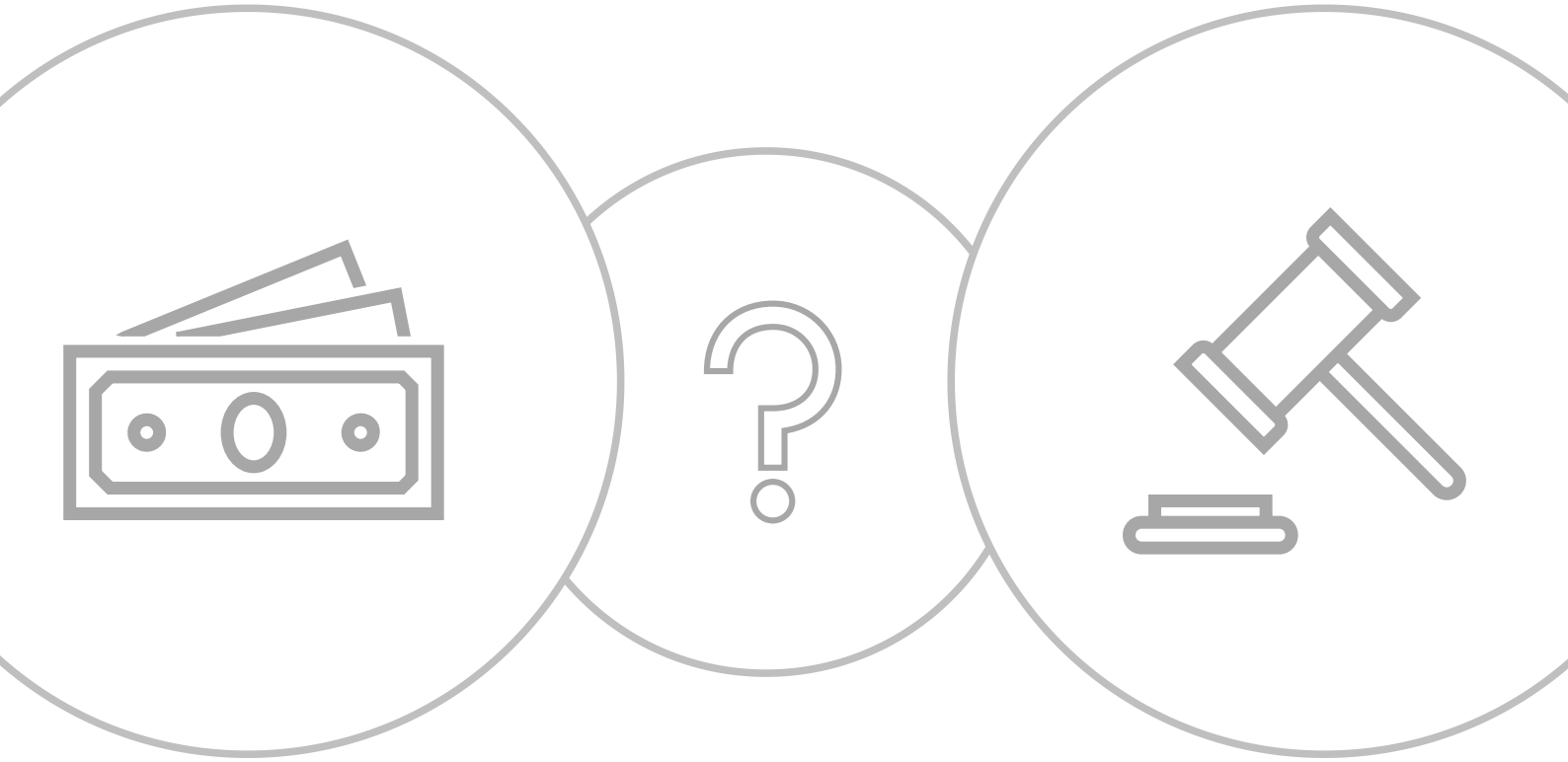
Jordfordelingens råderum

Et studie af jordfordeling som værktøj i en national jordreform



Institut for Planlægning, Aalborg Universitet
Landinspektørvidenskab
Forår 2022

Speciale i Surveying, Planning and Land Management

AALBORG UNIVERSITET
STUDENTERRAPPORT

Aalborg Universitet
Det Tekniske Fakultet for IT og Design

Institut for Planlægning
Surveying, Planning and Land Management
Rendsburggade 14
9000 Aalborg

Titel:

Jordfordelingens råderum

Projekt:

SPLM4 kandidatspeciale

Projektperiode:

Februar 2022 - Juni 2022

Gruppemedlemmer:

Line Olesen Faarkrog
Mathias Bilstrup
Rikke Fredberg Lauritzen

Vejleder:

Janni Sørensen

Sider: 140
Normalsider: 92
Bilag: 5

Afsluttet: 3. juni 2022

Synopsis:

Nærværende kandidatspeciale centrerer sig omkring jordfordelingens råderum og de udfordringer, der knytter sig hertil i forbindelse med realisering af en national jordreform og landbrugets reduktionsmål. Det påpeges fra flere sider, at jordfordelingens rammer ikke er tilstrækkelige til at indgå i opfyldelsen heraf. Med udgangspunkt heri undersøges det, hvordan jordfordelingsplanlæggerens råderum kan forbedres, ved at ændre de rammer ved jordfordelingsværktøjet, som skaber udfordringer for den frivillige deltagelse.

Projektet initieres med en analyse af den historiske kontekst for jordreformer og jordfordeling, samt analyse af værktøjets nuværende udfordringer gennem state-of-the-art litteratur og indledende interview. Herefter følger projektets hoveddel, hvor der foretages en analyse af jordfordelingsværktøjet, en række økonomiske incitamenter samt muligheden for brug af ekspropriation. På baggrund af disse analyser opstilles tre scenarier, som diskuteres med tre interviewpersoner. De tre scenarier resulterer afslutningsvist i endelige anbefalinger til, hvilke tiltag, der kan forbedre fremtidens jordfordelinger.

Projektrapportens indhold er frit tilgængeligt, men offentliggørelse (med kildeangivelse) må kun ske efter aftale med forfatterne.

Abstract

This candidate thesis is the result of the fourth and final semester of the Master of Science Programme in Surveying, Planning and Land Management at Aalborg University in the period from February to June 2022. Being a candidate thesis, it is also the final product and culmination of a five-year long university degree resulting in the academic title of cand.geom. The thesis intends to research how the leeway of the land consolidation planner can be improved through changing the framework of the Danish land consolidation tool. The focus of the thesis is on how the barriers for participation can be removed or minimized through improving the incentives for landowners to participate in land consolidation, and whether elements of compulsive participation or cession of land can be introduced into the land consolidation process.

Historically, land consolidation has been used to improve and develop the agricultural structure through consolidating smaller parcels into larger parcels and concentrating these parcels around farms to minimize transportation times. Now however, land consolidation is also used to procure land in connection with nature restoration projects and projects focusing on climate action. As a part of the Danish Law on Climate, that focuses on reducing emissions drastically and the agricultural agreement reached as an extension of this, Danish farmers are required to take 100.000 hectares of lowland soil out of agricultural production by 2030. It has been proposed that land consolidation should play a large role in this. Many professionals however argue that the existing tools and framework for land consolidation are not sufficient to implement this in time.

The thesis begins with a lengthy introduction, that introduces the current established knowledge related to land consolidation, and the barriers experienced by professionals in practice.

The largest part of the thesis, the main analysis, focuses on analysing the specifics of different barriers including valuation, real estate profit tax and the possibility of a new "nature zone" in the Danish planning system. Likewise, it includes an examination of the Danish expropriation tool, and previous experiences with using expropriation in combination with land consolidation. This results in three scenarios on how barriers can be removed or reduced. These scenarios are then discussed in interviews with three land consolidation planners, that either currently or previously have worked with land consolidation in Denmark.

Lastly, the feedback of these interviews is evaluated, resulting in final recommendations on how the land consolidation planner's leeway in the framework of land consolidation can be improved. The final recommendations include the strengthening of expropriation, removal of real estate tax when participating in land consolidation, and the formulation of new holistic plans for the Danish countryside.

Indholdsfortegnelse

I Problemafgrænsning og metode **3**

Kapitel 1 Indledning **5**
1.1 Jordreformer historisk set 8
1.2 Etableret forståelse af jordfordeling som værktøj 9
1.3 Jordfordeling i praksis 11

Kapitel 2 Problemformulering **15**

Kapitel 3 Struktur og metode **17**
3.1 Struktur for projektet 17
3.2 Metoder 19

II Hovedanalyse **23**

Kapitel 4 Jordfordelingsværktøjet **25**
4.1 Jordfordeling i et historisk perspektiv 25
4.2 Jordfordelingsprocessen i dag 27
4.3 Jordfordelingens forudsætninger 30
4.4 Jordfordeling i et internationalt perspektiv 32
4.5 Konklusion og diskussion 35

Kapitel 5 Et spørgsmål om incitamentsstruktur? **37**
5.1 Historiske pejlemærker af vurderingsprincipperne 37
5.2 Nyt ejendomsvurderingssystem 39
5.2.1 Vurdering af landbrugsejendomme 41
5.3 Ejendomsavancebeskatningsloven 42
5.3.1 Jordfordeling på ekspropriationslignende vilkår? 44
5.4 En ny zoneopdeling? 46
5.4.1 Naturzoner med naturpligt 48
5.5 Konklusion og diskussion 53

Kapitel 6 Kan muligheden for tvang styrke jordfordelingsværktøjet? **55**
6.1 Betingelser for ekspropriation 55
6.2 Erfaringer med ekspropriation i jordfordelingsprojekter 58
6.3 Tilgodeser natur- og klimaprojekter almenvellet? 60
6.4 Andre tvangsmæssige tiltag 62
6.5 Konklusion og diskussion 62

Kapitel 7 Sammenfatning **65**

Kapitel 8 Scenarie 1: Ekspropriationshjemmel **69**

8.1 Gennemgang af det første scenarie 69
8.2 Resultater fra interviews 70

Kapitel 9 Scenarie 2: Avancebeskatning 75
9.1 Gennemgang af det andet scenarie 75
9.2 Resultater fra interviews 76
9.3 Opsamling på scenarie 1 og 2 79

Kapitel 10 Scenarie 3: Naturzoner 81
10.1 Gennemgang af det tredje scenarie 81
10.2 Resultater fra interviews 82

III Evaluering 87

Kapitel 11 Fremtidens jordfordelinger 89
11.1 Scenarie 1: Hjemmel til ekspropriation 89
11.2 Scenarie 2: Fritagelse for ejendomsavancebeskatning 91
11.3 Scenarie 3: Implementering af naturzoner med naturpligt 92
11.4 Afsluttende bemærkninger 94

Kapitel 12 Konklusion 95

Kapitel 13 Efterskrift 99
13.1 Ubesvarede spørgsmål 99
13.2 Metoderefleksion 100

Litteratur 101

IV Bilag 109

Bilag A Retskilder 111

Bilag B Interviewguide 113

Bilag C Interview m. Erik Blaabjerg 117
C.1 Referat af interview d. 13. maj 2022 117

Bilag D Interview m. Morten Hartvigsen 121
D.1 Interviewguide til interview d. 22. april 2022 121
D.2 Referat af interview d. 22. april 2022 122
D.3 Referat af interview d. 12. maj 2022 127

Bilag E Interview m. Ricky Weissenborn 135
E.1 Mail modtaget d. 14. februar 2022 135
E.2 Referat af interview d. 12. maj 2022 137

Forord

Dette kandidatspeciale er udarbejdet af Line Olesen Faarkrog, Mathias Gyldendal Bilstrup og Rikke Fredberg Lauritzen på 4. semester af kandidatuddannelsen Surveying, Planning and Land Management, Institut for Planlægning på Aalborg Universitet.

Projektrapporten er udarbejdet i perioden fra d. 1. februar til d. 3 juni 2022 og består af en række analyser, diskussioner og vurderinger af de udfordringer, der knytter sig til jordfordelingsværktøjets rolle i en national jordreform. I projektet er viden indsamlet gennem dokumentanalyse og litteraturstudier samt interviews med aktører, der har viden inden for området.

Der skal rettes en stor tak til vejleder Janni Sørensen, der har fulgt projektets tilblivelse på nær hånd og har bidraget med sparring og opbakning.

En stor tak i øvrigt til Esben Munk Sørensen for at vise interesse og komme med ideer og inputs. Desuden skal lyde en tak til Ricky Maron Friis Weissenborn (Geopartner), Morten Hartvigsen (FAO) og Erik Blaabjerg (Landbrugsstyrelsen) for at stille op til interviews, der har bidraget med væsentlig forståelse og perspektivering på projektets problemstillinger.

God læselyst!

Læsevejledning

Projektrapporten består af en indledende del, et hovedstudie samt en evaluering, som tilsammen udgør rapportstrukturen. Projektrapporten indeholder ét samlet metodeafsnit, der beskriver strukturen og de anvendte metoder i projektet. Hvert kapitel indledes med en kort redegørelse af, hvad kapitlet har til formål at undersøge, samt de anvendte metoder i kapitlet. De følgende underafsnit indeholder en gennemgang af referencemetoder, retskilder og bilag mm.

Kildehenvisninger

I projektet er referencemetoden Harvard benyttet, hvor referencen fremgår som (Forfatter, År). Ved angivelse af sidetal fremgår referencen som (Forfatter, År, sidetal). Ved en række af de internetbaserede kilder fremgår intet årstal og det er i stedet i litteraturlisten angivet, hvornår de enkelte sider sidst er besøgt.

Litteraturlisten fremgår bagerst i projektrapporten.

Henvisning til Karnovs lovsamling

Igennem projektet henvises der løbende til noter, der fremgår af Karnovs lovsamling. Ved henvisning til en bestemt note fremgår kildehenvisning som (Karnov, lovforkortelse, note), eksempelvis (Karnov, JFL, note 19), hvor der henvises til jordfordelingsloven note 19. Det bemærkes, at der løbende tilføjes noter i Karnov, hvorfor noterne, der refereres til i projektrapporten, er gældende pr. 1. juni 2022.

Retskilder

Bilag A på side 111 indeholder en oversigt over anvendte retskilder. I bilaget angives den forkortelse, hvorved der henvises til loven, samt den officiel betegnelse med angivelse af år-måned-dato for ikrafttræden samt lovnummer.

Henvisning til interviews

Igennem projektet henvises der løbende til resultater fra interviews ved brug af interviewpersonens fornavn og efternavn, eller blot efternavn. Ved henvisning til bestemt tidspunkt i interview angives (Efternavn, dato for interview, tidsangivelse), eksempelvis (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 14:20-15:25).

Figurer og illustrationer

Projektrapporten indeholder en række kort, figurer og illustrationer udarbejdet af projektgruppen, hvor data for kortene er downloadet løbende under projektet fra forskellige digitale registre. Ved alle egenproducerede kort fremgår metadata af figurteksten vedrørende, hvornår og fra hvilket register data er downloadet samt hvem dataejer er. Kort og figurer, der ikke er egenproduktion, fremgår med kildehenvisning.

Baggrundskortet for størstedelen af kortene består af administrative grænser "DAGI" og "Skærmkortet", som ejes af Styrelsen for Dataforsyning og Effektivitet (SDFE) og leveres af blandt andre Datafordeleren.

Forkortelsesliste

BBR: Bygnings- og Boligregistret
DdL: Den danske Landinspektørforening
DN: Danmarks Naturfredningsforening
DST: Danmarks Statistik
FAO: FN's Fødevare- og Landbrugsorganisation
GLM: God Landbrugs- og Miljømæssig stand
GST: Geodatastyrelsen
ICE: Skatteministeriets Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger
KL: Kommunernes Landsforening
LBST: Landbrugsstyrelsen
L&F: Landbrug & Fødevarer
MUFJO: Multifunktionel jordfordeling

Bilag

Bilag fremgår bagerst i projektrapporten efter litteraturlisten.

Line Olesen Faarkrog	Mathias Gyldendal Bilstrup	Rikke Fredberg Lauritzen
Line Olesen Faarkrog	Mathias Bilstrup	Rikke Fredberg Lauritzen

DEL I

PROBLEMAFGRÆNSNING OG METODE

Kapitel 1

Indledning

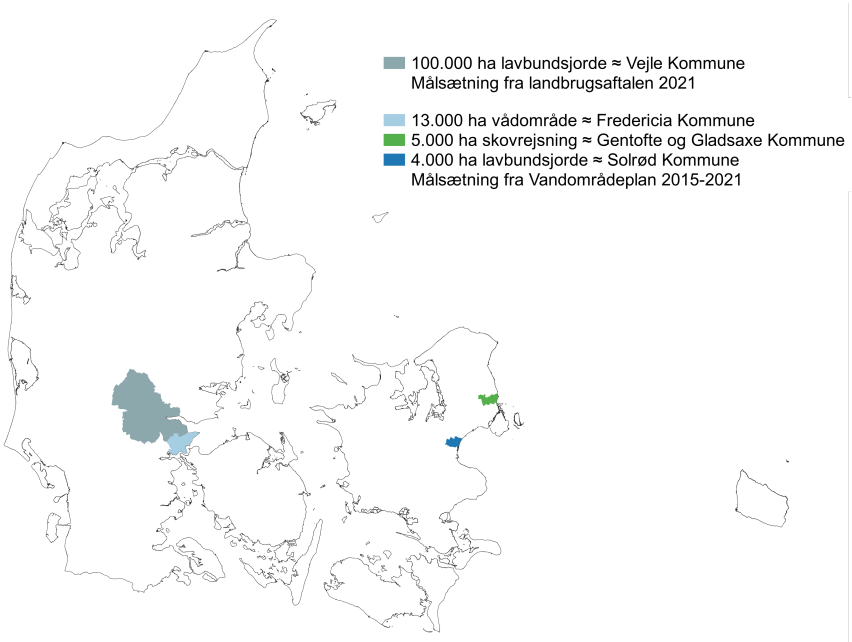
Klimaforandringerne ændrer verden over vores landskaber og medfører markant ændrede vilkår for både biodiversiteten og mennesker. Det er især de menneskeskabte klimabelastninger som afbrænding af kul, olie og gas, der helt tilbage fra industrialiseringens tid har været med til at ændre klimaet. Ligeledes har effektiviseringen af landbruget og massive besætninger af husdyr, nye transportformer samt øget produktion og forbrug medført en stigning i udledningen af klimabelastende stoffer. Blandt eksperter er der generelt set bred enighed om, at der skal handles nu. Der er brug for grønne energikilder, sammenhængende naturområder og beskyttelse af biodiversiteten, men hvordan findes der plads til det hele i et landskab, der igennem århundreder er tilpasset og udviklet efter landbrugets behov?

I 2020 vedtog Folketinget den danske klimalov, der fastsætter et mål om, at udledningen af drivhusgasser skal reduceres med 70 procent i 2030 ift. 1990-niveauet. I forbindelse med dette ambitiøse mål peger flere partier på, at især landbruget, der står for cirka en tredjedel af Danmarks drivhusgasudledning, skal bidrage væsentligt til reduktionen via omlægning og omprioritering af landbrugsdriften. I den forbindelse er skovrejsning, etablering af vådområder, udtagning af lavbundsjorder og forbedring af vandmiljøet blot en række af de virkemidler, der anses at være nødvendige at overveje og prioritere, hvis landbruget skal bidrage til at opfylde klimalovens mål.

Primo januar 2021 inviterede den nyligt indsatte fødevareminister Rasmus Prehn (S) i forbindelse med ovenstående til nye forhandlinger vedrørende en fælles aftale om landbrugets bidrag til klimaet. Trods massivt pres fra flere sider skulle der gå mere end et halvt år før en ny landbrugsaftale d. 4. oktober 2021 blev indgået mellem regeringen (S), Venstre (V), Dansk Folkeparti (DF), Socialistisk Folkeparti (SF), Radikale Venstre (R), Enhedslisten (E), Det Konservative Folkeparti (K), Nye Borgerlige, Liberal Alliance (LA) og Kristendemokraterne (KD). I forhandlingerne blev der skudt skarpt mellem partierne og bl.a. SF og Enhedslisten stillede krav om højere ambitioner i landbrugsforhandlingerne efter nye tal fra 2019 viste, at der var sket en markant stigning i udledningen af kvælstof til vandmiljøet i perioden fra 2018-2019. Dertil lagde regeringen op til bindende reduktionsmål og kaldte det for *"en forudsætning for at være med i storstilet landbrugsaftale."* (Altinget, 2021a; Politikken, 2021)

Landbrugsaftalen fra 2021 indeholder flere centrale initiativer, herunder bl.a. reduktion af landbrugssektorens drivhusgasudledning samt forbedring af vandmiljøet. Disse initiativer skal udmøntes ud fra en række principper, der bl.a. fokuserer på, at *"landbruget skal udvikles og ikke afvikles"* samt at *"landbruget skal omstilles til at være mere klima- og miljøvenligt samtidig med, at det er økonomisk bæredygtigt"*. Dertil er der i landbrugsaftalen fokus på, at landbruget også i fremtiden skal skabe arbejdspladser og producere varer til eksport samt have bæredygtige rammebetingelser. Af konkrete tiltag i landbrugsaftalen er det ambitionen, at der skal udtages 100.000 ha lavbundsjorder inden 2030 og investeres i privat skovrejsning. (Regeringen et al., 2021, s. 2, 4) Disse tiltag indgik også i vandområdeplan

2015-2021, hvor den nationale indsats baserede sig på et mål om at etablere 14.000 ha vådområder og 5.000 ha skovrejsning samt udtage 4.000 ha lavbundsjorder - bl.a. gennem jordfordeling og frivillige aftaler. (Miljøstyrelsen; Miljø- og Fødevareministeriet, 2016, s. 74) Målet med etableringen af vådområder, lavbundsjorder og skovrejsning er en markant reduktion af kvælstof og fosfor, der udledes til vandmiljøet samt en nedbringelse af udledningen af drivhusgasser. En arealmæssig visualisering af henholdsvis landbrugsaftalens og vandområdeplanens ambitiøse mål fremgår af figur 1.1.



Figur 1.1. Arealmæssig visualisering af de nationale målsætninger for udtagning af lavbundsjorder, etablering af vådområder samt skovrejsning. Informationer vedrørende kommunernes areal er hentet via Danmarks Statistik (DST).

Målene i vandområdeplanen er primo 2022 fortsat langt fra opfyldt, og spørgsmålet er, hvorvidt de virkemidler og tilhørende eksekveringsværktøjer, der er tænkt at skulle bidrage til opnåelsen af de ambitiøse klimamål, er skalerbare ift. en national indsats med tanke på de lignende og større ambitioner i landbrugsaftalen fra 2021? De helt centrale virkemidler i henholdsvis vandområdeplanen og landbrugsaftalen er netop udtagning af lavbundsjorder, etablering af vådområder samt skovrejsning, men til trods herfor har flere eksperter sået tvivl om virkemidlernes egentlige effektivitet. Her er der specifikt tale om, hvorvidt udtagningen af 100.000 ha lavbundsjorder er realistisk og vil have den ønskede effekt. Konkret udtaler sektorleder på Institut for Agroøkologi ved Aarhus Universitet, Mogens H. Greve, at der i første omgang maksimalt er potentiale for at udtage 40.000 ha, hvis der skal være sikkerhed for gode effekter for både klima og miljø. Klimarådet taler for at udtage 171.000 ha, mens Danmarks Naturfredningsforening (DN) og Landbrug & Fødevarer (L&F) var fortaler for de 100.000 ha, som er det endelige mål i landbrugsaftalen. (Altinget, 2021b) I henhold til målet om at udtage 100.000 ha lavbundsjorder inden 2025 udtaler Mogens H. Greve, at:

> *"Det er fuldstændigt urealistisk, når man tænker på, hvor lang tid lavbundsprojekter tager."* (Altinget, 2021b)

Udover tvivlen relateret til virkemidlernes egentlige effektivitet i klimakampen, spås der i henhold til ovenstående desuden om de udfordringer, der vil opstå med at implementere virkemidlerne. I denne sammenhæng udtaler professor og leder af Institut for Agroøkologi på Aarhus Universitet, Jørgen E. Olesen, at det kun på papiret er muligt at udtage mellem 100.000 og 170.000 ha lavbundsjorder af drift inden 2030, og at få lodsejere i forbindelse med tidligere ordninger har været villige til at vådlægge deres lavbundsjorder. (Jyllands-Posten, 2021) Der synes altså at være flere problematikker relateret til de ambitiøse udtagningsmål og spørgsmålet er, hvorvidt der blandt lodsejere er et egentligt incitament til at udtage landbrugsjord af drift til fordel for klimaet. Hertil udtaler Jørgen E. Olesen, at:

> *"I den virkelige verden er der jo nogle landmænd, der skal se en gevinst i at lægge deres lavbundsjorde våde. De dyrker deres lavbundsjorde, har en fin indtægt af dem og vil ikke være med."* (Jyllands-Posten, 2021)

I henhold til ovenstående er spørgsmålet umiddelbart, hvorvidt det er muligt at spå om virkemidlernes ineffektivitet før en egentlig eksekvering og om den egentlige problematik knytter sig til manglen på en plan for, hvorledes virkemidlerne føres ud i livet? I denne sammenhæng henviser flere professorer og fagligheder til behovet for en ny jordreform, hvor landbrugets struktur tilpasses de nuværende behov, og også i regeringens forståelsespapir fra 2019 omtales mulighederne:

> *"En ny regering vil også tage initiativ til en jordreform, herunder udtagning af landbrugsjord til natur."* (Regeringen et al., 2019, s. 4)

En jordreform defineres som en ændring af brugsretten og ejendomsretten til jordarealer, hvoraf der typisk er tale om jordreformer i forbindelse med ændringen af de strukturelle forhold ved landbrugsjord. Ifølge en artikel udgivet af Information primo 2021 kan landbrugets mange udfordringer ikke løses uden en jordreform og Søren Møller, formand for projektet "Fremtidens bæredygtige landskaber" ved Collective Impact, udtaler:

> *"Det haster enormt med at udtage de klimabelastende jorde, men skal det lykkes og gøres rigtigt, må det have sin tid og ske i en større sammenhæng."*
>
> (Information, 2021)

I sammenhæng med ovenstående udtaler tre professorer i en artikel udgivet af Altinget primo 2021, at behovet for en jordreform knytter sig til, at de strukturer, der findes i landbruget i dag, er indrettet efter landbrugs- og industrisamfundets behov, som det så ud i det 18., 19. og 20. århundrede. En ny jordreform skal derfor indrette landskabet efter det 21. århundredes behov, der ifølge de tre professorer bl.a. består i at skabe plads til mere natur samt attraktive lokalmiljøer. (Vejre et al., 2021a) I denne sammenhæng viser en rapport udarbejdet og udgivet af Fonden Teknologirådet i 2017, at der forventeligt i 2050, uden de nødvendige arealmæssige prioriteringer, vil være behov for 130-140 procent af Danmarks areal. Spørgsmålet er altså, hvordan landbruget og naturen kan forenes i en verden, hvor de to ellers konstant er på kant? Verdens befolkning stiger år for år og der vil dermed i fremtiden fortsat være behov for landbrugsareal til produktion af fødevarer. Dertil er der et markant øget behov for areal til grøn energiproduktion, natur, biodiversitet og skov. Samtidig medfører en ændret adfærd hos den danske befolkning, der påvirkes af både

demografi og levestandard, ændrede behov for infrastruktur, mobilitet, boliger og fritidsliv. Der kræves altså en overordnet prioritering og planlægning af fremtidens arealanvendelse af det åbne land, og Arler et al. (2017b) sætter fokus på, hvorledes det er muligt at føje interesserne sammen, således der opnås flersidig arealanvendelse. Hertil er det klart, at der kan opnås en synergieffekt, hvis landbrugsaftalens mål om udtagning af arealer til skovrejsning, lavbundsjorde og vådområder realiseres, da disse virkemidler vil gavne både klimaet og biodiversiteten alt imens der bliver mere natur og områder, der kan benyttes til fritidsliv. (Arler et al., 2017b, s. 3-5)

1.1 Jordreformer historisk set

Historisk set har der siden 1750 været gennemført tre store jordreformer og i denne sammenhæng benævnes den jordreform, flere mener, der er behov for, som den fjerde jordreform. Behovet for den første jordreform i Danmark hang sammen med en stigende befolkning i Europa, og et deraf afledt øget behov for effektivisering af fødevareproduktionen. Flere tiltag blev iværksat, men på trods af både dræning, inddæmning og inddragelse af skov og overdrev, der medførte en forøgning af Danmarks landbrugsareal på 10-25 procent mellem 1688 og 1780, stod det i midten af 1700-tallet klart, at loftet for produktionen inden for de eksisterende rammer var nået. På baggrund af offentlig debat på området i 1755 pegede flere på, at de grundlæggende problemer skulle findes i landbrugets økonomiske og sociale problemer og det blev besluttet, at en ophævelse af dyrkningsfællesskabet og udskiftning af jorden kunne forbedre bondens vilkår og dermed også motivation til at producere mere. (Hansgaard, 1988, s. 91-92) Med udgangspunkt heri blev størstedelen af Danmarks landsbyer udskiftet i perioden fra 1781-1810 og der findes fortsat den dag i dag tydelige spor efter de principper, som udskiftningerne blev foretaget på baggrund af. (Hansgaard, 1988, s. 112-113, 118; Bjørn et al., 1988, s. 14)

De to efterfølgende jordreformer i Danmark var ligeledes med til at ændre strukturerne i landbruget markant. I perioden fra 1899-1960 gennemførtes flere markante ændringer af det danske landbrug og perioden betegnes som udstykningstiden. I denne anden jordreform steg antallet af landbrugsejendomme fra cirka 76.000 i 1905 til det toppede med 200.000 landbrugsejendomme i 1950 med en gennemsnitsstørrelse på 15 ha. Det var særligt i perioden fra 1919 og frem, at en betydelig mængde af disse husmandsbrug blev oprettet som konsekvens af 1919-reformen, der fokuserede på at skabe egentlige landbrug, som familier rent faktisk kunne leve af at drive. (Kærgård, 2017, s. 5-6; Fritzbøger, 2009, s. 300) Den tredje jordreform opløste husmandsstrukturen i landbruget og i perioden fra 1960 blev landbrugsbedrifterne i Danmark reduceret markant gennem sammenlægninger af driften. I 2013 var antallet af landbrug således reduceret til 14.000 med en gennemsnitsstørrelse på 67,7 ha. (Kærgård, 2017, s. 6) I den tredje jordreform ændrede fokus sig tilmed mere i retningen af natur- og miljøområdet, da disse spørgsmål for alvor kom i fokus ved FN's internationale miljøkonference i 1972. (Fritzbøger, 2009, s. 272-275)

Generelt set har effektiviseringen og omstruktureringen af landbruget gennem de sidste 200 år ændret Danmarks landskab markant og Fritzbøger (2009) omtaler dette som "produktivitetens pris" i sin bog om det åbne lands kulturhistorie. Jordreformerne i Danmark har medført, at landskabet er blevet mere ensformigt, bl.a. med konsekvenser for vilde dyr og planter. Dertil har dræning, bedriftssammenlægninger og effektivisering

af markarbejdet ved brug af store landbrugsmaskiner medført, at det åbne land i dag er præget af vidde uafbrudte marker og at egentlige naturområder ligger som spredte isolerede øer i landskabet. (Fritzbøger, 2009, s. 261-263)

Med udgangspunkt i ovenstående står det klart, at samfundsudviklingen og landbrugets nuværende strukturer i høj grad er præget af de tidligere jordreformer og at Danmark, som resultat af de gennemgribende jordreformer, er et af de lande i verden, hvor landbrugsarealet optager mest af landets samlede areal (Vejre et al., 2021a). Dertil er det klart, at der tidligere er truffet gennemgribende beslutninger ud fra de økonomiske og sociale behov som samfundet stod overfor. Nu er behovet for en markant ændring af landbrugets strukturer nok en gang tilstede og til at initiere en sådan jordreform kan jordfordeling være et bærende element.

Jordfordeling har en lang tradition i Danmark og blev som værktøj introduceret i 1919 i Sønderjylland. Principperne om omfordeling af jord kan dog spores helt tilbage til den første jordreform og udskiftningen i slutningen af 1700-tallet. I 1955 blev værktøjet lovgivningsmæssigt gældende for hele Danmark, og har siden traditionelt været anvendt til at omfordele jord mellem landbrugsejendomme for at skabe bedre arrondering og derved optimere driften. Det særlige ved værktøjet er, at det baserer sig på frivillighed, og i de seneste årtier er jordfordeling også blevet anvendt til andre projekter med andre formål, herunder særligt naturgenopretningsprojekter. (Hartvigsen, 2014, s. 51)

1.2 Etableret forståelse af jordfordeling som værktøj

Med udgangspunkt i den ovenstående introduktion står det klart, at jordfordelingsværktøjet med al sandsynlighed får en central rolle i virkeliggørelsen af landbrugsaftalens mål. En af grundstenene i værktøjet er frivillighed og netop dette aspekt vurderes at være ståsted for en række udfordringer, hvad angår værktøjets effektivitet og skalerbarhed i forbindelse med eksekveringen af de ambitiøse mål om udtagning af lavbundsjorder, etablering af vådområder samt skovrejsning. Der findes ikke i litteraturen en udtømmende eller direkte liste over de problemer, der knytter sig til jordfordeling, men i landinspektør Anne Kristine Munk Mouritsens Ph.d. projekt udgivet af Danmarks JordbrugsForskning (DJF-rapport) i 2005 gennemgås en række af de barrierer, der knytter sig til værktøjet. Rapporten tager udgangspunkt i litteraturstudier og interviews og havde til formål at identificere barrierer i forbindelse med den daværende anvendelse af jordfordeling. (Mouritsen, 2005) På denne baggrund vurderes rapporten at kunne bidrage til nærværende projekts problemafgræsning, idet der udpeges centrale emner, der også i år 2022 vurderes at kunne være reelle barrierer for værktøjets skalerbarhed. Rapporten opstiller en række anbefalinger til, hvorledes en ændring af både lovgivning og planlægningsmetoder kan medvirke til en øget målopfyldelse, hvoraf der i det følgende vil være en gennemgang af de anbefalinger, der relaterer sig til, hvordan frivilligheden er central for lodsejernes deltagelse i jordfordeling, og hvordan det økonomiske incitament, og derigennem frivilligheden, kan forbedres ved at revidere reglerne for ejendomsavancebeskatning og ekspropriation i forbindelse med jordfordelingsprojekter. (Mouritsen, 2005, s. 275)

En anbefaling i rapporten vedrører muligheden for at indføre ekspropriationshjemmel i forbindelse med jordfordelinger. Jordfordelingsloven indeholdt tidligere en bestemmelse, der gav Jordbrugskommissionen mulighed for at anvende tvang overfor lodsejere. Jordfordelingsloven af 1955 § 2, stk. 6, angiver, at lodsejere kan tvinges til at afstå op til 25 procent af deres ejendom, hvis kommissionen beslutter det og hvis mindst halvdelen af de deltagende lodsejere tilslutter sig planen samt repræsenterer 2/3 af de arealer, der omlægges. (Sørensen, 1987, s. 86) I 2005 blev denne tvangsbestemmelse ophævet, hvortil DJF-rapporten diskuterer, hvorvidt der bør indarbejdes ekspropriationshjemmel i de tilfælde, hvor projekter, der ønskes gennemført, er vitalt for almenvellet og hvor det er en lille procentdel lodsejere, der gør det umuligt at gennemføre projektet. Anbefalingen er ifølge Mouritsen (2005), at:

> *"En klar ekspropriationshjemmel vil give et politisk signal om, at gennemførelsen af projekterne prioriteres højt. Hjemlen vil virke motiverende for lodsejernes deltagelse i projektet."* (Mouritsen, 2005, s. 283)

Siden rapportens udgivelse i 2005 er anbefalingerne ikke implementeret i lovgivningen. Den eneste egentlige tvangsmulighed, der fortsat indgår i jordfordelingsloven, er indeholdt i § 4, stk. 2, der muliggør tvangsmæssig inddragelse af marginale lodder. Denne bestemmelse beskrives af Sørensen (1987, s. 85) som udlodsbestemmelsen. I Karnovs lovsamling angives det i kommentarerne til loven, at denne bestemmelse ikke har været anvendt, men at den kan være en central "løftestang" for de frivillige aftaler. (Karnov, JFL, note 19)

En anden anbefaling vedrører ejendomsavancebeskatningen i forbindelse med jordfordeling. Der findes ingen skattefritagelse ved indgåelse af frivillige aftaler, hvilket reelt betyder, at afståelse af areal medfører beskatning jf. ejendomsavancebeskatningsloven. En rapport udgivet af SEGES (2019, s. 25) angiver, at hvis der som følge af en jordfordeling opgøres en fortjeneste, vil denne som udgangspunkt blive beskattet som kapitalindkomst med en beskatningsprocent på 42. Anbefalingen vedrørende beskatning er ifølge Mouritsen (2005, s. 297), at der bør indarbejdes en undtagelse i ejendomsavancebeskatningsloven, når der sælges til ekstensiveringsformål. Denne anbefaling vurderes i rapporten at kunne påvirke det økonomiske incitament, lodsejere har ift. at indgå i et jordfordelingsprojekt. Incitament beskrives i ordbogen som "noget som giver én grund og lyst til at handle på en bestemt måde" og det er ikke utænkeligt, at en skattefritagelse ved salg af jord til ekstensivering vil medføre et øget incitament hos de lodsejere, der ikke har fordel eller interesse i at modtage eventuel erstatningsjord.

Netop incitamentet for at deltage i et jordfordelingsprojekt beskrives i en artikel udgivet i Tidsskrift for Kortlægning og Arealforvaltning af Morten Hartvigsen, der er beskikket landinspektør og på indeværende tidspunkt ansat hos FN's fødevare- og landbrugsorganisation (FAO) som Land Tenure Officer. Hartvigsen (2014, s. 71-72) beskriver, at frivilligheden forbundet med jordfordelingsværktøjet medfører, at projektet skal have noget at tilbyde til de deltagende lodsejere, hvoraf der som oftest er tale om erstatningsjord eller økonomisk støtte. I denne sammenhæng udtrykker Hartvigsen (2014, s. 69), at lodsejere, der aktivt benytter deres jord til produktion, ofte ikke vil ofre jord til ekstensivering, medmindre de tilbydes jord af samme kvalitet og med god intern beliggenhed i kompensation. Dette beskrives som "the at least as well as-principle" der udover frivilligheden er et af nøgleprincipperne ved jordfordeling. Principielt betyder det,

at en lodsejer ikke må være ringere stillet efter deltagelse i et jordfordelingsprojekt. (FAO, 2020, s. 52)

På baggrund af ovenstående gennemgang er det klart, at der er flere centrale elementer af jordfordelingsværktøjet, der med fordel kan revideres, hvis værktøjet skal skaleres i en national jordreform. At jordfordeling er det rigtige værktøj til at afhjælpe flere af klimakrisens udfordringer, påpeges dog af flere eksperter og forskere. I en international rapport udgivet af FAO (2020, s. 1) angives det, at:

> *"Land consolidation is one of the tools that may effectively contribute to achieving the 2030 Agenda for Sustainable Development and the Sustainable Development Goals (SDGs)."* (FAO, 2020, s. 3)

FAO (2020, s. 6) anfører i henhold til ovenstående, at jordfordelingsværktøjets evne til at kombinere interesser medfører et stærkt potentiale for at bidrage til flere af FN's verdensmål, herunder bl.a. mål 15.1 og 15.3, der vedrører "Livet på land" og specifikt centrerer sig omkring at bevare og genoprette økosystemer i form af bl.a. vådområder og skove (FN). Ses der på FAO's definition af begrebet jordfordeling, baserer denne sig på, at jordfordeling er en lovreguleret procedure ledet af en offentlig myndighed, hvor fokus er på at tilpasse ejendomsstrukturen i det åbne land med henblik på at skabe bedre arrondering og opnå andre offentlige mål, herunder bl.a. naturgenopretning. Det vurderes i denne sammenhæng, at det faktum, at jordfordelingsværktøjet er lovreguleret og bredt implementeret i Europa, skaber et solidt fundament for værktøjets rolle i en dansk jordreform. Med udgangspunkt i regeringens ambitiøse målsætninger kræves der gennemgribende ændringer og omstruktureringer af landbruget, og det vurderes således med udgangspunkt i FAO's definitioner og udsagn, at jordfordelingsværktøjet er ideelt på flere parametre. For det første fordi, det er et effektivt og reguleret værktøj til at omfordele jord og sikre flere samtidige handler lodsejere imellem. Dertil fordi der med værktøjet er potentiale for at fokusere og implementere flere mål. Dette understøttes ligeledes i en videnskabelig peer-reviewed artikel udgivet i det internationale tidsskrift Land Use Policy, hvor der henvises til, at:

> *"Land consolidation forms a tool to support the multifunctional and sustainable development of rural areas."* (Stańczuk-Gałwiaczeka et al., 2018)

1.3 Jordfordeling i praksis

Med udgangspunkt i den gennemgåede litteratur vedrørende jordfordelingsværktøjet indeholder det følgende afsnit en kort gennemgang af, hvorledes jordfordeling som redskab anvendes og opleves i praksis. Det er målet, at denne viden suppleret med konklusionerne fra litteraturen kan lede til en konkretisering af udfordringerne relateret til jordfordelingens rolle i en eventuel jordreform. Gennemgangen er baseret på et ustruktureret interview med landinspektør Ricky Maron Friis Weissenborn, der med udgangspunkt i sin faglighed og erfaring som jordfordelingsplanlægger i landinspektørfirmaet Geopartner og tidligere hos Landbrugsstyrelsen (LBST) vurderes at kunne give indblik i værktøjet i praksis. Af bilag E.1 på side 135 fremgår en mail fra Weissenborn med en opsummerende beskrivelse af de udfordringer, der blev drøftet under det indledende interview.

Interviewet med Weissenborn (11. februar 2022) centrerede sig omkring projektjordfordelinger, der adskiller sig fra de traditionelle erhvervsjordfordelinger ved at have fokus på et bestemt mål, eksempelvis naturgenopretning, gennem ekstensivering af landbrugsdriften. Der foregår ifølge Weissenborn ikke længere egentlige privatfinansierede erhvervsjordfordelinger, hvor fokus er på at forbedre arronderingen. Dette skyldes primært udgifterne, der er forbundet med et sådant projekt, herunder afgift til Tinglysningsretten, gebyr til Geodatastyrelsen og eventuelle rådgivningsomkostninger samt mangel på økonomisk støtte. I stedet foregår nu såkaldte projektjordfordelinger, hvor kommune eller stat initierer en jordfordeling med henblik på at gennemføre et projekt, der vedrører eksempelvis udtagning af landbrugsjord til vådområder, lavbundsprojekter og skovrejsning.

Weissenborn (11. februar 2022) fastslår, at der generelt er følgende barrierer forbundet med jordfordelinger:

1. Frivillighedsprincippet
2. Projektøkonomien
3. Erstatningsjorder
4. Avancebeskatningen
5. Ejendomsvurderingsloven
6. Bank- og realkreditinstitutter

Førstnævnte vedrører det aspekt, at jordfordelingsprojekter baserer sig på frivillighed og derfor er afhængige af, at lodsejere har interesse i at deltage i de projekter, de præsenteres for. I denne sammenhæng kan projektjordfordelinger, der eksempelvis vedrører etablering af vådområder, være vanskelige at gennemføre, hvis ikke der er fuld lodsejertilslutning, eftersom det umiddelbart ikke er muligt at vådgøre et område uden om én eller flere ejendomme i projektområdet. Sådanne projekter er altså følsomme, da selv én eller få lodsejere kan ende med at blokere projektets realisering. Netop frivillighedsprincippet påpeges fra flere sider at være en udfordring, hvis brugen af værktøjet skal skaleres, og som beskrevet tidligere i dette kapitel kan mulighederne for ekspropriation i forbindelse med jordfordelinger overvejes.

Vedrørende projektøkonomien udtaler Weissenborn (11. februar 2022), at lodsejeres interesse for deltagelse i jordfordelingsprojekter i høj grad afhænger af den økonomi, der er forbundet med deltagelse. Her er der både tale om kompensationsmuligheder og støtteordninger, men disse er ifølge Weissenborn ikke dækkende, og der er særlige udfordringer forbundet med de mindre naturejendomme og nedlagte landbrug, der ofte ikke kan kompenseres til fulde for det værditab, som ejendommen lider, da kompensationsordningerne er tiltænkt egentlige landbrugsbedrifter. Disse udfordringer kan sidestilles med det Hartvigsen (2014) omtaler vedrørende nødvendigheden af incitament for den enkelte lodsejers deltagelse i et jordfordelingsprojekt i Danmark.

Det tredje punkt vedrører erstatningsjorde, der pr. definition er jord erhvervet som byttejord for at tilgodese de lodsejere, der bliver påvirket af jordfordelingsprojekter. Der er altså tale om jord, lodsejere kan modtage som kompensation for den jord, de afgiver i forbindelse med et jordfordelingsprojekt. Weissenborn (11. februar 2022) fastslår, at jordfordeling generelt set er en omkostningstung proces, uanset om der er tale om en erhvervsjordfordeling eller en projektjordfordeling. Det er ofte særligt planlægningsfasen, der er den største økonomiske byrde i processen, da jordfordelingsplanlæggeren bruger væsentlige ressourcer på at skaffe erstatningsjord til projektet. I denne sammenhæng bemærkes det, at det

faktum, at støtteordningerne primært er rettet mod traditionelle landbrugsejendomme, medfører mangel på støtteordninger til eksempelvis naturejendomme eller mindre nedlagte landbrug, hvilket bl.a. medvirker til, at disse ejendomme ofte vil kræve erstatningsjord frem for økonomisk erstatning. Dette hænger desuden sammen med de vurderings- og skattemæssige regler.

Erstatningsjorden har flere hensigter i et jordfordelingsprojekt, men er som udgangspunkt tiltænkt at tiltrække de store landbrugsbedrifter, der bedriftsmæssigt har et behov for at bevare et højt jordtilliggende. Dette fremhæves tillige i litteraturen af Hartvigsen (2014, s. 69-72). Dertil ønsker andre involverede ejendomme, særligt naturejendomme og nedlagte landbrugsejendomme, at modtage erstatningsjord, således arealet for ejendommen før og efter jordfordelingen er omtrent tilsvarende. Dette hænger sammen med de tidligere omtalte regler for ejendomsavancebeskatning i forbindelse med jordfordeling. Planlægningsfasen præges på denne baggrund af den erstatningsjord, der skal skaffes til projektet og det vurderes at være en vanskelig proces at skaffe den mest hensigtsmæssige erstatningsjord: hvor skal det være placeret, hvordan skal forholdene være på arealet og hvor stort et areal skal der skaffes? Med henblik på at lette planlægningsfasen og eventuelt nedsætte behovet for erstatningsjord fastslår Weissenborn (11. februar 2022), at det bør undersøges, hvorvidt overdragelse af projektjord til jordfordelinger kan ske på ekspropriationslignende vilkår, da avancen forbundet hermed i forbindelse med reglerne for ekspropriation er fritaget for beskatning jf. EBL § 11. Dette vil ifølge Weissenborn resultere i, at den ressourcekrævende jagt på erstatningsjord formindskes samt at prisen på den købte projektjord kan holdes lavere. Problematikker forbundet med beskatning fremhæves ligeledes i DJF-rapporten, hvor det anbefales, at der indarbejdes en undtagelse i ejendomsavancebeskatningsloven, når der sælges til ekstensiveringsformål, således at denne avance bliver skattefri.

Vedrørende udfordringerne relateret til ejendomsvurderingen udtaler Weissenborn (11. februar 2022), at den nye ejendomsvurderingslov udfordrer jordfordelingsprojekterne. Tidligere er der arbejdet med en formodningsregel, der resulterede i, at en landbrugsejendom over 5,5 ha som følge af bl.a. matrikulære forandringer fortsat kunne være noteret som en landbrugsejendom, men med den nye vurderingslov kræves en konkret vurdering, hvis en landbrugsejendoms ejendomsgrænser forandres (SEGES, 2019, s. 35). Landbrugsejendomme med samme størrelse kan have forskellig karakter og anvendes forskelligt, hvorfor fremtidig notering skal baseres på ejendommens samlede karakter og anvendelse. Der vil derfor være mindre nedlagte landbrug, der er noteret som en landbrugsejendom inden projektet initieres, som ikke ønsker at indgå i jordfordelingsprojektet grundet den skatteøkonomiske usikkerhed, der er forbundet hermed.

Slutteligt fastslår Weissenborn (11. februar 2022), at bank- og realkreditinstitutterne kan spænde ben for jordfordelingsprojekterne - både i tilfælde af frasalg af areal, men også i tilfælde af ændring på arealanvendelsen af jorderne. Der kan opstå en bekymring hos panthaverne, hvis arealer tages ud af drift og eksempelvis vådlægges, da det vil påvirke ejendomsværdien og samtidig vil ejendomsværdien påvirkes, hvis et areal afhændes. Der kan derfor være tilfælde, hvor panthavere kan kræve, at erstatningen for det areal, der har været inddraget i projektet, skal anvendes til at afdrage på lån. Weissenborn oplever, at institutterne ikke tilstrækkeligt anerkender jordfordelingsværktøjet og han fastslår, at disse aktører skal med i processen, hvis projekterne skal kunne gennemføres.

Kapitel 2

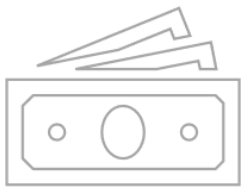
Problemformulering

Med udgangspunkt i det foregående kapitel er der opnået forståelse for, at der i Danmark er en klar målsætning om, at udledningen af drivhusgasser skal reduceres med 70 procent i 2030 ift. 1990-niveauet. Målsætningen er indeholdt i klimaloven fra 2020 og der kræves handling fra flere sider for at nå i mål. Især landbruget, der står for cirka 1/3 af den samlede drivhusgasudledning i Danmark, fremhæves i diskussionen og der kræves fra regeringens side markante reduktionsmål, der er fastsat i landbrugsaftalen fra 2021. I landbrugsaftalen fastsættes der konkrete mål om udtagning og ekstensivering af 100.000 ha lavbundsjorder samt yderligere areal til skovrejsning. Eksperter peger på, at en sådan målsætning ikke kan realiseres uden en gennemgribende jordreform, der indretter landskabets forældede strukturer til det 21. århundredes behov. Disse behov centrerer sig specifikt om mere natur og skov, bedre betingelser for biodiversiteten og grøn energiproduktion, alt imens der fortsat skal være plads til landbruget, attraktive lokalmiljøer og friluftslivet. Det er gennem tidligere jordreformer i Danmark demonstreret, at hvor der er vilje, er der vej, og siden udskiftningen i slutningen af 1700-tallet er der sket gennemgribende omstruktureringer af landbruget i Danmark gennem tre centrale jordreformer, der fokuserede på at tilpasse landbruget til samfundets økonomiske og sociale behov.

Flere eksperter peger på, at jordfordeling, der har en lang tradition i Danmark, kan være et bærende element i en fjerde jordreform. De centrale principper for jordfordeling er bl.a. frivilligheden og det faktum, at lodsejere ikke må være ringere stillet efter deltagelse i et jordfordelingsprojekt. En jordreform vil principielt kræve en opskalering af jordfordelingsværktøjet og det påpeges både i litteraturen og i praksis, at der i denne sammenhæng er centrale udfordringer forbundet med værktøjet og i særdeleshed det faktum, at det er frivilligt for lodsejere at deltage. I DJF-rapporten fra 2005 anbefales det i denne sammenhæng at indføre ekspropriationshjemmel i de tilfælde, hvor et jordfordelingsprojekt er i almenvellets interesse, mens der også henvises til, at der bør indføres en undtagelse i ejendomsavancebeskatningen, hvis lodsejere sælger jord til ekstensiveringsformål i forbindelse med en jordfordeling (Mouritsen, 2005, s. 279, 283). Sidstnævnte vurderes at kunne medføre et øget incitament for deltagende lodsejere, hvilket ifølge Hartvigsen (2014) er et centralt aspekt for deltagelse. I praksis fremhæves disse udfordringer ligeledes af landinspektør Ricky Weissenborn, der konkret peger på, at bl.a. frivillighedsprincippet, ejendomsvurdering og ejendomsavancebeskatning er centrale barrierer ved jordfordelingsværktøjet.

Samlet set vurderes det på baggrund af de indledende analyser, at en opskalering af jordfordelingsværktøjet i en national jordreform er udfordret af det frivillighedsprincip, som jordfordelingsværktøjet bygger på. Ligeledes vurderes det, at det manglende økonomiske incitament som bl.a. ejendomsavancebeskatningsloven medfører, udfordrer frivillighedsprincippet yderligere. På denne baggrund vurderes det, at en opskalering af værktøjet i en national jordreform vil kræve mere fokus på tvang eller incitament - eller måske en kombination.

Tvang



Incitament

På baggrund af de ovenstående overvejelser opstilles følgende problemformulering for det videre arbejde med nærværende projekt:

> En opskalering af jordfordelingsværktøjet i en national jordreform er udfordret af frivillighedsprincippet. Hvorledes kan jordfordelingens råderum ændres med udgangspunkt i principper for enten tvang eller incitament?

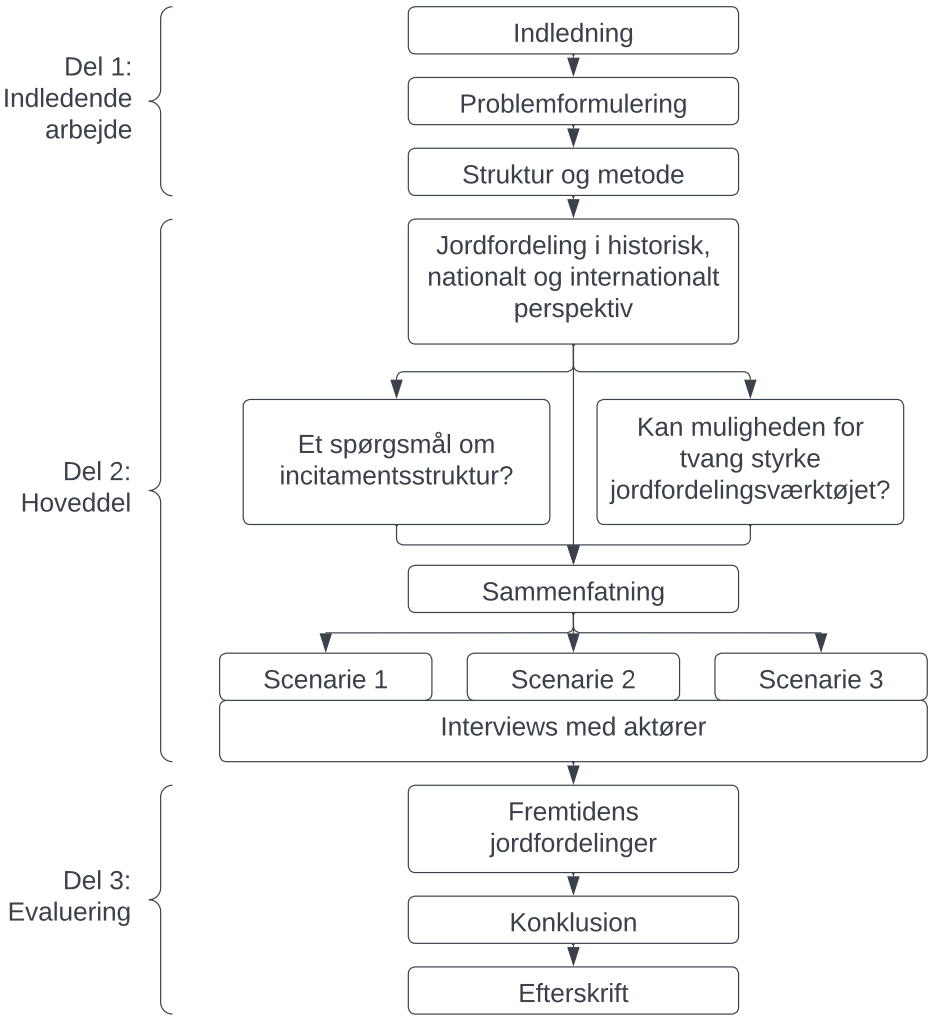
Kapitel 3

Struktur og metode

Det følgende kapitel har til formål at belyse, hvorledes projektet er struktureret samt hvilke metoder, der er anvendt med henblik på at besvare projektets problemstilling. Kapitlet belyser desuden, hvordan der arbejdes for at opnå en række taksonomiske niveauer i projektet, herunder forståelse, analyse, diskussion og vurdering.

3.1 Struktur for projektet

Med henblik på at illustrere, hvorledes projektet er struktureret, er der udarbejdet et strukturdiagram, der fremgår af figur 3.1. På diagrammet illustreres det med pile, hvorledes kapitlerne er forbundet med hinanden samt at projektet er opdelt i tre dele: indledende del, hoveddel og evaluering.



Figur 3.1. Strukturdiagram for projektet.

Projektet er initieret med baggrund i, at jordfordeling som værktøj tillægges stor vægt i forbindelse med opnåelse af nationale klimamål for 2030. I denne forbindelse stilles der spørgsmålstegn ved, hvorvidt det er muligt at skalere brugen af værktøjet, når det bygger på frivillighed. Projektet bygger på den human- og og samfundsvidenskabelige tradition, på baggrund af projektets subjektive karakter og samfundsmæssige fokus, hvorfor der gøres brug af en kvalitativ forskningsmetode. Dette resulterer i, at projektet består af en hermeneutisk fortolkende tilgang, hvor hvert element bidrager med en individuel forståelse, hvilket tilsammen skal danne en helhed.

Det indledende arbejde - del 1 - belyser emnet i en bred kontekst med henblik på at afdække emnet og herefter afgrænse problemstillingen. Indledningsvist er der foretaget et ustruktureret interview med landinspektør Ricky Weissenborn, der arbejder som jordfordelingsplanlægger ved landinspektørfirmaet Geopartner og tidligere har arbejdet som jordfordelingsplanlægger ved LBST, hvorfor han vurderes at have en dækkende viden vedrørende problemstillingerne på området. Indledningen skaber en forståelse af, at det kan være vanskeligt at skalere brugen af værktøjet grundet manglende incitament til deltagelse. På denne baggrund undersøges det i hoveddelen af projektet, hvordan der i højere grad kan skabes incitament for lodsejere og/eller om der skal gøres brug af tvang for at sikre gennemførsel af projekterne.

Hoveddelen - del 2 - består indledningsvist af tre analyser: en teoretisk gennemgang af jordfordeling som værktøj, en analyse af, hvordan der i højere grad kan skabes incitament for lodsejere samt en analyse af, hvorvidt det er muligt at implementere tvang i jordfordelingsværktøjet. Den første analyse klarlægger, hvordan jordfordelingsværktøjet historisk har ændret sig, hvordan jordfordelingsprocessen fungerer i en national kontekst samt hvordan værktøjet anvendes i en international kontekst. Analysen består således af tre individuelle dele, som tilsammen skal udgøre en samlet og generel forståelse. Denne forståelse danner baggrundsviden for de følgende analyser, og det kan på denne baggrund klarlægges, hvorvidt den danske tilgang til jordfordeling kan forbedres gennem inspiration fra udlandet. Med afsæt i denne analyse, undersøges mulighederne for mere incitament eller brug af tvang - muligvis en kombination.
Kapitlet, der belyser muligheden for at skabe et større incitament, gennemgår først og fremmest indvirkningen for landbrugsejendomme fra henholdsvis ejendomsvurderingsloven og ejendomsavancebeskatingsloven, der er vurderet at være væsentlige barrierer for lodsejeres villighed til deltagelse. Kapitlet indeholder ydermere en diskussion af, hvorvidt en ny zoneopdeling af det åbne land i Danmark kan bidrage med en form for incitament for lodsejere til deltagelse i jordfordelingsprojekter.
Kapitlet, der belyser muligheden for implementering af tvang ved jordfordelinger, undersøger principperne for ekspropriation og styrkerne herfra med henblik på at drage erfaringer til eventuel anvendelse i jordfordelingsværktøjet. Kapitlet undersøger i denne sammenhæng i hvilket omfang, der tidligere er anvendt ekspropriation i forbindelse med jordfordelingsprojekter med henblik på at forstå, hvordan de to værktøjer kan supplere hinanden.

I forbindelse med analyserne vedrørende incitament og tvang foretages et interview med landinspektør Morten Hartvigsen, der har mere end 20 års erfaring med jordfordeling i Danmark, henholdsvis 15 år i LBST (tidl. Jordfordelingskontoret) og otte år i privat

regi. I dag arbejder Morten Hartvigsen med jordfordeling i andre lande i forbindelse med sit arbejde ved FAO i Budapest, hvorfor han vurderes at have viden på området. De to analyser skal bidrage med en forståelse af, hvordan jordfordelingsværktøjet kan justeres med henblik på at opnå effekt i forbindelse med implementering i en national jordreform.

Justeringerne, der vurderes at kunne virkeliggøre en skalering af brugen af værktøjet, resulterer i tre scenarier. Disse scenarier drøftes efterfølgende med stakeholders fra branchen, der vurderes at have tilstrækkelig viden og erfaringer på området til at bidrage med konstruktive kommentarer og nye vinkler på problemstillingerne.

Den afsluttende del af projektet - del 3 - indeholder en evaluering af de opstillede scenarier. Kapitlet vedrørende fremtidens jordfordelinger indeholder en diskussion af, hvordan jordfordelingsprojekter med fordel kan gennemføres i fremtiden med afsæt i den viden, der er opnået gennem hele projektet. Afslutningsvist består projektet af en konklusion på projektets problemformulering samt et efterskrift, der har til hensigt at skabe et overblik over de spørgsmål, der er opstået løbende gennem projektet, men som endnu ikke er besvaret. Der indgår ydermere en diskussion af, hvorvidt det var muligt at anvende andre metoder til at besvare projektets problemstilling.

3.2 Metoder

Med tanke på, at projektet bygger på den human- og samfundsvidenskabelige tradition, gøres der brug af kvalitative metoder, herunder litteraturstudie, dokumentanalyse samt interviews. (Thisted, 2018, s. 70-71) Metoder og begrundelse for valget heraf belyses i det følgende. Det vil løbende gennem projektet noteres, hvilke metoder der er anvendt i de enkelte kapitler.

Litteraturstudie

I projektet anvendes litteraturstudie med formålet at fastlægge allerede eksisterende viden, som anses som "state-of-the-art"-viden, således der arbejdes med udgangspunkt i nyeste forskning på området. Den indledende del af projektet bygger primært på videnskabelig litteratur, der er peer-reviewed, hvilket sikrer, at litteraturen har den fornødne kvalitet. Der er gjort brugt af bl.a. AUB og platformen Google Scholar til at fremsøge litteraturen, hvor det er forsøgt at fremsøge både dansk og international litteratur, der belyser anvendelsen af jordfordelingsværktøjet.

I projektet gøres der løbende brug af et Ph.d. projekt af landinspektør Anne Kristine Munk Mouritsen, der havde til formål *"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."* (Mouritsen, 2005, s. 12)

I DJF-rapporten er der gjort brug af casestudier med både kvantitative og kvalitative metoder, hvor der i begge metoder tages udgangspunkt i 22 gennemførte jordfordelingsprojekter, der vedrører naturgenopretning eller skovrejsning. I den kvantitative analyse er der gjort brug af deskriptiv statistik, hvor formålet er at opstille data fra de 22 jordfordelingsprojekter i diagrammer og tabeller, således de store datamængder gøres overskuelige

og sammenlignelige. Den kvalitative analyse foretages på baggrund af interview med flere forskellige aktører, der har tilknytning til ejendomsudformningsprojekterne, herunder bl.a. jordfordelingsplanlæggere, rekvirenter, sagsbehandlere i jordfordelingskontoret, jordbrugskommissionerne og lodsejerne, hvor disse skulle bidrage med deres oplevelse af processen. Det vurderes på denne baggrund, at Ph.d. projektet fastlægger aktuelle udfordringer ved værktøjet, der kan forhindre en skalering i brugen af værktøjet, hvorfor rapporten anvendes som den primære peer reviewed-kilde i projektet.

Dokumentanalyse

I projektet gøres der ligeledes brug af dokumentanalyse ved eksempelvis analyse af dokumenter fra myndigheder og andre interessenter samt analyse af artikler i fagblade som bl.a. Landinspektøren. Dokumentanalyse anvendes ved dokumenter, der bidrager til projektets empiri. I dokumentanalysen er der rettet opmærksomhed på, at nogle dokumenter kan have et bestemt formål og derfor være vinklet herefter, hvorfor data skal udvælges med omhu, og skal belyse sagen fra flere sider. Dokumentanalyse har i projektet som primær formål at identificere udfordringer ved jordfordelingsværktøjet, der kan forhindre en opskalering heraf. Forståelsen, der er skabt på baggrund af det undersøgte data, skal samtidig bidrage til formulering af spørgsmål og undren til interviews af stakeholders, der foretages senere i projektperioden.

Interview

Interview som metode har i projektet til hensigt at belyse både barrierer og styrker ved værktøjet og anvendes gennem hele projektet med forskellige formål. Der gøres brug af ét ustruktureret interview indledningsvist og flere semistrukturerede interview undervejs i projektperioden.

Det ustrukturerede interview indeholder ikke fastlagte spørgsmål på forhånd, men blot ét eller flere fastlagte temaer, der skal berøres undervejs. Temaet udgør basen for interviewet, hvor det er interviewerens rolle undervejs at stille uddybende spørgsmål til interviewpersonen med hensigten om at opnå en udtømmende forståelse for det pågældende tema. (Thisted, 2018, s. 213) I det indledende arbejde gøres der brug af et key informant-interview, hvor der gennemføres et ustruktureret interview med landinspektør Ricky Weissenborn, der vurderes at være i besiddelse af aktuel viden på området.

Det semistrukturerede interview har på forhånd ét eller flere fastlagte temaer, hvortil der er fastlagt en række spørgsmål, der kan berøres under interviewet. Disse spørgsmål fremgår af en interviewguide, der skal sikre, at interviewet berører det, der ønskes belyst på forhånd. Undervejs i interviewet er der mulighed for at tilføje nye spørgsmål samt omrokere på rækkefølgen af spørgsmålene i tilfælde af, at intervieweren finder det hensigtsmæssigt. (Thisted, 2018, s. 213) I hoveddelen gennemføres et semistruktureret interview med landinspektør Morten Hartvigsen, der på baggrund af sine mere end 20 års erfaring med jordfordeling i Danmark, vurderes at kunne give indsigt i, hvordan der gennem tiden er arbejdet med værktøjet. Der udarbejdes til dette interview en interviewguide, der tager udgangspunkt i den viden, der er opnået gennem projektet via. litteraturstudie og dokumentanalyse, hvor interviewguiden således skal sikre, at uklare forhold og opståede spørgsmål besvares af informanten. Interviewguiden fremgår af bilag D.1 på side 121.

Scenarier

På baggrund af en sammenfatning i hoveddelen af projektet opstilles tre scenarier, der skal belyse hvilke tiltag, der med fordel kan implementeres i jordfordelingsværktøjet. Disse tre scenarier drøftes med tre personer fra branchen, der med deres ekspertise vurderes at kunne bidrage med konstruktive kommentarer og nye vinkler på problemstillingerne.

Der foretages opfølgende interviews med Ricky Weissenborn og Morten Hartvigsen, da de med udgangspunkt i tidligere interviews har kendskab til projektet, og derfor vurderes at kunne bidrage med kritik til scenarierne. Derudover foretages interview med Erik Blaabjerg, specialkonsulent fra Landbrugsstyrelsen, der forventes at kunne bidrage med et forvaltningsmæssigt syn på jordfordelingsværktøjet i sin helhed samt scenarierne. Der udarbejdes en overordnet interviewguide, der benyttes til de tre interviews. Interviewguiden fremgår af bilag B på side 113.

Det faktum, at der opstilles tre faste scenarier med tilhørende spørgsmål, vurderes at bidrage til, at resultaterne af interviewene bliver dybdegående. Der er desuden truffet beslutning om, at interviewpersonerne får tilsendt scenarierne på forhånd, således der kan skabes en dyb refleksion. Det er målet, at dette vil sikre, at interviewene ikke blot indeholder umiddelbare reaktioner på scenarierne. De tre interviews foretages som semistrukturerede interviews, da det primære formål er, at interviewene skal belyse de tre scenarier, der på forhånd er formuleret, men der skal samtidig være plads til at interviewpersonerne kan reflektere. (Thisted, 2018, s. 213). Undervejs i interviewene er det forventningen, at de hver især vil tage en drejning og tilpasses til den pågældende interviewpersons kompetenceområde.

På baggrund af disse tre interviews vurderes det, at repræsentativiteten for at belyse problemstillingerne er sikret.

Brug af retskilder

I projektet gøres der brug af "juridisk analyse", hvor der foretages en analyse af relevant lovgivning med formålet om at forstå dets kontekst og dets historiske perspektiv. "Juridisk analyse" defineres som en identifikation af retskilder og forståelse af deres primære formål, ordlydsforståelse af relevante bestemmelser samt gennemgang af tilhørende noter fra Karnovs lovsamling. I Karnovs noter indgår litteraturhenvisninger, fortolkninger af bestemmelser, eventuelle afgørelser med baggrund i den pågældende bestemmelse samt historiske lovændringer, hvilket bidrager til forståelse af den pågældende bestemmelse.

Konklusion

På baggrund af ovenstående gennemgang af projektets struktur og tilhørende metodevalg vurderes det, at flere niveauer af de taksonomiske niveauer opnås, hvilket sikrer, at projektet løftes til et højere niveau. Det vurderes desuden, at projektets problemformulering belyses på en systematisk måde, hvilket åbner op for muligheden for senere at anvende projektets resultater som afsæt til videre analyse.

DEL II

HOVEDANALYSE

Kapitel 4

Jordfordelingsværktøjet

Det følgende kapitel indeholder en teoretisk gennemgang af jordfordelingsværktøjet og har til formål at klarlægge værktøjet i en lov- og procesmæssig samt historisk kontekst. Dertil indeholder kapitlet en gennemgang af begrebet jordmobilitet, der i praksis benyttes til at fastlægge forudsætningerne for at gennemføre et jordfordelingsprojekt. Afslutningsvist gennemgår kapitlet jordfordeling i et internationalt perspektiv med henblik på at udlede erfaringer og principper fra andre europæiske lande, der kan overføres til jordfordelingsværktøjet i Danmark. Kapitlet bygger primært på dokumentanalyse.

4.1 Jordfordeling i et historisk perspektiv

Efter genforeningen med Sønderjylland i 1920 blev den første egentlige jordfordelingslov vedtaget i 1924. Denne var dog kun gældende for Sønderjylland, indtil jordfordeling blev et landsdækkende værktøj med jordfordelingslovens af 1955. Siden vedtagelsen i 1955 har formålet med jordfordelingsværktøjet udviklet sig i takt med samfundets tendenser og formålsparagraffen er revideret tre gange, hvilket løbende har ændret på, hvilke formål jordfordeling kan anvendes til. (Hartvigsen, 2014, s. 52-53)

I perioden fra 1955 til 1990 var jordfordeling udelukkende tiltænkt som et værktøj til erhvervsfremme af landbruget, således at driften af den enkelte bedrift kunne optimeres. Ordlyden af formålsparagraffen blev ændret i 1982, men fastholdt de samme principper om, at jordfordeling var tiltænkt til erhvervsfremme af landbrugserhvervet. I 1990 ændredes formålsparagraffen til desuden at indeholde en formulering om, at jordfordeling kunne anvendes i forbindelse med gennemførelsen af bl.a. naturgenopretningsprojekter, skovtilplantning og etableringen af rekreative områder. Denne form for jordfordeling er eksempelvis anvendt i naturgenopretningsprojektet for Skjern Å, hvor der blev gjort udbredt brug af jordfordeling til arealerhvervelse af tilhørende erstatningsjord ad flere omgange. I 2005 skrives jordfordelingsloven (Lov nr. 129 af 28. april 1955) sammen med jordkøbsloven (Lov nr. 181 af 28. april 1971), og navngives Lov om jordfordeling og offentligt køb og salg af fast ejendom til jordbrugsmæssige formål m.m. Dette resulterer i en ny formålsparagraf, som indeholder flere af de samme principper som loven fra 1990. Den væsentligste ændring er, at formålet nu er opstillet i punktform.

De forskellige formuleringer af formålsparagraffen fremgår af tabel 4.1, der starter herunder og forsætter på den følgende side.

Gældende	Lovtekst	Lov
1955-1990	*"Til fremme af en hensigtsmæssig jordfordeling mellem landejendomme, jfr. statshusmandslovens § 8, stk. 8, i tilfælde, hvor jordtilliggendet er uheldigt for ejendommenes økonomiske udnyttelse, eller hvor der i øvrigt er behov for en ændret jordfordeling, kan landbrugsministeren nedsætte jordfordelingskommissioner, hvis områder fastsættes af ministeren."*	jf. Lov nr. 129 af 1955 § 1, stk. 1

1982-1990	*"Jordfordelinger efter denne lov kan foretages mellem landbrugsejendomme, jfr. lov om landbrugsejendomme § 2, stk. 2, såfremt ejendomsstrukturen eller jordfordelingen er uhensigtsmæssig for ejendommenes økonomiske udnyttelse, eller der i øvrigt er behov for en ændret jordfordeling."*	jf. Lov nr. 700 af 1982 § 1, stk. 1
1990-2005	*"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. 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."*	jf. Lov nr. 415 af 1990 § 1, stk. 1
2005-nu	*"Loven har til formål at* *1. sikre en bedre erhvervsmæssig udnyttelse af landbrugsejendomme ved at forbedre struktur- og arronderingsforholdene gennem omlægning af landbrugsjord,* *2. medvirke til gennemførelse af projekter til bevaring og forbedring af natur- og miljøværdier i det åbne land, herunder oprettelse af rekreative områder og natur- og nationalparker, gennemførelse af naturgenopretningsprojekter, naturpleje, skovplantning, drikkevandssikring og internationale forpligtelser på natur- og miljøområdet m.v.,* *3. medvirke til udvikling i landdistrikterne ved forbedring af struktur- og arronderingsforholdene under hensyn til natur, miljø og landskabelige værdier,* *4. medvirke til jordomlægninger for at afbøde de jordbrugsmæssige gener ved ikke-jordbrugsmæssige aktiviteter i landbrugsområder,* *5. fremskaffe erstatningsarealer til berørte landbrugsejendomme i forbindelse med gennemførelse af de i nr. 2-4 nævnte projekttyper og* *6. muliggøre etablering og bevarelse af havekolonier."*	jf. Lov nr. 535 af 2005 § 1, stk. 1, nr. 1-6

Tabel 4.1. Tabellen viser udviklingen i formuleringen af de forskellige formålsparagraffer siden den første landsdækkende jordfordelingslov i 1955.

Som resultat af ændringerne i formålsparagraffen er der gradvist blevet gennemført flere projektjordfordelinger end erhvervsjordfordelinger, hvilket har medført, at tilskuds- og kompensationsordningerne til traditionelle erhvervsrettede jordfordelinger ophørte i 2006 - tilskudsordningen blev dog genoptaget i 2019. (Hartvigsen, 2014, s. 54-56; Landbrugsstyrelsen, 2021a)

På baggrund af jordfordelingslovens nuværende formålsparagraf er der således i dag mulighed for at anvende jordfordeling til både erhvervsrettede jordfordelinger, naturgenopretning, oprettelse af rekreative områder og nationalparker, samt gennemførelse af naturpleje, skovrejsning, drikkevandssikring og internationale forpligtelser på natur- og miljøområdet. Jordfordeling er således et værktøj med brede rammer til at udvikle og sikre de forskellige interesser i det åbne land.

Der er desuden for nyligt rettet fokus på begrebet multifunktionel jordfordeling (MUFJO), hvor fokus specifikt er på at sikre flersidig anvendelse. I 2018 blev de politiske partier enige om en finansiering på 150 millioner til anvendelse i perioden 2019-2022 til en pilotordning, der skal afklare potentialet for denne type af jordfordeling. For at komme i betragtning til finansiering er det nødvendigt at projektet bl.a. understøtter nationale interesser og indebærer lokal forankring. (Miljø- og Fødevareministeriet, 2018; Landbrugsstyrelsen, 2021b) I sammenhæng med begrebet MUFJO er der en række fagfolk, der udtrykker, at jordfordeling længe har indeholdt multifunktionelle elementer. Eksempelvis skriver Hartvigsen (2014, s. 52), at:

"Land consolidation is by nature a multi-purpose tool" (Hartvigsen, 2014, s. 52)

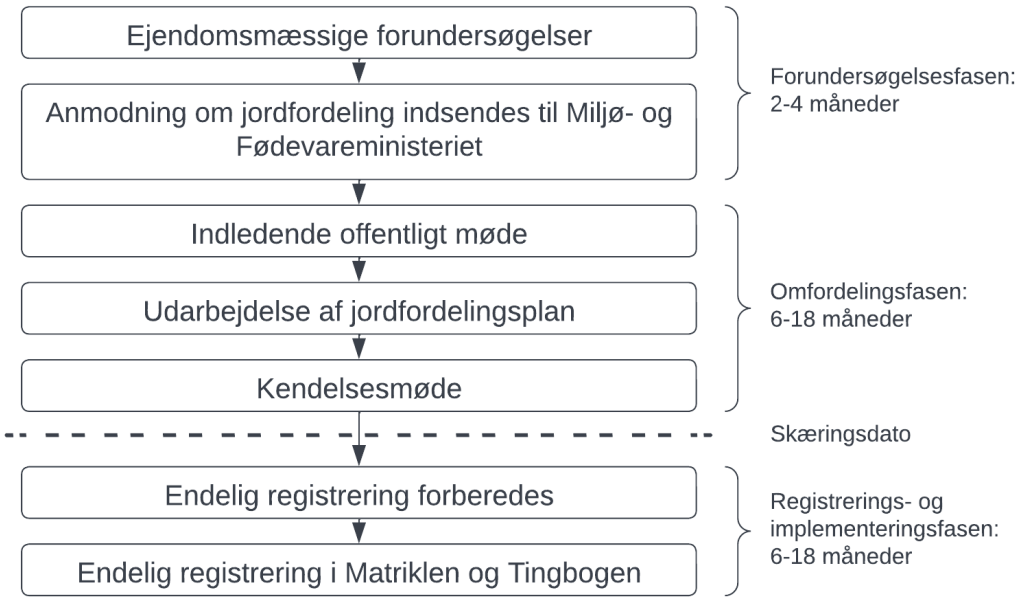
I henhold til ovenstående skriver Hartvigsen (2014), at det i praksis har været muligt at anvende værktøjet med henblik på forskellige mål og ønsker til arealanvendelsen førend MUFJO-projekterne blev introduceret. Ligeledes viste en undersøgelse af jordfordelingspraksis i perioden 1979-1984, at jordfordeling allerede her - inden den opdaterede formålsparagraf i 1990 - i flere projekter havde været anvendt til multifunktionelle formål. (Sørensen, 1987, s. 163-166)

4.2 Jordfordelingsprocessen i dag

Den nuværende jordfordelingsproces er i dag stort set identisk med jordfordelingsprocessen, som den blev introduceret med jordfordelingsloven af 1955. Det er i Danmark jordbrugskommissioner, som foretager den konkrete sagsbehandling og godkendelse af hver enkel jordfordeling. Der er to jordfordelingskommissioner i Danmark - én som dækker Jylland, og én som dækker øerne. Hver jordfordelingskommission består jf. jordfordelingsloven § 2, stk. 3, af en formand, to viceformænd og ni øvrige medlemmer. Af de ni øvrige medlemmer er det et krav, at tre skal være vurderingskyndige udpeget efter indstilling af erhvervsministeren (tidligere erhvervs- og vækstministeren), tre skal være jordbrugskyndige udpeget efter indstilling fra L&F, og tre skal være udpeget efter indstilling fra Kommunernes Landsforening (KL). Jordbrugskommissionen sammensættes herefter fra sag til sag af enten formand eller viceformand, og et af hver af de tre menige medlemmer.

Jordfordelingsprocessen kan overordnet inddeles i tre faser: forundersøgelsesfasen, omfordelingsfasen samt registrerings- og implementeringsfasen.

En oversigt over jordfordelingsprocessen fremgår af figur 4.1.



Figur 4.1. Figuren viser den nuværende jordfordelingsproces. Figuren er lavet med inspiration fra Hartvigsen (2014, s. 58)

I forundersøgelsesfasen undersøges det, hvorvidt det er realistisk at gennemføre jordfordelingen ud fra de ejendomsmæssige forhold i området. I den anden fase, omfordelingsfasen, foretages planlægningen af, hvorledes lodsejernes jord omfordeles og i den tredje og afsluttende fase, efter jordfordelingsprojektet er vedtaget, skal de matrikulære og ejendomsmæssige forandringer implementeres og registreres.

I det følgende vil jordfordelingsprocessens trin gennemgås, som de fremgår af figur 4.1. Gennemgangen af jordfordelingsprocessen er baseret på en videnskabelig artikel af Hartvigsen (2014, s. 57.60) vedrørende jordfordeling i Danmark.

Ejendomsmæssige forundersøgelser

Ethvert jordfordelingsprojekt indledes med, at der foretages ejendomsmæssige forundersøgelser, hvilket indebærer udarbejdelse af et ejendomskort over de tiltænkte berørte ejendomme, interviews med lodsejere for at fastslå lodsejertilslutningen og lodsejernes umiddelbare ønsker i forbindelse med deltagelse i det givne projekt, samt estimering af projektets omkostninger. Ifølge Landbrugsstyrelsens vejledning om tilskud til vådområde- og lavbundsprojekter skal der foretages både ejendomsmæssige- og tekniske forundersøgelser inden et projekt igangsættes. De offentligretlige bindinger såsom eksisterende planer og beskyttelseslinjer undersøges som en del af den tekniske forundersøgelse (Landbrugsstyrelsen, 2022a, s. 15-18). I vejledningen for multifunktionelle jordfordelingsprojekter omtales de ejendomsmæssige forundersøgelser ligeledes. Her skal de tekniske forundersøgelser dog udføres af ansøger, inden der kan gives en betinget godkendelse til projektet, og LBST kan foretage de ejendomsmæssige forundersøgelser. (Landbrugsstyrelsen, 2022b, s. 22, 25-26, 33) I vejledningen for erhvervsrettet jordfordeling fremgår umiddelbart intet om, at der skal foretages ejendomsmæssige forundersøgelser. Dette vurderes at kunne hænge sammen med, at vejledningen, og erhvervsrettet jordfordeling generelt, fokuserer på jordfordeling, som påbegyndes på eget initiativ af lodsejere i et område. (Landbrugsstyrelsen, 2019) I Bekendtgørelse om multifunktionel jordfordeling § 3, stk. 1, pkt. 2 (BKG nr. 239 af 16. marts 2020) defineres ejendomsmæssige forundersøgelse som en:

> *"Undersøgelse, som udføres af Landbrugsstyrelsen på baggrund af det multifunktionelle projekts indhold, og som har til formål at konsolidere projektet i forhold til lodsejerholdning, jordfordelingspotentiale og omkostninger ved arealer, der udgår af eller begrænses i forhold til landbrugsproduktion."*

Det bemærkes, at der ikke er krav om at undersøge de privatretlige bindinger i form af servitutter eller hæftelser i forbindelse med forundersøgelserne (Landbrugsstyrelsen, 2022a, s. 18-21). Servitutter undersøges i stedet i forbindelse med jordfordelingskommissionens myndighedskontrol som led i forberedelsen af kendelsesmødet (Landbrugsstyrelsen, 2019, s. 26).

Anmodning om jordfordeling

Når den ejendomsmæssige forundersøgelse er gennemført og projektet ønskes igangsat, anmodes Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (tidligere Miljø- og Fødevareministeriet) officielt om igangsættelse af det konkrete jordfordelingsprojekt.

Indledende offentligt møde

Herefter indkalder jordfordelingskommissionen til et indledende offentligt møde, hvor der udvælges en komité af lokale parthavere til at repræsentere de involverede lodsejeres generelle interesser. Der træffes desuden beslutninger om størrelsen og afgrænsningen af projektområdet, samt skæringsdato. Skæringsdatoen er den dato, hvor ejerskabet af jorden skifter hænder, og den matrikulære og tingbogsmæssige berigtigelse igangsættes.

Udarbejdelse af jordfordelingsplan

Efter det indledende offentlige møde påbegyndes udarbejdelsen af jordfordelingsplanen, som indledes med at fastlægge værdien af hvert jordstykke. Hvert jordstykke bliver vurderet ud fra række parametre, og jordstykket med den højeste bonitet fastsættes til takst 100. Herefter fastsættes hvert jordstykkes værdi med en takst, som er svarende til jordstykkets bonitet relativ til takst 100. Herefter går den pågældende jordfordelingsplanlægger i gang med at foretage lodsejermøder med hver enkelt deltagende lodsejer, hvor det skal undersøges, hvilke ønsker den enkelte lodsejer har til projektet, herunder hvilke jordstykker lodsejeren er villig til at sælge eller bytte, og hvilke lodsejeren ønsker at modtage.

Når jordstykkernes værdi er bestemt, og lodsejernes interesser i projektet er kortlagt, er det muligt at påbegynde udarbejdelsen af den endelige jordfordelingsplan. Denne plan indeholder den endelige arrondering af de deltagende lodsejeres arealer. Med tanke på, at deltagelse er frivillig, kan det blive en møjsommelig proces for jordfordelingsplanlæggeren at opnå en aftale, hvorfor der typisk vil blive afholdt flere lodsejermøder med hver enkelt lodsejer for at finde den rette løsning. Dette blev ligeledes fremhævet som en barriere i interviewet med Weissenborn (11. februar 2022). Når en aftale med en lodsejer opnås, underskrives en overenskomst, som er en bindende aftale om at sælge arealet som en del af jordfordelingen, når kendelsen afsiges og jordfordelingen godkendes. I nogle tilfælde vil de deltagende lodsejere ikke kunne opnå enighed om bytte af deres arealer internt i projektet, hvorfor det her som jordfordelingsplanlægger kan være nødvendigt at opkøbe egnet erstatningsjord og stille til rådighed for projektet. Alternativt kan lodsejerne være interesseret i en økonomisk kompensation, hvilket også skal budgetteres.

Derudover indeholder dette trin det praktiske arbejde i at ansøge relevante myndigheder om diverse tilladelser og godkendelser, samt foretage en miljø-screening. Ydermere skal panthavere i de berørte ejendomme give tilladelse til eventuel jordafståelse.

Kendelsesmøde

I dette trin indsendes sagen med nødvendig dokumentation til endelig behandling ved jordfordelingskommissionen. Dette sker tre måneder inden skæringsdatoen, hvorefter den endelige kendelse forberedes og der indkaldes til det andet offentlige møde, som er kendelsesmødet. Som nævnt tidligere, foretager jordfordelingskommissionen op til kendelsesmødet en myndighedskontrol, hvor det undersøges om alle nødvendige tilladelser er indhentet, og om der er servitutter, som hindrer ejendommes deltagelse eller projektets gennemførelse (Landbrugsstyrelsen, 2019, s. 26). På kendelsesmødet præsenteres det endelige projekt både for offentligheden og for jordfordelingskommissionen, hvorefter sidstnævnte træffer kendelse om projekt. Jordfordelingskommissionens kendelse består

både af den faktiske afgørelse om projektets gennemførelse, men også de mere tekniske og praktiske afgørelser vedrørende pengeoverførsler, håndtering af pant og matrikulær berigtigelse.

Endelig registrering forberedes

Dette trin indeholder den tekniske opmåling af de ejendomsmæssige forandringer. Selve jordfordelingsplanlægningen er derfor slut, og de berørte lodsejere er ikke længere direkte involveret i processen. Til dette trin af processen skal der både påregnes tid til landinspektørens arbejde og sagsbehandlingstiden hos henholdsvis Geodatastyrelsen og Tinglysningsretten.

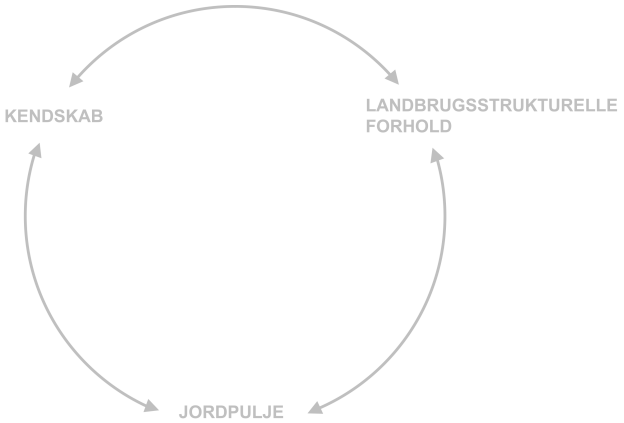
Endelig registrering i Matriklen og Tingbogen

Efter den endelige registrering er forberedt, og dokumenter er indsendt til Geodatastyrelsen og Tinglysningsretten, afsluttes jordfordelingsprojektet med en endelig registrering af de matrikulære og ejendomsmæssige forandringer. Det bemærkes, at en fordel ved jordfordeling er, at jordfordelingskendelsen behandles som én samlet sag ved Geodatastyrelsen, i modsætning til almindelige matrikulære forandringer. Derudover er det jf. jordfordelingsbekendtgørelsen § 28, stk. 1, rekvirenten af en jordfordeling, hvilket i flere tilfælde er det offentlige, som afholder udgifterne til tinglysningsafgift og gebyrer til Geodatastyrelsen, hvorfor det i disse tilfælde vil fritage den enkelte lodsejer for disse udgifter.

4.3 Jordfordelingens forudsætninger

En central del af teorien inden for jordfordeling vedrører begrebet jordmobilitet, der af Sørensen (1987, s. 192) defineres som jordfordelingens forudsætninger for gennemførelse. Jordmobilitet er afledt af begrebet mobilitet, der betegnes som bevægelighed, hvorfor områder med ringe jordmobilitet altså er ubevægelige. Der skal således være god jordmobilitet i et område, førend en jordfordeling, ifølge teorien, kan gennemføres.

De tre faktorer, der karakteriser jordmobiliteten er som illustreret på figur 4.2 de landbrugsstrukturelle forhold, jordpulje og kendskab.



Figur 4.2. Oversigt over de faktorer, der er afgørende for god jordmobilitet.
Inspireret af Sørensen (1987, s. 193).

De landbrugsstrukturelle forhold vedrører den lokale markedssituation for jordhandel og arronderingsstrukturen i et givent område. En vanskelig arronderingsstruktur spiller en afgørende rolle for jordmobiliteten, idet dette kan medføre bredere tilslutning blandt lodsejere med øje på de strukturmæssige forbedringer, som deltagelse i et jordfordelingsprojekt kan medføre. Ydermere skal der ifølge Sørensen være en rimelig og geografisk balanceret fordeling mellem efterspørgslen på erstatningsjord, da der ellers kan opstå problemer med jordfordelingens virkeliggørelse. (Sørensen, 1987, s. 192, 194)

Jordpulje er den anden væsentlige faktor, der indgår i vurderingen af et områdes jordmobilitet. Definitionen på en jordpulje er ifølge Sørensen (1987, s. 195):

> *"(...) den mængde jord, der som udgangspunkt står til rådighed for planlægningsprocessen til fordeling blandt de potentielt deltagende lodsejere i overensstemmelse med de forskellige målsætninger, der i sagen kan optræde som grundlag for den nye fordeling af landbrugsjorden."*

Faktoren kendskab vedrører det lokale kendskab til jordfordeling og afhænger ifølge Sørensen (1987, s. 196-197) af den lokale planlægningskapacitet, et velfungerende lodsejerudvalg og endeligt implicerede lodsejeres kendskab til jordfordelingens fordele. Den lokale planlægningskapacitet kan være afgørende for jordmobiliteten, da der kræves ledig og kvalificeret kapacitet hos de myndigheder og/eller privat praktiserende landinspektører, der leder jordfordelingsplanlægningen. Dertil kan et velfungerende og harmonisk lodsejerudvalg fremme jordmobiliteten, idet de formidler jordfordelingsperspektivet og kan skabe tillid blandt deltagende lodsejere. Endeligt spiller kendskabet til jordfordelingens proces, indhold og fordele en vigtig rolle ift. jordmobiliteten.

Ifølge Sørensen (1987, s. 192) skal minimum to af de tre faktorer være positivt til stede for, at sikre tilstrækkelige forudsætninger for at skabe god jordmobilitet i et område. Teoretisk set er der altså en række faktorer, en jordfordeling indledningsvist kan vurderes på baggrund af. Med udgangspunkt i de indledende analyser og undersøgelser i nærværende projekt er især faktoren jordpulje relevant, da denne vurderes at kunne have betydning for lodsejernes incitament for deltagelse. Det fremhæves af Sørensen, at den vigtigste fordel forbundet med jordfordeling er de mulige arronderingsforbedringer, men i takt med jordfordelingsværktøjets ændrede fokus, vurderes det, at dette incitament efterhånden kun er en sekundær fordel. (Sørensen, 1987, s. 197) Uanset dette faktum, kan jordpuljen dog være afgørende for udfaldet af en jordfordeling og DJF-rapporten angiver, at:

> *"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."* (Mouritsen, 2005, s. 86)

Jordpuljens vigtighed vurderes at hænge sammen med Hartvigsen (2014) beskrivelse af, at lodsejere ikke uden videre er villige til at opgive jord, medmindre de modtager erstatningsjord af samme kvalitet eller økonomisk kompensation og efterfølgende er "at least as well off", som beskrevet i afsnit 1.2 på side 10. I denne sammenhæng er netop det incitament, en jordpulje synes at medføre, relevant at perspektivere til de fra praksis nævnte problemstillinger, idet især Weissenborn (11. februar 2022) fremhæver, at det er en omkostningstung og ressourcekrævende proces at fremskaffe den nødvendige mængde af

erstatningsjord. I denne sammenhæng er spørgsmålet, hvorvidt det er muligt at omlægge og ekstensivere 100.000 ha lavbundsjorder vha. jordfordeling med tanke på de udfordringer, der synes at være med anskaffelsen af puljejord?

I sammenhæng med faktoren jordpulje vurderes faktoren kendskab at have betydning for udfaldet af en jordfordeling. Som beskrevet af Weissenborn (11. februar 2022) er reglerne vedrørende beskatning og vurdering ændret over tid, og det vurderes, at det for den almindelige lodsejer kan være vanskeligt at gennemskue, hvordan deltagelse i jordfordeling kan påvirke disse forhold. Særligt i de tilfælde, hvor en lodsejer afstår areal, kan vurderingen af ejendommen ændre sig markant, hvilket ligeledes påvirker beskatningen. På denne baggrund vurderes det, at jordfordelingsværktøjet som helhed, men i særdeleshed også vurderings- og beskatningsreglerne, er essentielle at formidle til de involverede lodsejere med henblik på at forbedre det lokale kendskab. Dertil vurderes det, at en ændring af det incitament, der kan være ved afståelse af arealer til ekstensivering, kan medføre bedre betingelser for både lodsejere og jordfordelingsplanlæggere, idet det muligvis kan påvirke den mængde jord, der skal indgå i en eventuel jordpulje.

4.4 Jordfordeling i et internationalt perspektiv

Formålet med dette afsnit er at undersøge, hvorledes jordfordeling anvendes i andre lande, med henblik på at identificere, hvorvidt der eksisterer procedurer eller tiltag i udlandet, som kan forbedre den danske model for jordfordeling. I analysen gennemgås tilgangen til jordfordeling i Finland, Litauen, Holland og Tyrkiet, da de som europæiske lande vurderes at kunne sammenlignes med Danmark på flere parametre. Afsnittet er baseret på beskrivelser i publikationen "Legal guide on Land Consolidation", som er udgivet af FN's Fødevare- og Landbrugsorganisation (FAO), der en af FN's femten særorganisationer. I 1945 blev FAO oprettet med det selverklærede mål at opnå fødevaresikkerhed for alle og sørge for, at alle har adgang til fødevarer af høj kvalitet (FAO, 2022), hvilket også betyder, at FAO's arbejde er koncentreret omkring udviklingslandene.

FAO arbejder internationalt med tre forskellige tilgange til jordfordeling, som er illustreret på figur 4.3.

Ejendomshandler	Frivillig	Majoritetsbaseret	Obligatorisk	Ekspropriation
Reguleret eller ureguleret	Reguleret	Reguleret	Reguleret	Påtvunget af det offentlige
	Beslutninger tages frivilligt	Jordfordelingsplan vedtaget af et kvalificeret flertal	Jordfordelingsplan vedtaget af offentlig myndighed	Ingen afstemning
Ikke faciliteret af professionelle	Faciliteret af professionelle	Faciliteret af professionelle	Ingen afstemning Faciliteret af professionelle	Økonomisk kompensation

Figur 4.3. Figuren viser de forskellige typer af jordfordeling som FAO skelner mellem. Inspireret af FAO (2020, s. 9).

På figuren fremgår det, at FAO beskæftiger sig med jordfordeling, der spænder fra fuld frivillighed til majoritetsbaseret til obligatorisk deltagelse. Ved modellen for fuld frivillighed skal lodsejerne godkende den endelige omfordeling af jorderne, hvorfor denne model har

den største grad af inddragelse af den enkelte lodsejer. Majoritetsbaseret jordfordeling kendetegner sig ved, at majoriteten af lodsejerne skal stemme for planens vedtagelse og dermed implementering. Majoriteten kan være antallet af lodsejere, men også majoriteten set ift. den arealmængde, som er en del af jordfordelingsprojektet. Endeligt henviser FAO til den obligatoriske model for jordfordeling, hvor det udelukkende er en offentlig myndighed, som træffer den endelige beslutning om jordfordelingens gennemførelse, hvilket betyder, at den enkelte lodsejer ikke har nogen direkte indflydelse eller ejerskab over planen, selvom de kan være med på råds under planens udarbejdelse. På denne baggrund anbefaler FAO således ikke den obligatoriske model. Derimod henviser FAO til, at modellen med fuld frivillighed er at foretrække over den majoritetsbaserede, men de anerkender samtidig, at majoritetsbaseret jordfordeling kan have sin berettigelse, specielt i lande, hvor frivillighed kan vise sig besværligt i praksis, og hvor der er udfordringer med at forbedre den landbrugsmæssige struktur. Udover de tre tilgange til jordfordeling, vises også den frivillige og tvangsmæssige mulighed for ejerskifte, som ligger udenfor jordfordelingsbegrebet. Disse er henholdsvis almindelige ejendomshandler og arealerhvervelse ved ekspropriation. (FAO, 2020,s. 18-20)

Finland

Den praktiske tilgang til jordfordeling i Finland minder om den danske. Der er dog en væsentlig forskel, da reglerne og procedurerne for jordfordeling i Finland ikke er udformet i en egentlig jordfordelingslov, som det er tilfældet i Danmark. I stedet er jordfordeling en del af loven om dannelse af fast ejendom, samt anden sektorlovgivning. Et givet jordfordelingsprojekt initieres af den statslige landinspektør, og der er ingen formelle lovkrav om, at jordfordelingen skal initieres af de deltagende lodsejere. Dette er dog tilfældet i praksis, da jordfordelingsprojekter ikke påbegyndes, medmindre en majoritet af lodsejerne støtter projektet. Lodsejere, der ikke støtter projektet, inkluderes normalt ikke i jordfordelingen. Når jordfordelingsprojektet er påbegyndt, er det den statslige landinspektør og to udpegede administratorer, som træffer beslutningen om jordfordelingsplanens gennemførelse. De involverede lodsejere har således ikke mulighed for at stemme om planen, men blot mulighed for at komme med ønsker til planens udformning. (FAO, 2020, s. 24-26) Derfor kan Finlands tilgang på papiret siges at følge den obligatoriske model i forbindelse med initieringen af et projekt, men i praksis følger det den frivillige model. I forbindelse med vedtagelsen af den endelige jordfordelingsplan er det dog den statslige landinspektør, som sidder med beslutningskompetencen, hvorfor denne del må siges at følge den obligatoriske model.

Litauen

I Litauen skal lodsejere give samtykke til at deltage i et jordfordelingsprojekt, og det er et krav, at lodsejere skal dække udgifterne forbundet med at udtræde af jordfordelingsprojektet efter samtykket er afgivet. I løbet af projektet afholdes tre offentlige møder med de deltagende lodsejere. Ved de to første møder bliver lodsejerne præsenteret for jordfordelingsplanen, hvortil det er muligt at komme med ønsker og indvendinger til projektet. Ved det tredje og sidste møde præsenteres lodsejerne for den endelige jordfordelingsplan, hvortil der stemmes for eller imod. Her er det et krav, at 75 procent af lodsejerne stemmer for planen, hvis den skal vedtages. Litauen følger altså principper fra

den frivillige tilgang i jordfordelingens indledende fase, hvorefter vedtagelsen baserer sig på den majoritetsbaserede tilgang. (FAO, 2020, s. 26-27)

Holland

I Holland blev den første jordfordelingslov vedtaget i 1924. Begrebet har ændret karakter flere gange, og er i dag omdøbt til jordudvikling (land development) i stedet for jordfordeling (land consolidation). Med en lovændring i 1985 blev begrebet udvidet, og kunne derfor anvendes til eksempelvis rekreative og naturmæssige formål, i stedet for de rent landbrugsmæssige formål. Derudover blev jordudvikling inddelt i fire kategorier alt efter, hvilket formål det pågældende projekt omhandlede. Dette betød eksempelvis, at nogle jordfordelinger var frivillige med afstemninger om omfordelingen, mens andre var mere myndighedsbestemte, og blandt andet også gav mulighed for ekspropriation, i de tilfælde hvor offentlige interesser vægtede tungere end private interesser. Indtil 2007, hvor loven igen ændredes, var myndighedskompetencen derudover todelt, idet Statens Service for Land- og Vandforvaltning (DLG) stod for forberedelsen og implementeringen af jordfordelingsprojektet, mens Kort- og Matrikelstyrelsen (Kadaster) stod for udarbejdelsen af selve jordfordelingsplanen. I 2007 blev værktøjet revideret med det mål at skabe en integreret tilgang til den fysiske udvikling af landdistrikterne. Værktøjet blev blandt andet decentraliseret ved, at Hollands administrative provinser overtog myndighedskompetencen. Derudover blev der slækket på en række krav vedrørende jordfordelingsplanen og grundvurderingerne i forbindelse med det enkelte projekt med henblik på at forbedre sagsprocessen. (FAO, 2020, s. 27-29; Leenen, 2021)

Tyrkiet

Jordfordeling er et hyppigt anvendt værktøj i Tyrkiet, hvor der i perioden 2002-2013 blev foretaget omfordeling af ca. 45.000 km^2 jord, svarende til Danmarks areal. I perioden 2014-2023 er der planer om at omfordele 140.000 km^2 jord, hvilket betyder, at Tyrkiet har det største jordfordelingsprogram i Europa og Centralasien. Det er en bred vifte af aktører, som kan påbegynde et jordfordelingsprojekt, herunder bl.a. den offentlige jordfordelingsmyndighed og andre offentlige myndigheder, som kan have en interesse eller et behov for jordfordeling. Derudover kan jordfordelingsprojekterne også initieres på baggrund af lokale ønsker fra eksempelvis lodsejere. Tyrkiet har en blanding af den majoritetsbaserede tilgang og den obligatoriske tilgang ift. påbegyndelsen af et jordfordelingsprojekt. Det er i Tyrkiets jordfordelingslov beskrevet, at et flertal af de berørte lodsejere skal stemme for et projekt, før det kan igangsættes. Dette krav kan dog tilsidesættes, hvis de relevante myndigheder vurderer, at jordfordelingen er i offentlighedens interesse. Når et jordfordelingsprojekt først er igangsat, kan lodsejerne fremsætte deres ønsker til jordfordelingen. Den udarbejdede jordfordelingsplan udsendes i offentlig høring tre gange, hvorefter jordfordelingsmyndigheden træffer en endelig kendelse om jordfordelingens gennemførelse. Der er dermed ikke noget krav om, at der skal tages hensyn til lodsejernes ønsker, og der skal ligeledes ikke stemmes om den endelige jordfordelingsplan blandt de berørte lodsejere. (FAO, 2020, s. 33-34)

4.5 Konklusion og diskussion

På baggrund af den ovenstående teoretiske gennemgang af jordfordelingsværktøjet kan det konkluderes, at jordfordelingsprocessen i dag i grove træk er den samme som den blev introduceret med den landsdækkende jordfordelingslov i 1955. Dertil kan det konkluderes, at det oprindelige formål i jordfordelingsloven centrerede sig omkring omfordeling af jord mellem landbrugsejendomme, med henblik på at opnå bedre arronderingsstruktur. Denne form for jordfordeling går under navnet erhvervsjordfordeling. Siden 1990 har det været muligt at anvende jordfordeling til projektjordfordelinger, hvor målet er at realisere eksempelvis naturgenopretningsprojekter eller større anlægsprojekter. I dag er det varme emne multifunktionelle jordfordelinger, hvor flere formål indarbejdes i samme projekt og det kan konkluderes, at der fra politisk side støttes op omkring at fremme brugen af multifunktionelle jordfordelinger til udviklingen af det åbne land.

Med hensyn til jordfordelingsprocessen og jordfordelingens tidshorisont kan det konkluderes, at disse i høj grad er afhængig af fasen, hvor jordfordelingsplanen, der fastlægger den samlede plan for jordomlægningerne mellem de deltagende ejendomme, udarbejdes. Her er det især arbejdet med forhandling om bytte af jord samt anskaffelse af puljejord, der vejer tungt. Dette blev ligeledes fremhævet af Weissenborn (11. februar 2022) i den indledende del af projektet.

Desuden kan det konkluderes, at der teoretisk set er en række parametre, der skal være opfyldt for, at jordmobiliteten i et område er modent til et jordfordelingsprojekt. Jordmobiliteten afhænger af de landbrugsstrukturelle forhold, jordpuljen og kendskabet, hvoraf sidstnævnte vedrører det lokale kendskab til jordfordeling, lodsejerudvalgets sammensætning og endeligt den lokale planlægningskapacitet. Ifølge Sørensen (1987) skal minimum to af de tre faktorer være positivt til stede, førend et område er modent til et jordfordelingsprojekt. I denne sammenhæng kan det konkluderes, at faktoren jordpulje er en afgørende faktor, idet lodsejere, der udnytter landbrugsjord til produktion, ikke uden videre er villige til at afstå jord uden at modtage passende erstatningsjord. Dette ledte desuden til den konklusion, at en ændring og bedre formidling af de eksisterende vurderings- og beskatningsregler kan medføre et øget incitament for deltagelse hos en række lodsejere.

Afslutningsvist kan det konkluderes, at jordfordelingspraksis varierer internationalt, og at graden af frivillighed ifølge FAO spænder bredt fra fuld frivillighed til obligatorisk deltagelse i jordfordeling. Ved frivillige jordfordelinger er det, ligesom i Danmark, op til hver enkelt lodsejer at afgøre i hvor høj grad, og på hvilke vilkår, de ønsker at indgå i jordfordelingen. I modsætning hertil er den obligatoriske tilgang, hvor lodsejerne er tvunget til at deltage i jordfordelingen, og hvor lodsejer ikke nødvendigvis har medbestemmelse over jordfordelingsplanens udformning. Mellem disse to ligger majoritetsbaseret jordfordeling, hvor lodsejerne stemmer om jordfordelingsplanens vedtagelse. Antallet af lodsejere, som skal stemme for planens vedtagelse varierer fra land til land, men typisk er det ikke tilstrækkeligt med et simpelt flertal, men i stedet nødvendigt, at et kvalificeret flertal stemmer for planens vedtagelse. I denne sammenhæng kan det konkluderes, at der i Finland arbejdes ud fra en obligatorisk tilgang, hvor lodsejere ikke har mulighed for at stemme, mens der i Litauen arbejdes ud fra en majoritetsbaseret tilgang, hvor et flertal af

lodsejere skal stemme for jordfordelingsplanen førend den kan vedtages. Tyrkiet og Holland vurderes at have en blanding af den majoritetsbaserede og den obligatoriske tilgang. I Holland er jordfordelingsværktøjet indarbejdet i en større national tilgang og betegnes ikke længere som jordfordeling, men som jordudvikling. Derudover er værktøjet siden 2007 blevet decentraliseret og dereguleret i et forsøg på at gennemføre mere "jordudvikling". I Tyrkiet er jordfordeling bredt anvendt til udviklingen af den landbrugsmæssige struktur og når først et projekt er igangsat er deltagelse obligatorisk. Det bemærkes, at der jf. den tyrkiske jordfordelingslov er to måder, hvorpå en jordfordeling kan påbegyndes. Jævnfør loven skal der være et flertal af lodsejerne i et område, som stemmer for igangsættelsen af et jordfordelingsprojekt, men dette kan tilsidesættes, hvis projektet vurderes at være i offentlighedens interesse.

En overvejelse i sammenhæng med international praksis vedrører, hvorvidt erfaringerne fra Holland og Tyrkiet kan implementeres i den danske jordfordelingslov og -praksis? Hollands tilgang synes at stemme godt overens med den danske ambition om en national jordreform, og det vurderes, at en national strategi vil sikre klare mål for udviklingen. Dertil vurderes det, at en national strategi kan sikre, at der på lokalt niveau opstår en erkendelse af behovet for at omfordele og omstrukturere landbruget med det mål at opnå større og mere sammenhængende naturområder til fordel for klimaet og mennesker. Med hensyn til Tyrkiets tilgang til jordfordeling vurderes det, at der med fordel kan hentes inspiration i deres tvangsbestemmelser, der fastsætter, at kravet om lodsejeres accept kan tilsidesættes, hvis et bestemt jordfordelingsprojekt er i offentlighedens interesse.

Kapitel 5

Et spørgsmål om incitamentsstruktur?

Det følgende kapitel har til formål at klarlægge, hvilke barrierer der eksisterer ved jordfordelingsværktøjet med henblik på at forstå, hvorvidt værktøjets nuværende råderum er tilstrækkeligt til at spille en væsentlig rolle i opnåelse af de nationale klimamål. Kapitlet indledes med en historisk gennemgang af de tidligere vurderingsprincipper og fokuserer dertil på ejendomsvurderings- og ejendomsavancebeskatningsloven. Med udgangspunkt i projektets fokus på jordfordeling vil det følgende kapitel primært fokusere på de vurderings- og skattemæssige regler vedrørende landbrugsejendomme. Dertil indgår der afslutningsvist en diskussion af, hvorvidt der med fordel kan implementeres en ny zoneopdeling i Danmark, med henblik på at sikre flere naturområder. Kapitlets analyser besvares primært på baggrund af juridisk analyse og dokumentanalyse samt interview med Morten Hartvigsen.

5.1 Historiske pejlemærker af vurderingsprincipperne

Det følgende vil belyse, hvordan vurderingsprincipperne gennem tiden er blevet justeret med henblik på at forstå de skiftende principper for vurdering, og hvilken betydning dette har for, hvordan ejendomme vurderes i dag.

Ejendomsvurderinger har siden tiende-ordningens indførsel i 1100-tallet haft som primære formål at danne baggrund for ejendomsbeskatningen. Tiende-ordningen medvirkede til, at lodsejere var forpligtet til at aflevere en tiendedel af værdien af deres afgrøder til kirken - denne afgift blev senere overdraget til kongen. (Skatteministeriet, 2022, afsnit 3.1)

I 1922 blev Lov om beskatning til staten af fast ejendom (Lov nr. 352 af 7. august 1922) indført og den såkaldte "bondegårdsregel" blev benyttet til vurdering af landets landbrugsejendomme. Reglen medvirkede til, at grundværdiansættelsen og derved beskatningsgrundlaget for bl.a. gartnerier, planteskoler og landbrugsejendomme blev beregnet med udgangspunkt i en gennemsnitsejendom forstået som en middelstor bondegård i middelgod kultur lige efter høst samt med påvirkning fra de salgspriser, der var ved fri handel i området. Reglen blev skabt med udgangspunkt i et ønske om, at beskatning af én hektar jord af en given bonitet skulle være ens uanset om jorden tilhørte en stor, mindre eller ubebygget ejendom. Ydermere tog reglen hensyn til prissætningen alt efter hvor i landet, ejendommen var placeret. Der blev således fastsat vejledende grundværdisatser for forskellige bonitetsgrupper og geografiske områder. (Paludan et al., 1977, s. 83) Reglen medvirkede dog til, at grundværdien for jorden, der blev anvendt landbrugsmæssigt, var betydeligt under handelsværdien, svarende til, at landbrugsejendomme i praksis var vurderet til cirka 1/3 af markedsværdien. (Skatteministeriet, 2022, afsnit 3.4.3)

I 1956 blev loven fra 1922 erstattet med Lov om vurdering af landets faste ejendomme (Lov nr. 179 af 23. juni 1956). Denne lov fastsatte jf. § 1, at alle faste ejendomme - på nær undtagelserne i § 7, herunder kirker, kirkegårde, jernbane- og havneanlæg - skulle gennemgå

en almindelig vurdering i 1956 og derefter hvert fjerde år. I mellemtiden af disse almindelige vurderinger skulle der jf. § 2 foregå en årsomvurdering i tilfælde af, at den faste ejendom eksempelvis havde fået foretaget forbedring af bygninger eller grunden og bekostningen udgjorde mindst 5.000 DKK (§ 2, stk. 2, nr. 1), havde afhændet eller tillagt et særskilt matrikuleret areal (§ 2, stk. 2, nr. 2) eller havde deltaget i en ekspropriation (§ 2, stk. 2, nr. 5). Frem til 1977 fik ejere af fast ejendom fremsendt et såkaldt vurderingsskema, som ejer skulle udfylde med oplysninger om ejendommen. På baggrund af disse vurderingsskemaer blev det kommunale Bygnings- og Boligregister (BBR) oprettet i 1977. (Paludan et al., 1997, s. 13, 86) Kort før BBR blev oprettet, nedsatte ministeren for skatter og afgifter, Hans Westerberg, i juli 1976 en arbejdsgruppe, der skulle foretage en samlet analyse og bedømmelse af, hvorvidt der var mulighed for at skabe en forbedring i vurderingsreglerne og vurderingsmyndighedernes organisation. Udvalget offentliggjorde deres anbefalinger i betænkning nr. 869 (Ministeriet for Skatter og Afgifter, 2022) i februar 1979 (Paludan et al., 1997), hvilket bl.a. inkluderede en anbefaling om at afskaffe vurderingsskemaerne og at vurderingerne udelukkende skulle basere sig på oplysninger fra myndighedernes registre om ejendomme. Betænkningen inkluderede desuden en vurdering af, at det er hensigtsmæssigt at tilpasse vurderingerne til prisudviklingen på ejendommene. (Paludan et al., 1997, s. 13) I 1990'erne blev der rettet kritik mod vurderingernes korrekthed, hvorfor der blev nedsat et udvalg, der fra 1996-1999 foretog en undersøgelse af principperne for vurderingerne. På baggrund af resultaterne af denne undersøgelse ønskede regeringspartierne Venstre og Konservative i starten af 00'erne at flytte vurderingerne fra kommunerne til staten og ydermere basere dem på færre parametre, hvilket dengang blev vurderet ikke at påvirke kvaliteten af vurderingerne. (Folkebladet Lemvig, 2013) Dette resulterede i, at Bekendtgørelse af lov om vurdering af landets faste ejendomme (LBK nr. 740 af 3. september 2002) blev vedtaget i 2002, hvor det af § 1 fremgår, at ejendomme skal vurderes hvert andet år. Der foregik omvurderinger pr. 1. oktober, hvor private ejerboliger blev vurderet i ulige år og andre ejendomme, herunder landbrugsejendomme, blev vurderet i lige år. Disse vurderinger byggede på ganske få oplysninger, bestående af information om geografisk placering, størrelse og alder på bolig samt dennes beskaffenhed.

Med baggrund i disse vurderingsprincipper besluttede den daværende S-R-SF-regering med Helle Thorning-Schmidt som statsminister i 2013, at det eksisterende vurderingssystem skulle suspenderes, da det ikke blev anset som retvisende. Denne suspendering har medvirket til, at boligskatterne siden 2013 har taget udgangspunkt i vurderingen fra 2011 for private ejerboliger og 2012 for andre ejendomme, herunder landbrugsejendomme, medmindre ejendommen er omvurderet siden disse år (Vurderingsstyrelsen, 2022b). Der blev efter suspenderingen af vurderingssystemet nedsat et ekspertudvalg i oktober 2013, der skulle give et kvalificeret bud på, hvordan et nyt vurderingssystem kan bygges op. (Vurderingsstyrelsen, 2022a)

På baggrund af den ovenstående gennemgang af væsentlige pejlemærker i de historiske principper for ejendomsvurderingen, er det klart, at der gennem tiden er sket flere justeringer på, hvorledes og hvor ofte ejendomsvurderinger af alle boligtyper skulle foregå. Det betydelige antal ændringer af loven vurderes at hænge sammen med beregningens kompleksitet og dets afgørende betydning på skatteforholdene i Danmark. Det nye vurderingssystem præsenteres indledningsvist i det følgende afsnit, hvorefter fokus rettes på, hvilken betydning det nye vurderingssystem har for landbrugsejendomme.

5.2 Nyt ejendomsvurderingssystem

Det såkaldte Ekspertudvalg om Ejendomsvurdering, der blev nedsat af regeringen efter suspenderingen i 2013, fremlagde i september 2014 et antal anbefalinger, som med fordel kan implementeres i det nye vurderingssystem (Vurderingsstyrelsen, 2022a). En række af disse fremgår nedenfor:

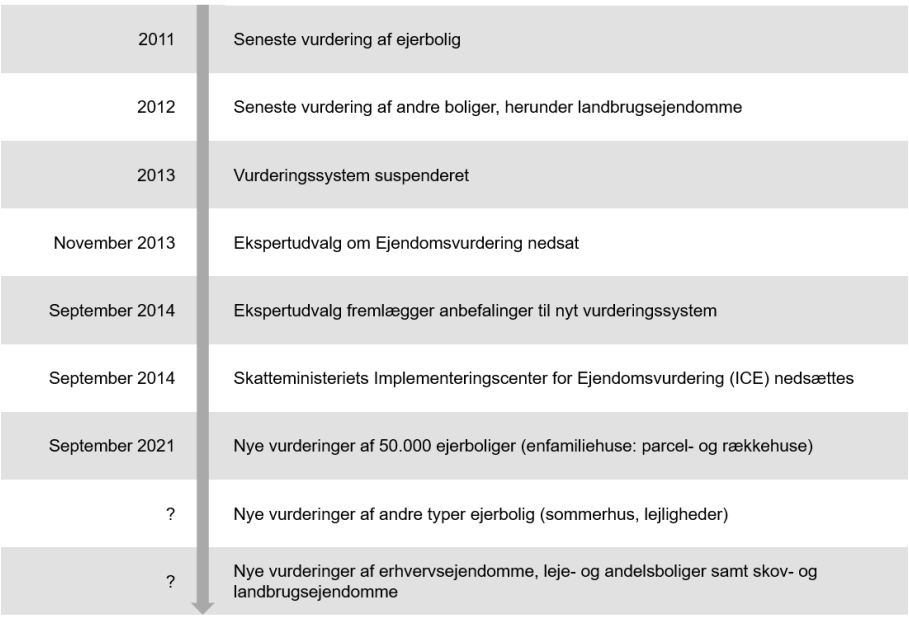
1. Vurderingen bør baseres på faktiske handelspriser for lignende boliger i nærområdet
2. Vurderingen bør bygge på objektive data og bl.a. inddrage geodata med henblik på at tage højde for eksempelvis afstand til vej, udsigt til vand og jernbane i baghaven
3. Vurderingen skal være gennemskuelig, og boligejer bør kunne se beregningsgrundlaget
4. Boligejer bør inddrages tidligt i processen og have mulighed for digitalt at rette forkerte eller mangelfulde data

Med baggrund i disse anbefalinger fra ekspertudvalget blev Skatteministeriets Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger (ICE) nedsat i september 2014 som ansvarlig for at udforme det nye vurderingssystem, der således tager hensyn til de udfordringer, som er identificeret. Det primære fokus for det nye vurderingssystem er at sikre retvisende vurderinger, der har tilstrækkelig høj træfsikkerhed, en ensartethed i vurdering af samme typer af ejendomme samt mere gennemskuelighed for boligejerne. Det er målet, at de nye mere retvisende vurderinger vil være baseret på et styrket datagrundlag og dertil, at lovgivningen forenkles og gøres forståeligt for den almindelige borger. Der gøres bl.a. brug af oplysninger om tidligere tinglyste ejendomshandler, geodata, plandata samt data fra BBR. Data om tidligere tinglyste ejendomshandler opstår på baggrund af salgspriser for 15 såkaldte referenceejendomme, hvoraf der beregnes en kvadratmeterpris for et geografisk område. Der gøres ligeledes brug af geodata, der gør det muligt at måle afstand til eksempelvis kyst eller motorvej, hvilket medvirker til, at lokale forhold fremadrettet i højere grad spiller en rolle for vurderingen. (Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger, 2016)

Med henblik på at sikre gennemsigtigheden af vurderingerne har boligejere fremadrettet mulighed for at se de data, der ligger til grund for ejendommens vurdering. Forud for første vurdering får ejere tilsendt en såkaldt deklaration, der overskueliggør de data, Vurderingsstyrelsen vil basere vurderingen på. I denne sammenhæng har ejere mulighed for at meddele i tilfælde af, at ejerne mener der er fejl eller mangler i datagrundlaget. (Vurderingsstyrelsen, 2021)

Indledningsvist var det forventningen, at de første vurderinger skulle offentliggøres i 2015, men grundet bl.a. tekniske fejl er det udskudt. I september 2021 blev de første vurderinger af 50.000 ejerboliger, herunder parcel- og rækkehuse offentliggjort. I næste trin offentliggøres vurderingerne af de resterende ejerboliger, herunder sommerhus og lejligheder, hvorefter vurderinger af erhvervsejendomme, skov- og landbrugsejendomme samt leje og andelsboliger offentliggøres. Tidspunktet for næste trin, der inkluderer de resterende ejerboliger, er endnu ikke fastlagt. (Vurderingsstyrelsen, 2022a)

Figur 5.1 på den følgende side illustrerer en tidslinje over forløbet med implementering af nyt ejendomsvurderingssystem.



Figur 5.1. Tidslinje over forløbet med implementering af nyt vurderingssystem.

Boligskat i Danmark

Den samlede boligskat, der skal betales for fast ejendom i Danmark, består af grundskyld og ejendomsværdiskat, hvor begge skatter beregnes på baggrund af ejendomsvurderingen. Grundskylden indebærer beskatning af grundværdien, der består af vurderingen af ejendommen i ubebygget stand, og betales til den kommune, som ejendommen ligger i. Grundskyldspromillen for ejerboliger kan jf. § 2, stk. 1, i Bekendtgørelse af lov om kommunal ejendomsskat variere fra 16 til 34 alt efter, hvilken kommune ejendommen er beliggende i. Grundskyldspromillen for landbrugsejendomme er fastsat til 7,2, medmindre grundskyldspromillen i den pågældende kommune er mindre end 22. Ejendomsværdiskatten indebærer beskatning af både grund- og bygningsværdi, der betales til staten via. årsopgørelsen, hvor der kun betales ejendomsværdiskat, hvis ejer bor på ejendommen. Ejendomsværdiskatten er 0,92 procent op til 3.040.000 kroner og 3 procent af beløbet over 3.040.000 kroner. (Skatteforvaltningen, 2022b)

I tilfælde af, at en ejendom vurderes lavere end vurderingen fra henholdsvis 2011 eller 2021, modtager ejer af ejendommen differencen for antallet af år, der er betalt for høj ejendomsskat. I det modsatte tilfælde, hvor den nye vurdering er højere end tidligere, vil ejer ikke skulle tilbagebetale difference. Med tanke på, at vurdering af ejendomme er en kompleks proces, arbejdes der med udgangspunkt i et forsigtighedsprincip, der medfører, at beskatningsgrundlaget er 20 procent lavere end vurderingen. (Vurderingsstyrelsen, 2021)

Systemet i praksis

Den nye ejendomsvurderingslov (Lov nr. 1449 af 1. oktober 2020) erstatter Lov om vurdering af landets faste ejendomme i sin oprindelige form fra 1956 (Lov nr. 179 af 23. juni 1956). Loven fastlægger, at fast ejendom i Danmark skal vurderes efter principperne fra loven og EVL § 3 fastlægger, at landets ejendomme skal inddeles i hovedkategorierne: ejerbolig, landbrugsejendom, skovejendom og erhvervsejendom.

Formålet med denne kategorisering er at sikre, at sammenlignelige ejendomme vurderes omtrent samtidig og med udgangspunkt i samme data. Loven fastlægger en generel vurderingsnorm og der er fastsat forskellige vurderingstilgange med brug af modeller og processer i de forskellige kategorier af ejendomme. Det er derfor essentielt, at hver ejendom er vurderet til den rette kategori. (Karnov, EVL, note 11; Skatteforvaltningen, 2022d)

Med henblik på at vurdere, hvorvidt en ejendom kan kategoriseres som en landbrugsejendom indgår bl.a. oplysninger om dyrehold fra Det Centrale Husdyrbrugsregister (CHR) og indberetninger til Landbrugsstyrelsen, der danner grundlag for udbetaling af landbrugsstøtte, foruden det ovenstående nævnte data, som eksempelvis salgspriser, geodata og plandata. Det bemærkes, at der vil være landbrugsejendomme, hvor den anvendte data kan fastslå, hvorvidt der er tale om en landbrugsejendom, mens der samtidig vil være ejendomme, hvor data ikke kan placere ejendommen i en kategori, hvorfor denne ejendom skal behandles manuelt. (Skatteforvaltningen, 2022e)

Det følgende afsnit vil præsentere, hvordan vurderingsprincipperne for landbrugsejendomme er fastlagt i ejendomsvurderingsloven.

5.2.1 Vurdering af landbrugsejendomme

Det grundlæggende kriterie for kategorisering som en landbrugsejendom efter lovens forstand beror på den samlede karakter og anvendelse af ejendommen. I forbindelse med landbrugsejendomme bygger vurderingen først og fremmest på en konkret afvejning af, hvorvidt beboelseselementet eller landbrugselementet i det enkelte tilfælde vejer tungest med henblik på at fastslå, om der fortsat foregår egentlig landbrugsdrift på ejendommen (Karnov, EVL, note 14).

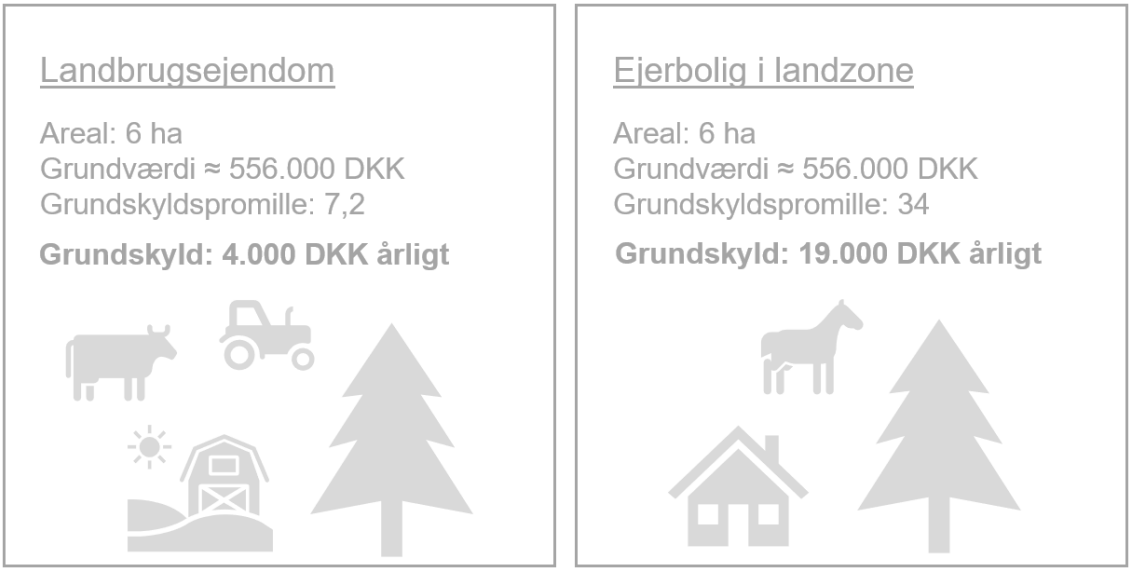
Der har i tidligere vurderingsprincipper været en formodningsregel om, at en ejendom på mere end 5,5 ha kunne anses for at være en landbrugsejendom uden vurdering af om der foregik egentlig drift på ejendommen (Karnov, EVL, note 14). Den nye ejendomsvurderingslov medvirker til, at mindre landbrug, der tidligere har været vurderet som en landbrugsejendom, kan blive vurderet som almindelig ejerbolig.

Det er forventningen, at kategoriseringen, der skal ske jf. EVL § 3, vil medføre, at et antal tidligere noterede landbrugsejendomme fremover vil blive kategoriseret som ejerboliger. Efter de tidligere vurderingsprincipper er landbrugsejendomme blevet vurderet efter den såkaldte bondegårdsregel, hvilket medførte en vurdering på 1/3-del af markedsværdien. Dette vurderingsprincip videreføres ikke direkte i den nye lovgivning men det danner grundlag for en gennemsnitlig hektarpris, der efterfølgende fremskrives efter et fastsat indeks (Pedersen et al., 2020, s. 151).

Grundskylden for landbrugsejendomme beskattes som tidligere nævnt med en grundskyldspromille på højst 7,2. I tilfælde af, at en tidligere kategoriseret landbrugsejendom

efter den nye vurdering kategoriseres som en ejerbolig, vil det resultere i en beskatning efter den almindelige grundskyldspromille, som kan være op til 34 jf. Bekendtgørelse af lov om kommunal ejendomsskat § 2.

På figur 5.2 fremgår det, at der vil ske en væsentlig ændring af beskatningen, hvis en ejendom på 6 ha omvurderes fra en landbrugsejendom til en ejerbolig.



Figur 5.2. Illustration af beskatning af grundskyld for henholdsvis en landbrugsejendom og en ejerbolig i landzone med samme areal.

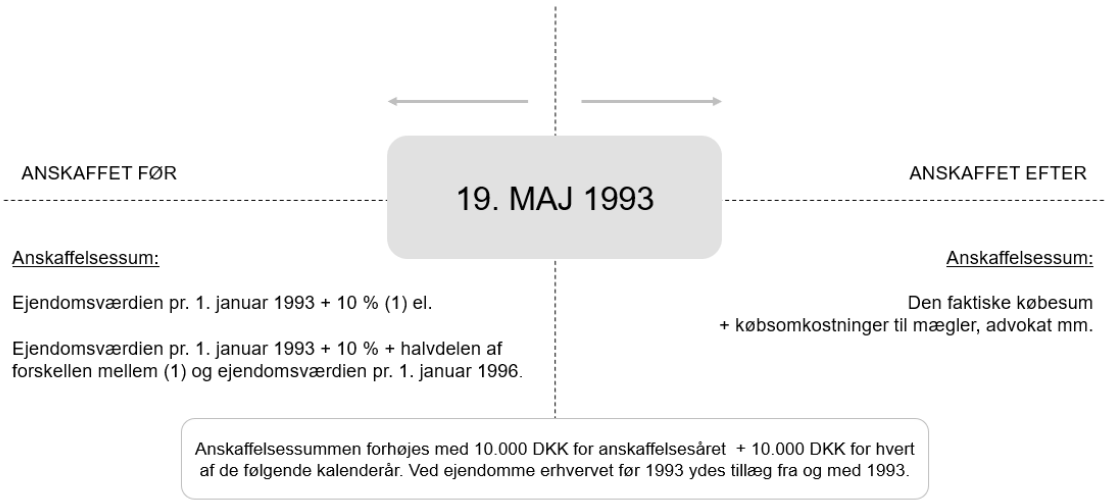
På baggrund af ovenstående gennemgang af vurderingsprincipperne, der danner grundlag for beskatning af grundskyld og ejendomsværdiskat for landbrugsejendomme, står det klart, at en kategorisering i højere grad bygger på en konkret vurdering og afvejning end tidligere. Dette vurderes at kunne medføre større usikkerhed for lodsejere, da selv små ændringer på forholdene for ejendommen umiddelbart kan resultere i en ændret kategorisering. Med hensyn til lodsejeres villighed til at deltage i jordfordelinger vurderes det, at usikkerheden forbundet med omvurderinger kan påvirke deltagelse.

Det følgende afsnit vil belyse, hvordan landbrugsejendomme er omfattet af ejendomsavancebeskatningsloven.

5.3 Ejendomsavancebeskatningsloven

Ejendomsavancebeskatningsloven vedrører beskatning af en eventuel avance på salg af fast ejendom, hvilket jf. EBL § 4 defineres som differencen mellem anskaffelses- og salgssummen. Salgssummen udgør den kontante salgspris, når omkostninger til mægler og andre er fratrukket. Anskaffelsessummen afhænger af tidspunktet for ejendommens anskaffelse og fastsættes efter principper jf. EBL § 4 og 5.

Principperne for fastsættelse er illustreret på figur 5.3 på modstående side



Figur 5.3. Illustration af EBL § 4 og 5.

Fortjeneste ved afståelse efter ejendomsavancebeskatningsloven medregnes som beskatning af kapitalindkomsten, hvorfor trækprocenten er henholdsvis 42 procent ved fortjeneste over 42.800 kr. og 37,7 procent ved fortjeneste under dette beløb. (Legal Desk, 2021)

Som udgangspunkt er alle faste ejendomme omfattet af ejendomsavancebeskatning. Der gælder to undtagelser til denne bestemmelse, hvoraf der er tale om boliger, der er omfattet af "parcelhusreglen" samt "salg af næringsvej". Parcelhusreglen anvendes ved ejendomme, der overholder to betingelser: Beboelsesbygningen har tjent som bolig for ejeren i en del eller hele ejertiden og at grunden er mindre end 1.400 m^2. Salg af næringsvej vedrører salg af en bolig, der er købt med formål om enten videresalg eller udlejning, og derfor ikke har tjent som beboelse for ejeren selv. Den skattepligtige person handler således med ejendommen som hel- eller delvis levevej. (Skatteforvaltningen, 2022f; NEMADVOKAT, 2020) Landbrugsejendomme og skovejendomme er således ikke omfattet af parcelhusreglen grundet kravet om grundens størrelse og er i stedet omfattet af ejendomsavancebeskatningslovens almindelige regler ved afståelse (Karnov, EVL, note 438). Foruden afståelse ved almindeligt salg fastlægger ejendomsavancebeskatningsloven bestemmelser for en række andre afståelser af fast ejendom, herunder bl.a. mageskifte af ubebyggede arealer, overdragelse af fast ejendom mellem ægtefæller og jordombytning ved jordfordeling eller ekspropriation. (Skatteforvaltningen, 2022a)

Sidstnævnte type af afståelse fastlægges i EBL § 7 og omhandler ombytning af ubebyggede arealer som led i en jordfordeling efter jordfordelingsloven. I dette tilfælde kan den skattepligtige på eget initiativ forlange af Skattestyrelsen, at der ved opgørelsen af fortjenesten skal ses bort fra afståelsen af ubebygget areal, der efter værdiforholdene på tidspunktet for jordombytningen modsvares af et modtaget ubebygget areal. I tilfælde af, at der udbetales et kontant beløb til en lodsejer, der afstår et areal, der vurderes højere end det tilbyttede areal, indgår den del af det afståede areal, der svarer til det kontante beløb, ikke i den skattefri jordombytning efter EBL § 7, stk. 1. Ved senere afståelse af det tilbyttede areal, opgøres anskaffelsessummen for det tilbyttede areal, som om det var erhvervet på samme tidspunkt og for samme beløb, som det i sin tid afgivne areal. Der er ved denne ordning således ikke tale om en skattefritagelse for arealet, men en skatteudskydelse, da beskatningen udskydes indtil arealet endeligt bliver afstået. (Skatteforvaltningen, 2022c;

Karnov, EBL, note 69) På figur 5.4 fremgår et regneeksempel med principperne for jordombytning, hvor en lodsejer afstår et areal, der er mere værd end det tilbyttede.

AFSTÅELSE AF AREAL, DER ER MERE VÆRD END DET TILBYTTEDE

Eksempel: En ejer afgiver et areal til en samlet værdi af 900.000 DKK og modtager et areal til en værdi af 600.000 DKK. Det resterende areal har således en værdi på 300.000 DKK.

Anskaffelsessummen for det afgivne arealer er 540.000 DKK.

Afgiver: 900.000 DKK Modtager: 600.000 DKK Resterende areal: 300.000 DKK

Anskaffelsessum for det afgivne areal: 540.000 DKK

Anskaffelsessum for det resterende areal:

540.000 – (600.000 x 540.000 / 900.000) = 180.000 DKK

Fortjeneste på det resterende areal → omfattet af avancebeskatning

300.000 – 180.000 = 120.000 DKK

Figur 5.4. Regneeksempel vedrørende EBL § 7 (jordombytningsreglen). Eksemplet er lavet med udgangspunkt i SEGES (2019, s. 30-31).

På baggrund af ovenstående er det klart, at ejendomsavancebeskatningsloven indeholder klare bestemmelser for beskatning som følge af deltagelse i en jordfordeling, hvilket ligeledes blev fremhævet i den indledende del af projektet. Med udgangspunkt i denne viden klarlægger det følgende afsnit, at fortjeneste ved ekspropriation ikke medregnes som en del af ejendomsavancebeskatningen, hvor det i denne forbindelse belyses, hvorvidt dette princip med fordel kan indføres ved jordfordelinger.

5.3.1 Jordfordeling på ekspropriationslignende vilkår?

Jævnfør EBL § 11 skal fortjeneste, der er tilegnet ved modtagelse af erstatning i forbindelse med ekspropriation, ikke medregnes som en del af ejendomsavancebeskatningen. Det følgende afsnit berører blot få elementer af ekspropriationsværktøjet, men værktøjet og betingelserne herfor gennemgås nærmere i kapitel 6 på side 55. Som en del af ekspropriationsværktøjet er der mulighed for at gennemføre frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår, der medfører de skattemæssige fordele, der er forbundet med ekspropriation i en dialogbaseret løsning. Det bemærkes, at det ved frivillig overdragelse i "ekspropriationssituationer" - frivillig aftale på ekspropriationslignende vilkår - er en betingelse for fritagelse af beskatning, at erhvervelsen aktuelt opfylder betingelserne for at kunne ekspropriere, og at ekspropriation fremstår som det sandsynlige alternativ til en frivillig afståelse. (Karnov, EBL, note 91)

I forbindelse med realisering af naturgenopretningsprojektet ved Skjern Å udtaler Hartvigsen (22. april 2022), at 2.200 ha jord var involveret, hvor omkring 20 ha blev eksproprieret grundet en særlov, der blev vedtaget forinden sidste og syvende jordfordeling i det samlede projekt (Lov nr. 493 af 01. juli 1998). I denne sammenhæng udtrykker Hartvigsen, at der opstod skattemæssige fordele for de få lodsejere, der fra start modsatte sig projektet, og i sidste ende blev eksproprieret. Hartvigsen udtaler:

> *"Man belønner jo dem, som er på tværs og som ikke vil være med frivilligt. Fordi hvis de så ender med at blive eksproprieret til sidst, så får de jo en fordel som de andre ikke fik."* (Interview med Hartvigsen, 22. april 2022, 38:55-39:15)

Der synes derfor at være en væsentlig begrundelse for at implementere forhold, der skal sikre lige økonomiske fordele for deltagere uanset om lodsejer er positivt eller negativt stemt for projektet. Som eksempel på denne problematik kan Skjern Å-projektet igen nævnes, hvor en lodsejer indledningsvist blev kontaktet, da der var et ønske om at anvende en del af lodsejers jord i projektet. Lodsejer var utilfreds med projektets skattemæssige konsekvenser, hvorfor lodsejer sendte et brev til Skov- og Naturstyrelsen (I dag Naturstyrelsen) med følgende tekst:

> *"Jeg er ikke utilbøjelig til at sælge arealet, men jeg ønsker ikke at sælge arealet, hvis salget vil udløse en ejendomsavanceskat. Jeg er bekendt med, at der ved ekspropriation ikke skal betales ejendomsavanceskat. Da erhvervelsen sker med hjemmel i naturbeskyttelsesloven, har Skov- og Naturstyrelsen i henhold til denne lovs § 60 ekspropriationshjemmel."* (Mouritsen, 2005, s. 249)

Det bemærkes, at Told & Skat (I dag Skatteforvaltningen) i 2001 fastlagde, at fritagelse for ejendomsavancebeskatning ikke kan opnås for lodsejere, der indgår frivillige aftaler om afhændelse af jordstykker eller arealer herfra til en jordpulje i et jordfordelingsprojekt, selvom der i NBL § 60 findes en ekspropriationshjemmel hertil. Dette skyldes, at NBL § 60 har til formål at danne hjemmel for én enkelt eller få lodsejere, der modsætter sig et projekt, hvortil der i øvrigt er stor tilslutning fra andre involverede lodsejere. (Mouritsen, 2005, s. 249-250; Karnov, NBL, note 447, 449)

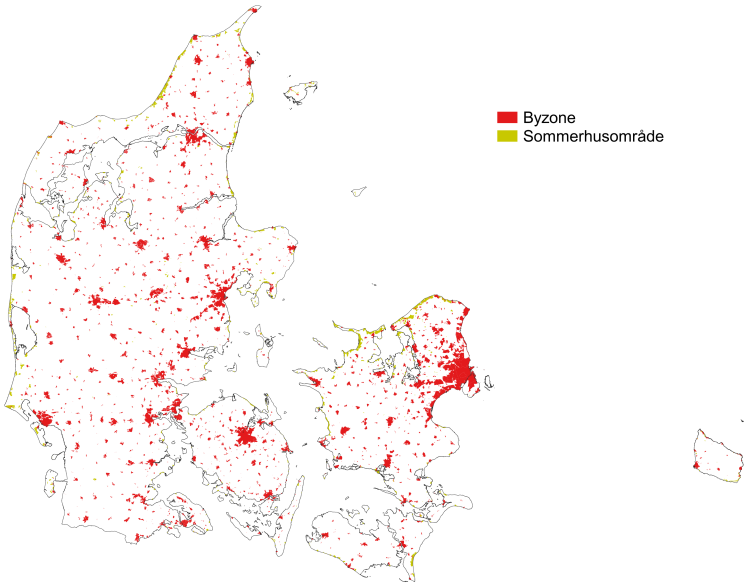
Hartvigsen (22. april 2022) udtrykker i denne forbindelse, at hvis samtlige lodsejere udtrykker, at de ønsker at sælge, men at det skal være på ekspropriationslignende vilkår, hvor de ikke skal betale ejendomsavanceskat, *"så har man jo ikke nogen ekspropriationshjemmel, fordi man kan ikke ekspropriere dem alle sammen"* (Hartvigsen, 22. april 2022, 39:25-39:35). Hartvigsen udtrykker hertil, at de frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår ikke er tiltænkt denne situation, så det vil kræve en præcisering, således der opstår en ekspropriationsmulighed til at gennemføre større jordfordelingsprojekter, der vedrører naturgenopretning eller klima.

På baggrund af de foregående afsnit vurderes det således, at ejendomsavancebeskatningen er en væsentlig barriere for at sikre en udvidet anvendelse af jordfordelingsværktøjet, hvis denne fortsat skal være baseret på frivillighed. Det følgende afsnit består af en diskussion af, hvorvidt der vil være mulighed for at ændre zoneforholdene i landzonen, således der differentieres på arealerne og dermed deres bestemmelser og skatteforhold. Denne diskussion er ikke direkte relateret til jordfordelingsværktøjet, men fokuserer i stedet på projektets kontekst, der er beskrevet i kapitel 1, i en større sammenhæng, herunder hvorledes der sikres en klar prioritering af den række af interesser, der eksisterer i det åbne land. En ændret zoneopdeling vurderes således ikke at bidrage direkte til jordfordelingsværktøjet, men skal ses ift. de virkemidler, der via jordfordeling skal eksekveres, herunder bl.a. udtagningen af 100.000 ha lavbundsjorde, som er målsat i landbrugsaftalen.

5.4 En ny zoneopdeling?

Det vurderes fra flere sider, at en nytænkning af den nuværende zoneopdeling med fordel kan implementeres i en national jordreform. Dette både med henblik på at skabe et øget incitament ift. beskatning og vurdering og dertil med henblik på at sikre mere og rigere natur i de danske landskaber. Det følgende afsnit indeholder en gennemgang af den nuværende zoneopdeling og rådighedsindskrænkningerne i det åbne land. Dette fører til en gennemgang af, de anbefalinger bl.a. Den danske Landinspektørforening (DdL) har til en ny zoneopdeling i afsnit 5.4.1 på side 48.

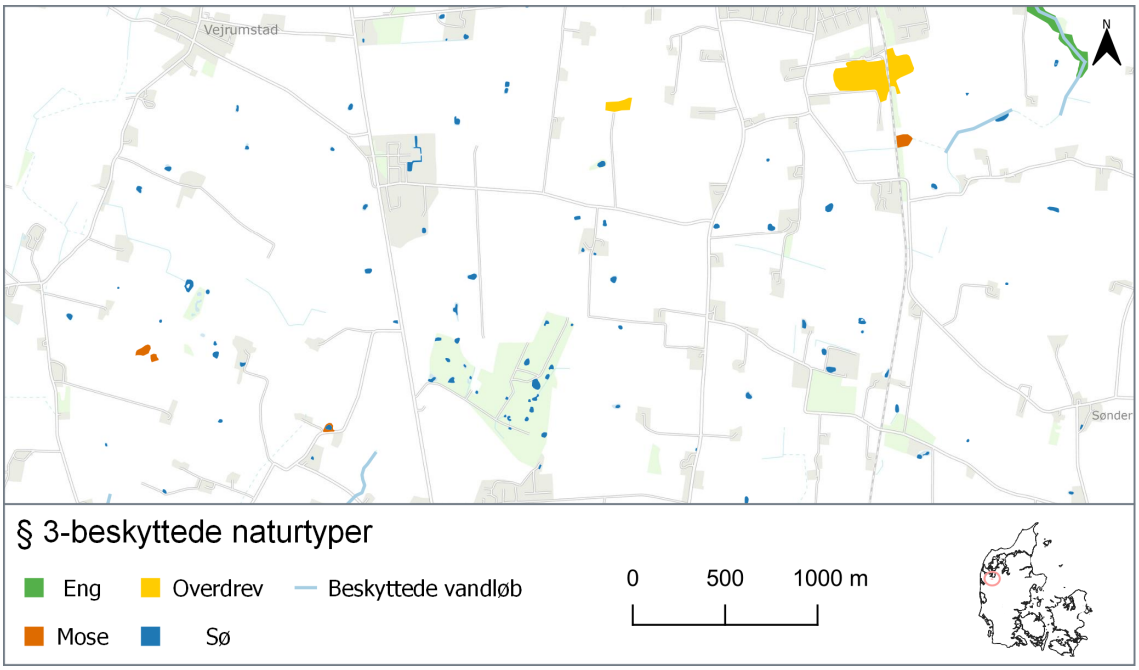
På nuværende tidspunkt er Danmark inddelt i byzoner og sommerhusområder og alt herudover defineres jf. PL § 34, stk. 4, som landzone. En illustration af den arealmæssige disponering af henholdsvis byzone og sommerhusområder i Danmark fremgår af figur 5.5. Den danske zoneopdeling har eksisteret siden 1960'erne og havde oprindeligt til formål at sikre det åbne land mod spredt og uplanlagt bebyggelse, således at landbruget, skovbruget og fiskeriet havde gode betingelser for produktion (Fritzbøger, 2009, s. 269-270). På denne baggrund skal udstykning, opførelse af ny bebyggelse samt ændring i anvendelsen af bestående bebyggelse og ubebyggede arealer i landzonen jf. PL § 35 godkendes af kommunen via en landzonetilladelse. I dag omfatter forvaltningen af det åbne land langt flere interesser end tidligere og bl.a. natur og miljø, bevarelse af dyre- og plantelivet samt respekt for menneskets levevilkår indgår i planlovens formålsbestemmelse.



Figur 5.5. Illustration af fordelingen af byzoner og sommerhusområder i Danmark. Data er hentet fra Plandata d. 25/02 2022. Dataejer: Bolig- og Planstyrelsen.

I landzonen er størstedelen af arealerne enten landbrugs- eller fredskovspligtige. Landbrugspligtige arealer er bundet af landbrugslovens bestemmelser (LBK nr. 116 af 6. februar 2020) og omfatter som udgangspunkt ejendomme over 2 ha. Fredskovspligten skal sikre skov i Danmark og er omfattet af reglerne i skovloven kapitel 2 (LBK nr. 315 af 28. marts 2019). De fredskovspligtige arealer ligger fordelt over hele Danmark og udgjorde i 2018 ifølge DST 13,1 procent af Danmarks samlede areal svarende til cirka 69 procent af det samlede skovareal i Danmark.

Både landbrugs- og fredskovspligten begrænser arealanvendelsen i det åbne land og der er ikke i landbrugsloven egentlige bestemmelser, der vedrører naturarealer, som er beliggende på en ejendom med landbrugspligt. Her er der bl.a. tale om de § 3-beskyttede naturtyper, der er reguleret via naturbeskyttelsesloven (LBK nr. 1986 af 27. oktober 2021). De § 3-beskyttede naturtyper omfatter eng, hede, mose, strandeng, overdrev, vandløb og søer over 100 m^2 og det gælder jf. NBL § 3, stk. 1-3, at der ikke må foretages ændringer i tilstanden af disse naturtyper. I 2016 udgjorde de lysåbne arealer, bestående af eng, hede, mose, strandeng og overdrev, i følge DST omkring 8,6 procent af Danmarks areal. Til sammenligning udgjorde de lysåbne arealer i 1850 omkring halvdelen af Danmarks areal (DN et al., 2018, s. 18). Det er som nævnt i afsnit 1.1 på side 9 særligt de tidligere jordreformer og landbrugets udvikling, der har medført, at naturarealerne er formindsket og nu ofte ligger som små isolerede øer i landskabet. Et eksempel herpå fremgår af figur 5.6, der er et tilfældigt udvalgt område nord for Holstebro.



Figur 5.6. Illustration af § 3-beskyttede naturtyper i et område nord for Holstebro. Data er hentet fra Danmarks Miljøportal d. 27/04 2022. Dataejer: Kommunerne.

Til trods for, at de beskyttede naturområder ligger spredt i landskabet, må deres betydning for dyre- og plantelivet ikke undervurderes. Der kan dispenseres fra bestemmelserne via NBL § 65, stk. 2, men Karnovs kommentarer til den specifikke bestemmelse fokuserer på, at de mindre naturlokaliteter ikke må vurderes isoleret fra omgivelserne, idet interessen knytter sig til, at en dispensation kan medføre forøgede afstande til lignede lokaliteter, med konsekvens for dyr og planter. Den egentlige vurdering af, hvorvidt der kan dispenseres fra en § 3-beskyttelse afhænger således af en afvejning af, hvorvidt de landbrugsmæssige interesser vejer tungere end naturinteresserne i det enkelte tilfælde. (Karnov, NBL, note 493)

På baggrund af ovenstående er det klart, at det åbne land er bundet af forskellige bestemmelser vedrørende både landbrug, skovbrug og natur. Dette blev ligeledes fremhævet i kapitel 1 på side 7. Der findes dertil yderligere bestemmelser, der begrænser lodsejerens råderum, hvoraf der bl.a. er tale om Natura 2000-arealerne, fredede områder, fortidsminder

og en række bygge- og beskyttelseslinjer. I denne sammenhæng er spørgsmålet, hvorvidt de lodsejere, der driver landbrug i højere grad vil have fordel af, at de beskyttede naturtyper, fortidsminder og lignende rådighedsindskrænkninger i det åbne land samles i større klynger som naturzoner med naturpligt? Hertil udtrykker Hartvigsen, i et interview, muligheden for at tilgodese lodsejere, således at det bliver muligt at dyrke effektive marker, der kan tåle det, yderligere gennem eksempelvis forhøjede gødskningsrater. (Hartvigsen, 22. april 2022, 36:40-37:10)

5.4.1 Naturzoner med naturpligt

Med udgangspunkt i den ovenstående gennemgang af de umiddelbare rådighedsindskrænkninger i det åbne land fokuserer den følgende gennemgang og diskussion på, hvad der fra praksis menes om en ny zoneopdeling. Dertil fokuseres der på, hvorvidt der er brug for et paradigmeskift, der én gang for alle placerer naturinteresserne højere end landbruget gennem politisk prioriterede naturzoner, der reguleres via lovgivningen.

Zoneopdeling som redskab i en national jordreform omtales af DdL, der konkret henviser til, at landbrugspligten i forbindelse med ekstensivering til naturformål måske bør ophæves og erstattes med begrebet naturpligt (Juulsager, 2021, s. 5). Dette aspekt omtales ligeledes i den tidligere omtalte artikel "Professorer: Vi skal have en ny jordreform, og det haster". I artiklen henviser Vejre et al. (2021a) til, at der i Danmark ikke findes egentlige naturpligtige arealer og at de naturområder, der findes er omfattet af landbrugspligt. Her er der bl.a. tale om Natura 2000-arealerne, der er et fælleseuropæisk naturbeskyttelsesprojekt og de tidligere omtalte § 3-naturarealer. I henhold til DdL's anbefalinger vedrørende naturpligtige arealer omtales mulighederne for, at ejendomsbeskatningen bortfalder for disse arealer. Hertil angiver DdL:

> *"Dette ville også motivere landmænd og andre lodsejere til at etablere flere naturarealer."* (Juulsager, 2021, s. 5)

Umiddelbart synes tanken om, at naturpligtige arealer skal fritages fra ejendomsbeskatning som et fint incitament, idet disse arealer ikke umiddelbart repræsenterer et udbytte udover herlighedsværdi. Spørgsmålet er dog, hvorvidt det reelt er muligt at implementere i praksis. På nuværende tidspunkt er landbrugsjord, som nævnt tidligere i dette kapital, vurderet på baggrund af principper fra bondegårdsreglen, og der synes umiddelbart ikke at være en egentlig systematik i, hvorledes jordstykker af forskellig bonitet er vurderet. Det synes altså vanskeligt at afgøre, hvad den enkelte lodsejer reelt skal fratrækkes skattemæssigt. Ligeledes synes de nye ejendomsvurderinger af produktionsjorder ikke at lette dette arbejde, da disse vurderinger vil repræsentere en gennemsnitspris pr. ha for den enkelte landbrugsejendom, der fremskrives efter et bestemt indeks (Pedersen et al., 2020, s. 150-151). Spørgsmålet er altså om det incitament, der reelt er forbundet med tiltaget, udvandes af det administrative arbejde forbundet med en sådan ændring? I sammenhæng hermed udtaler Hartvigsen følgende, til spørgsmålet om, hvor stor en del af økonomien ejendomsskatten fylder samt hvorvidt naturområder i denne sammenhæng vejer som et tungt incitament:

> *"Jeg tror ikke, det er nogen særlig stor del. Jeg tror, det er spild af tid og der skulle opbygges et meget stort administrativt vurderingsmæssigt apparat."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 22. april 2022, 52:00-52:51)

I tråd med anbefalingerne om at indføre naturpligtige arealer, omtaler DJF-rapporten mulighederne for at indføre deciderede naturzoner i det danske plansystem. Anbefalingen baserer sig på, at planlægningen bør have mulighed for at påvirke udviklingen i det åbne land gennem en klar prioritering af landzonens arealer. (Mouritsen, 2005, s. 283-287) Konkret er der tale om at inddele det åbne land i henholdsvis L-, Ø- og N-zoner, hvor:

1. L-zoner er landbrugsområder forbeholdt effektivt landbrug
2. Ø-zoner er forbeholdt landbrug, erhverv og bosætning under visse hensyn
3. N-zoner er naturområder, hvor udvikling og drift skal ske på naturens præmisser

Tanken om at inddele det åbne land i flere anvendelseszoner baserer sig overordnet set på, at der mangler en reel prioritering af det åbne land. Dette omtales ligeledes af Arler et al. (2017b, s. 9), der konkluderer, at den nuværende zoneopdeling er utilstrækkelig, og at der bør sættes lokale mål og retningslinjer for arealanvendelse gennem en opdeling af det åbne land. På nuværende tidspunkt er al jord udover byzone og sommerhusområder, som tidligere nævnt, landzone medmindre andet bestemmes politisk, hvor den række af interesser, der eksisterer i landzonen, tæller både landbrug, natur, miljø, landskabelige værdier mm. Det vurderes således, at en separat naturzone vil medføre, at kommunalpolitikerne gennem det kommunale plansystem får bedre mulighed for at indikere, hvilken arealanvendelse, der politisk ønskes i det åbne land. Dertil vurderes det, at en ny zoneopdeling vil medføre, at det administrativt bliver nemmere at sikre en anden anvendelse i det åbne land, end det er tilfældet på nuværende tidspunkt, hvor landzonen primært er forbeholdt landbrug og skovbrug.

I henhold til ovenstående henviser både DJF-rapporten og Arler et al. (2017b, s. 9) til, at der i højere grad bør gøres brug af kommuneplanlægningen til at udstikke retningslinjer for den fremtidige arealanvendelse i det åbne land. På nuværende tidspunkt skal kommuneplanlægningen bl.a. med udgangspunkt i PL § 11a, stk. 1, pkt. 14, indeholde retningslinjer for:

> *"Varetagelse af naturbeskyttelsesinteresserne, som udgøres af naturområder med særlige naturbeskyttelsesinteresser, herunder eksisterende Natura 2000-områder på land og andre beskyttede naturområder samt økologiske forbindelser, potentielle naturområder og potentielle økologiske forbindelser, og for prioritering af kommunalbestyrelsens naturindsats inden for Grønt Danmarkskort."*

Med udgangspunkt i ovenstående bemærkes det, at kommuneplanens retningslinjer er bindende for kommunens egne planer og sagsbehandling, og de er således kun indirekte bindende for den enkelte lodsejer. Dertil gælder det, at retningslinjen ikke i sig selv fører til, at der kan stilles nye krav om naturbeskyttelse til landbruget (Arler et al., 2017b, s. 29). Spørgsmålet er således, hvorvidt de retningslinjer, der udgør kommunens administrationsgrundlag, egentlig fører til mere natur? Det er i praksis landzoneadministrationen, der tager stilling til, hvorvidt der kan dispenseres fra kommuneplanens retningslinjer i forbindelse med en ansøgning og i den forbindelse er der som tidligere nævnt en bred vifte af interesser, der indgår i afvejningen heraf. Af Karnovs noter til landzoneadministrationens bestemmelser i PL § 35 angives det, at afvejningen navnlig sker på baggrund af de planlægingsmæssige hensyn, samt natur- og

landskabshensyn (Karnov, PL, note 571). I praksis er det således muligt at nedprioritere kommunens retningslinjer og spørgsmålet er således, som nævnt indledningsvist i dette afsnit, hvorvidt der er brug for et paradigmeskift der én gang for alle placerer naturinteresserne højere end landbruget gennem politisk prioriterede naturzoner? Denne pointe understøttes i en artikel udgivet i Altinget ultimo 2021, der omhandler emnet naturzoner:

> *"Det kræver, at der politisk besluttes og økonomisk prioriteres, at man gennem lovgivningens bestemmelser og retningslinjer sikrer naturen sammenhængende områder, hvor naturen prioriteres over alle andre interesser. Og hvor naturen vinder i konfliktsituationer."* (Vejre et al., 2021b)

Med indførelsen af naturzoner vurderes det, at der modsat nu, vil ske en klar planlægningsmæssig opdeling af natur og landbrug. Men hvordan skal naturen og landbruget prioriteres side om side? I bogen, Fremtidens landskaber - visioner og planer for det åbne land, introduceres de internationale begreber "land-sharing" og "land-sparing". Førstnævnte baserer sig på, at landbrugs- og fødevareproduktionen er naturvenlig. Dertil er der fokus på, at natur- og landbrugsarealer er fordelt på tværs af landskabet med klare forbindelser naturområderne imellem. Modsat baserer "land-sparing" sig på, at der er en klar opdeling mellem naturen og landbrugs- og fødevareproduktionen. (Kristensen et al., 2019, s. 257-258). En illustration af begreberne fremgår af figur 5.7.

Figur 5.7. Illustration af principperne for "land-sharing" til venstre og "land-sparing" til højre, hvor midten illustrerer udgangspunktet. Hvide områder repræsenterer landbrugsarealer mens nuancen af grå indikerer naturværdien, hvor den mørkeste farve repræsenterer høj naturværdi. Inspireret af Kristensen et al. (2019, s. 257).

Det vurderes, at principperne for "land-sharing" og "land-sparing" med fordel kan kobles sammen med ideen om L-, Ø- og N-zoner. De hvide områder på figur 5.7 vil således repræsentere de områder Mouritsen (2005) betegner som L-zoner, der er forbeholdt effektivt landbrug. Med udgangspunkt i landbrugets mangeårige og fortsatte effektivisering, der har medført, at produktionsarealerne forøges med den konsekvens, at småbiotoper, som f.eks. læhegn og diger forsvinder, vurderes det, at principperne fra "land-sharing" kan sikre den nødvendige sammenhæng mellem mindre naturområder som f.eks. eksisterende § 3 beskyttelser. De områder, der sikrer sammenhængen, svarende til de svagere nuancer af grå, kan klassificeres som Ø-zoner, der er forbeholdt landbrug, erhverv og bosætning under visse hensyn. Den mørkeste nuance af grå på figur 5.7 vil således repræsentere N-zoner, hvor udvikling og drift skal ske på naturens præmisser. Derudover henvises der fra flere sider til, at der generelt er brug for flere større og uforstyrrede naturområder, hvorfor der ligeledes vurderes at være behov for områder, hvor "land-sparing" prioriteres højt. (Kristensen et al., 2019, s. 257-258) Disse områder kan også

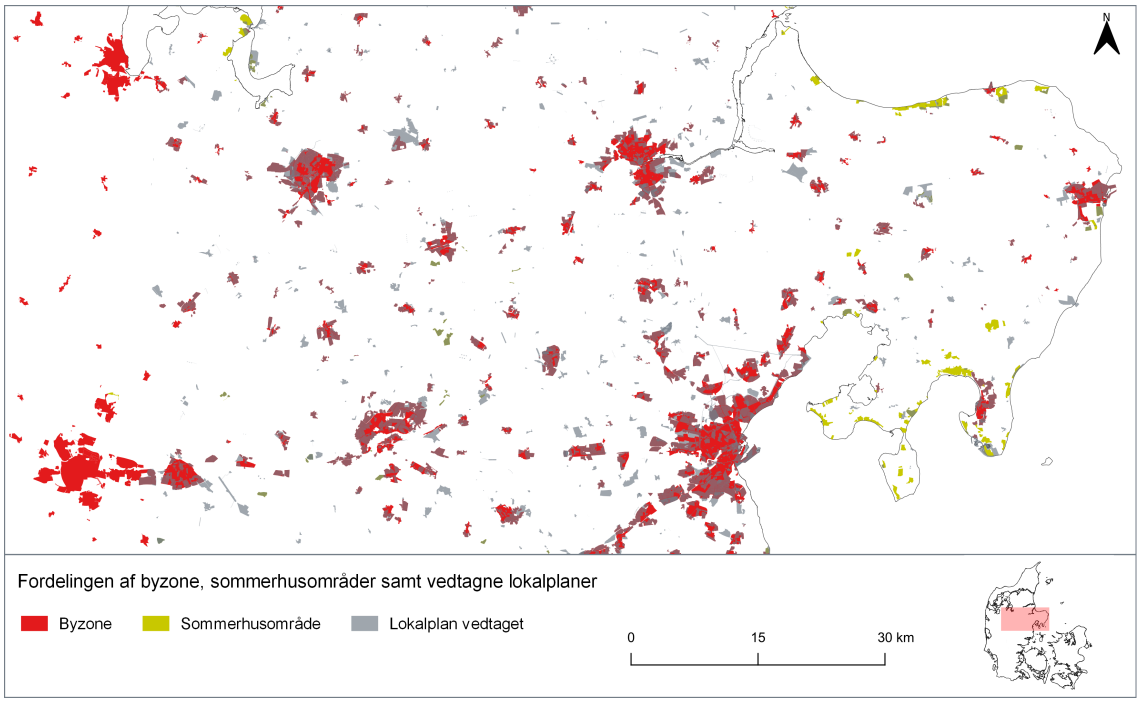
med fordel kategoriseres som N-zoner. Således er der altså fordele forbundet med både "land-sharing" og "land-sparing".

I henhold til anbefalingerne vedrørende en yderligere opdeling og prioritering af interesserne i det åbne land er spørgsmålet, hvorvidt dette skal ske på nationalt eller kommunalt niveau samt på hvilket grundlag naturzonerne skal udpeges?

Vedrørende den første del af spørgsmålet vurderes det, at en national udpegning af naturpligtige arealer vil medføre en ensartet og landsdækkende udpegning, der tvinger kommunerne til at implementere retningslinjer vedrørende de udpegede arealer. I henhold til GL § 82, der vedrører det kommunale selvstyre, vurderes det, at der er tale om en samfundsopgave, der er for stor og vigtig til, at den alene skal lægges i hænderne på kommunerne. I denne sammenhæng er det uklart, hvorvidt der fra kommunal side er vilje til at udmønte de nationale interesser i kommuneplanlægningen, hvis der fra statslig side udelukkende indarbejdes en mulighed for at udpege naturzonerne i kommuneplanlægningen? Et eksempel, der understøtter dette, vedrører ændringen af planloven i 2017, der fokuserede på bedre muligheder for vækst og udvikling på tværs af Danmark. Igennem PL § 11a, stk. 1, pkt. 24, blev der åbnet mulighed for, at kommunerne hvert fjerde år i forbindelse med revidering af kommuneplanen kan udpege to såkaldte omdannelseslandsbyer, hvor der er et ønske om at skabe attraktive landsbyer for bosætning eller hvor der er behov for indgreb grundet nedgang i befolkningen. Ændringen af planloven hang sammen med de konsekvenser, den massive centralisering og udflytning fra land til by de seneste årtier har medført, men til trods herfor har kun otte ud af 98 kommuner på indeværende tidspunkt gjort brug af denne mulighed. (Erhvervsstyrelsen, 2020)

Vedrørende den anden del af spørgsmålet vurderes det, at udpegningerne på tværs af kommunegrænser bør baseres på det samme udpegningsgrundlag, således der opnås en ensartethed på tværs af Danmark. Det bemærkes i denne sammenhæng, at en national udpegning af fremtidige naturzoner formentlig vil medføre politisk signalværdi på tværs af Danmark, hvilket givetvis kan medføre forbedrede forudsætninger for gennemførsel af jordfordelinger.

Med hensyn til de spørgsmål, der rejser sig ved, hvorledes udpegede naturzoner skal reguleres, henviser Mouritsen (2005) til, at der kan gøres brug af lokalplanlægning. På nuværende tidspunkt anvendes lokalplanlægning stort set ikke i landzoneområder uden for landsbyer. Et eksempel herpå fremgår af figur 5.8 på den følgende side, der viser henholdsvis byzone, sommerhusområder og vedtagne lokalplaner omkring et tilfældigt udvalgt område i Midt- og Østjylland. Af kortet fremgår det, at vedtagne lokalplaner primært er lokaliseret inden for byzoner og sommerhusområder.



Figur 5.8. Kortet viser fordelingen af byzone, sommerhusområder og vedtagne lokalplaner omkring Midt- og Østjylland. Data er hentet fra Plandata d. 25/02 2022 og 29/04 2022. Dataejer: Bolig- og Planstyrelsen.

Arler et al. (2017a, s. 52-53) stiller i henhold til ovenstående spørgsmålstegn ved, hvorvidt lokalplanlægning, som redskab til planlægning i det åbne land, er effektivt med udgangspunkt i de begrænsninger, der knytter sig hertil. Her er der specifikt tale om de krav PL § 13 udstikker ift. lokalplaners forhold til anden lovgivning samt de krav, der er til bestemmelserne, en lokalplan skal indeholde. Spørgsmålet er altså, om de nuværende regler for lokalplanlægningen spænder ben for detailplanlægning af naturområder i forbindelse med en zoneopdeling af Danmark i henholdsvis byzoner, sommerhusområder, naturzoner og landzoner? Dertil vurderes det, at det faktum at en lokalplan ikke medfører egentlig handlepligt jf. PL § 18, ikke sikrer den nødvendige fremdrift og sikkerhed for planernes gennemførsel (Karnov, PL, note 440).

Kristensen et al. (2019, s. 273) beskriver et andet virkemiddel til prioritering af naturinteresser. På baggrund af casestudier af 12 planprojekter, der indgik i programmet "Fremtidens landskaber", konkluderer Kristensen et al., at der i alle tilfælde var udarbejdet strategier med konkrete målsætninger for landskabets beskyttelse, forvaltning og udvikling. Dertil henvises der til, at en indarbejdelse af strategierne i de pågældende kommuneplaner viste kommunalt ejerskab. Med hensyn til det kommunale ejerskab vurderes dette at være af afgørende betydning for projekternes realiserbarhed. Det er ikke utænkeligt, at en række naturprojekter vil møde lokal modstand og i den forbindelse kan det vise sig vanskeligt at opnå frivillig deltagelse i eventuelle jordfordelingsprojekter. Et tydeligt og ikke mindst aktuelt eksempel knytter sig til regeringens planer om at etablere naturnationalparker på tværs af Danmark. Projekterne har fra start mødt stor modstand, og bl.a. lyder to avisoverskrifter:

> *"Naturnationalparker, nej tak. Rewilding hører ikke hjemme i Danmark."*
>
> *"Lokale naturnationalparker møder modstand"*
>
> (Vadmand, 2022; TV 2 Lorry, 2022)

I sammenhæng med ovenstående er det klart, at sammenhængen mellem naturnationalparker og jordfordeling ikke er direkte, men det vurderes, at der generelt set er behov for en kulturændring og politisk stillingtagen. Arler et al. (2017b, s. 30) beskriver i denne sammenhæng vigtigheden af, at inddrage berørte beboere og indgå i en dialogbaseret planlægning med henblik på at forebygge lokal modstand, når det kommer til virkeliggørelsen af naturprojekter. I denne sammenhæng blev det i et tidligere semesterprojekt på 9. semester af uddannelsen konkluderet, at det faktum, at en kommune skaber en positiv fortælling og sikrer et lokalt ejerskab i høj grad påvirker den modstand som kommunale projekter kan møde. Det vurderes således, at nationalt udpegede naturzoner, der prioriteres og forvaltes af kommunerne via kommuneplanlægningen og specifikke strategier i samarbejde med berørte borgere, har potentiale for at skabe grobund for flere naturområder i Danmark.

5.5 Konklusion og diskussion

På baggrund af den ovenstående gennemgang af de barrierer, der eksisterer ved jordfordelingsværktøjet kan det konkluderes, at særligt vurderings- og avancebeskatningsreglerne spænder ben for en skalering af brugen af jordfordelingsværktøjet i en national jordreform.

Med hensyn til vurderingsreglerne kan det konkluderes, at reglerne vedrørende vurdering af landbrugsejendomme har ændret sig over tid. De nuværende vurderinger af landets landbrugsejendomme baserer sig på den tidligere bondegårdsregel, der blev indført i 1922, med den konsekvens, at handelsværdien på landbrugsejendomme i dag ligger på cirka 1/3 af markedsværdien. På denne baggrund blev i det 2013 besluttet at indføre et nyt ejendomsvurderingssystem med henblik på at skabe mere reelle og gennemsigtige vurderinger. Uanset dette faktum konkluderes det, at det kan være vanskeligt for den almindelige borger at forstå sammenhænge mellem de regler, der er indført samt de konsekvenser, der kan følge heraf. I denne sammenhæng er det særligt reglen vedrørende kategorisering som landbrugsejendom eller ejerbolig, der på baggrund af de nye regler skal baseres på en konkret afvejning af, hvorvidt beboelseselementet eller landbrugselementet vejer tungest, der vurderes at kunne spænde ben for en skalering af jordfordelingsværktøjet. Dette særligt fordi afståelse af areal kan medføre en ændring i, hvorvidt denne konkrete vurdering trækker i den ene eller anden retning. Dette element har særligt betydning ift. den ændring i ejendomsbeskatning en sådan kategorisering medfører, idet en ejerbolig beskattes med en grundskyldspromille på maksimalt 34 medens en landbrugsejendom beskattes med en grundskyldspromille på 7,2.

Dertil kan det konkluderes, at de nuværende ejendomsavancebeskatningsregler ikke skaber det nødvendige incitament for frivillig deltagelse i jordfordelingsprojekter, idet der skal betales skat af avancen ved afståelse af areal. Det er dog jf. EBL § 7 muligt at anvende reglerne for jordombytning, der medvirker til fritagelse af ejendomsavancebeskatning i de tilfælde, hvor lodsejer modtager et areal, der har tilsvarende værdi som et afstået areal. Det bemærkes dog, at denne regel ikke medfører skattefritagelse, men blot en skatteudskydelse til endelig afståelse af arealet. I denne sammenhæng vurderes det, at der ikke er

tilstrækkelige forhold, der tilgodeser mindre landbrugsejendomme, der ikke nødvendigvis har ønske om at modtage erstatningsjord i et jordfordelingsprojekt. Det vurderes derfor, at en ændring i reglerne ved at indføre fritagelse for avancebeskatning generelt kan øge det økonomiske incitament for landbrugsejendomme uanset om der er et ønske om at modtage erstatningsjord eller ej. I denne sammenhæng kan der hentes inspiration i bestemmelserne vedrørende beskatning ved ekspropriation, der er indeholdt i EBL § 11. Denne bestemmelse angiver, at fortjeneste, der er tilegnet ved modtagelse af erstatning i forbindelse med ekspropriation, ikke medregnes som en del af ejendomsavancebeskatningen. Med hensyn til reglerne vedrørende beskatningsfri avance er det imidlertid ikke muligt at gøre brug af denne bestemmelse ved jordfordeling, idet der ved frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår nødvendigvis må være ekspropriationshjemmel.

Med hensyn til både ejendomsvurdering- og ejendomsavancebeskatningsloven kan det konkluderes, at bestemmelserne er komplicerede og at den række af undtagelser og særtilfælde lovene henviser til medfører, at baggrunden for vurdering og beskatning ikke umiddelbart kan gennemskues til trods for, at dette er målet med de nye ejendomsvurderinger.

Afslutningsvist kan det konkluderes, at der umiddelbart er en række fordele forbundet med at gentænke og omstrukturere den danske zoneopdeling med henblik på at indføre deciderede naturzoner med naturpligt. På nuværende tidspunkt er Danmark inddelt byzone, landzone og sommerhusområder, og som udgangspunkt er arealer defineret som landzone, medmindre andet besluttes politisk gennem lokalplaner jf. PL § 34. I landzonen er stort set alle arealer enten landbrugs- eller fredskovspligtige og selvom der eksisterer en række arealprioriteringer i form af eksempelvis § 3 beskyttede naturområder, fredninger, Natura 2000 og kommunernes egne retningslinjer jf. bestemmelserne i PL § 11a, er der ingen klar opdeling af de forskellige hensyn i det åbne land. I forbindelse med hver enkelt landzonetilladelse, er det således op til kommunalbestyrelsen at afveje de forskellige hensyn, og melde tilladelse eller afslag baseret på denne afvejning. Dette giver kommunen mulighed for at dispensere fra egne retningslinjer til fordel for landbrugsmæssige eller erhvervsmæssige hensyn i det åbne land, hvorfor det konkluderes, at retningslinjerne ikke sikrer den nødvendige prioritering og stramme regulering af naturen. I denne sammenhæng vurderes det, at det via en national udpegning af naturzoner kan sikres, at der udarbejdes egentlige retningslinjer for den fremtidige anvendelse og beskyttelse af naturområderne. Dette vurderes i sig selv ikke at være et egentligt incitament for lodsejere i forbindelse med jordfordelingsprojekter, men set i lyset af naturarealernes vigtighed ift. både biodiversiteten og klimaforandringerne vurderes det, at en national og politisk stillingtagen vil medføre, at lodsejere ikke er i tvivl om den politiske prioritering.

Med udgangspunkt i de ovenstående pointer og den opnåede viden vurderes det generelt set, at de arealer, der indgår i et jordfordelingsprojekt med henblik på ekstensivering, ikke skal være til ulempe for deltagende lodsejere. I denne sammenhæng bør det overvejes, hvorledes vurdering, avancebeskatning og zoneopdeling kan indgå i en fornyet incitamentsstruktur for fremtidige jordfordelinger.

Kapitel 6

Kan muligheden for tvang styrke jordfordelingsværktøjet?

Det følgende kapitel har til formål at klarlægge, hvorvidt der kan indarbejdes muligheder for tvang til gennemførsel af jordfordelingsprojekter med henblik på at styrke jordfordelingsværktøjet. For at identificere, hvorvidt ekspropriation kan anvendes ved jordfordeling, undersøges forudsætningerne for ekspropriation, ekspropriationshjemler i den eksisterende sektorlovgivning, samt hvordan ekspropriation historisk er anvendt i forbindelse med jordfordelingsprojekter. Afslutningsvist indeholder kapitlet en diskussion af, hvorvidt tiltag i det åbne land til opnåelse af klimamålene tilgodeser "almenvellet". Kapitlet besvares primært gennem juridisk analyse og dokumentanalyse samt interview med Morten Hartvigsen.

6.1 Betingelser for ekspropriation

Med henblik på at kunne forstå, hvordan ekspropriation kan indgå i jordfordeling, er det nødvendigt at fastlægge, hvordan ekspropriation som begreb er defineret. Ekspropriation er det stærkeste tvangsmæssige værktøj, som det offentlige har til rådighed for at indskrænke den private ejendomsret, og der er derfor knyttet strenge betingelser til dets anvendelse. Det bemærkes, at der juridisk skelnes mellem ekspropriation og erstatningsfri regulering. For at vurdere, hvorvidt et indgreb er ekspropriativt, er der tre delelementer, som skal være til stede:

① Indgrebet rammer en beskyttet rettighed

② Indgrebet rammer en beskyttet rettighedshaver

③ Indgrebet har karakter af pligtmæssig afståelse

Her er det umiddelbart enkelt at identificere, hvorvidt indgrebet rammer en beskyttet rettighed og en beskyttet rettighedshaver. Det kan dog være vanskeligt at vurdere, hvorvidt indgrebet har karakter af pligtmæssig afståelse, hvortil der er fire forhold, som skal undersøges. Disse forhold er:

① Er indgrebet konkret eller generelt?

② Indebærer indgrebet en overførsel af en ret til andre?

③ Hvilken begrundelse har indgrebet?

④ Hvilken intensitet har indgrebet?

Til at vurdere, hvorvidt et indgreb er konkret eller generelt, undersøges det, hvorvidt begrænsningerne i ejendomsretten er rettet mod en bestemt kreds af ejere, som rammes hårdere end andre ejere, eller om det er begrænsninger i ejendomsretten som alle ejere må tåle på baggrund af eksempelvis offentligretlig regulering. På baggrund af dette vil et

konkret indgreb typisk defineres som ekspropriativt, mens et generelt indgreb typisk vil defineres som erstatningsfri regulering. (Mølbeck et al., 2019, s. 33-36)

Ekspropriation har sit udspring i grundloven § 73, som fremgår nedenfor:

> *"Ejendomsretten er ukrænkelig. Ingen kan tilpligtes at afstå sin ejendom, uden hvor almenvellet kræver det. Det kan kun ske ifølge lov og mod fuldstændig erstatning."*

Ud fra formuleringen af grundloven § 73 følger en række betingelser, som skal opfyldes for, at ekspropriation kan anvendes. Særligt udspringer der betingelser direkte af ordlyden "almenvellet kræver", "ifølge lov" og "fuldstændig erstatning".

Grundloven § 73 medfører fire betingelser, som skal være opfyldt for, at ekspropriationen kan siges at være lovlig. De fire betingelser fremgår af punktopstillingen nedenfor. Hvis en ekspropriation alligevel gennemføres, selvom disse betingelser ikke er opfyldt, risikeres det, at ekspropriationen ophæves i forbindelse med eventuelle klager. (Mølbeck et al., 2019, s. 63)

1. Ekspropriationen skal tjene almenvellet
2. Ekspropriationen skal være nødvendiggjort af den almene interesse
3. Ekspropriationen skal have en specifik hjemmel i lov
4. Den eksproprierede skal have fuld erstatning for det afståede

Den første betingelse vedrørende almenvellet henviser til, at ekspropriationen skal tjene almenvellet, hvilket omfatter fællesskabets interesser. Dette er en betingelse, som kommer til udtryk gennem den lovgivning, der indeholder en ekspropriationshjemmel, samt de formål, der ifølge loven kan eksproprieres til. Det er således en betingelse, som opfyldes politisk på baggrund af det lovgivende arbejde, som udføres af Folketinget.

Den anden betingelse vedrørende almenvellet udspringer af ordlyden "hvor almenvellet kræver det", og særligt af ordet "kræver". Dette betyder, at det ikke er tilstrækkeligt med en politisk prioritering af hvilke formål, som tjener almenvellets interesse. Der er derimod tale om, at der skal foretages en juridisk vurdering i den enkelte sag af, hvorvidt den pågældende ekspropriation er nødvendiggjort af den almene interesse. Dette kaldes også for nødvendighedskravet, og er den mest omfattende betingelse, som skal opfyldes for, at ekspropriation kan anvendes. Det er derfor en betingelse, der foretages en juridisk prøvelse af i hver eneste sag. Nedenfor opstilles de fire forhold, som skal undersøges for at fastlægge, hvorvidt ekspropriationen kan anses som nødvendig. (Mølbeck et al., 2019, s. 68-70)

1. Kan og vil ejeren selvrealisere?
2. Kan formålet realiseres på en for ejeren mindre indgribende måde?
3. Går ekspropriationen videre end påkrævet?
4. Er ekspropriationen nødvendig i tidsmæssig henseende?

Ved det første forhold vedrørende ejerens mulighed for at selvrealisere, er det væsentligt at have for øje, hvilket formål, der eksproprieres til. I tilfælde af, at en ekspropriation vedrører realiseringen af et mindre boligområde gennem en lokalplan, er det ikke utænkeligt, at ejeren af området selv kan udstykke, byggemodne og afhænde disse grunde. Her er der således intet som taler for, at kommunen bør ekspropriere og overtage grunden. Hvis ekspropriationen derimod omhandler etableringen af eksempelvis offentlig vej, er det mindre sandsynligt, at ejeren vil kunne selvrealisere, og der er for ejeren ingen økonomisk gevinst forbundet med anlæggelsen af en offentlig vej. (Mølbeck et al., 2019, s. 70-71)

Det andet forhold, som skal undersøges er, hvorvidt formålet med ekspropriationen kan realiseres på en for ejeren mindre indgribende måde. I nogle tilfælde vil dette ikke være muligt, og i de tilfælde, hvor det er muligt at realisere indgrebet på en mere skånsom måde, risikeres det, at de almene interesser bliver tilsidesat i sådan en grad, at det alligevel er nødvendigt at ekspropriere. Det er således en afvejning af forskellige hensyn, hvilket kan være en vanskelig vurdering at foretage. (Mølbeck et al., 2019, s. 71-75)

Det tredje forhold vedrører det faktum, at eksproprianten ikke må ekspropriere et større areal end det, som er nødvendigt for realiseringen af det pågældende projekt. Det er derfor vigtigt nøje at fastlægge, hvor stort et areal, der er nødvendigt for projektets realisering. (Mølbeck et al., 2019, s. 75-76)

Det fjerde og sidste forhold vedrører den tidsmæssige aktualitet, som det pågældende projekt skal have. Dette betyder, at det skal være nødvendigt at foretage ekspropriation for at realisere projektet indenfor en overskuelig tidshorisont. Dette ligger blandt andet til grund for indførelsen af en solnedgangsklausul på ekspropriationer efter PL § 47, stk. 4, som medfører, at en eventuel ekspropriation skal være igangsat senest fem år efter lokalplanens vedtagelse. (Mølbeck et al., 2019, s. 76-77)

Derudover hænger nødvendighedskravet tæt sammen med det forvaltningsretlige proportionalitetsprincip, som omhandler, at et påtænkt indgreb skal være proportionelt med det formål, som indgrebet skal varetage. (Mølbeck et al., 2019, s. 69) Hvis ovenstående forhold er overholdt, er nødvendighedskravet, som er den anden betingelse for ekspropriationens lovlighed, opfyldt og det pågældende ekspropriative indgreb er tættere på at være lovliggjort.

Den tredje betingelse, som skal være opfyldt for, at et ekspropriativt indgreb er lovligt, vedrører indgrebets hjemmel i lov. Denne betingelse er tæt knyttet til det forvaltningsretlige legalitetsprincip, som omhandler, at indgreb som offentlige myndigheder kan foretage altid skal have en hjemmel i lov. Da ekspropriation er det mest indgribende værktøj i den private ejendomsret, følger der et skærpet hjemmelskrav, som fastlægger at et indgreb skal have hjemmel i lov eller administrativ forskrift, og have et mere præcist indhold end hjemler, som følger det almindelige legalitetsprincip. Det skærpede hjemmelskrav betyder, at der eksisterer et stort antal ekspropriationshjemler i lovgivningen, som er relativt præcise ift. hvilke formål, der kan eksproprieres til. Derudover kan en ekspropriant komme i en situation, hvor der kan findes flere hjemler til et ekspropriativt indgreb. Dette kaldes dobbelthjemmel, og valget af hvilken ekspropriationshjemmel, som skal anvendes, kan have betydning for, hvilke procedurer, som skal følges og hvilke instanser, som den eksproprierede kan klage til. (Mølbeck et al., 2019, s. 78-82)

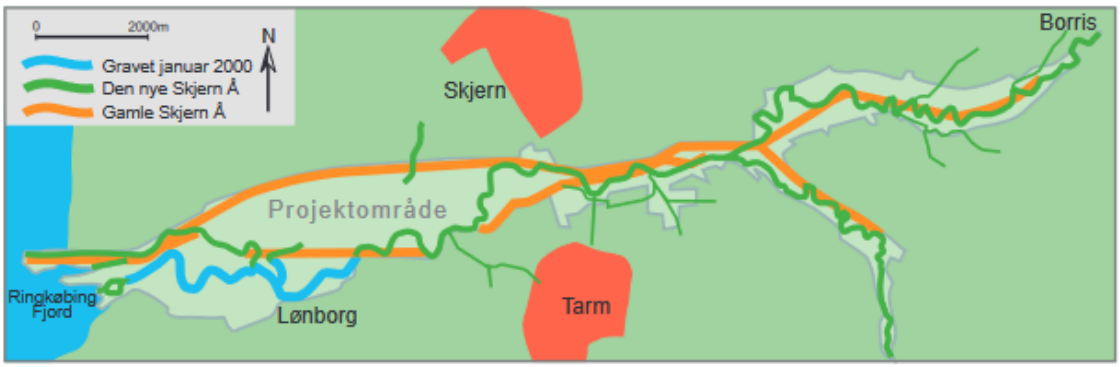
Den fjerde, og sidste betingelse, som skal være opfyldt for, at ekspropriationen er lovlig, vedrører ejerens krav på fuldstændig erstatning. Efter ekspropriationen skal det økonomiske tab erstattes, hvor værdiansættelsen som udgangspunkt sker efter handels- eller brugsværdien. Der kan ikke modtages erstatning for eksempelvis affektionsinteresser, men der kan modtages erstatning for ulemper, som eksempelvis gennemskæring af et jordstykke, der resulterer i øget kørsel samt andre udgifter i forbindelse med ekspropriationen (Karnov, GL, note 212). Der findes forskellige erstatningsprincipper for beboelses-, erhvervs- og landbrugsejendomme. For landbrugsejendomme er erstatningen i høj grad afhængig af jordens bonitet. (Mølbeck et al., 2019, s. 213-215)

Hvis de fire betingelser vurderes at være opfyldt, er ekspropriationen lovlig. Ved statslige ekspropriationer foretager den uafhængige instans Ekspropriationskommissionen i forbindelse med ekspropriationsprocessen en dybdegående vurdering af om betingelserne er opfyldt, da det er kommissionen, som giver den endelige tilladelse til ekspropriation. Dette er anderledes ved kommunale ekspropriationer, hvor kommunen både er anlægsmyndighed på et projekt, men samtidig skal godkende/vedtage projektet, hvorfor der ikke er samme uafhængige juridiske kontrol ved kommunale ekspropriationer.

Med udgangspunkt i den ovenstående gennemgang er det fastlagt, hvilke forudsætninger, der skal være tilstede, for at foretage et ekspropriativt indgreb. I denne sammenhæng består de følgende afsnit af en gennemgang og diskussion af de erfaringer, der opstod i forbindelse med jordfordelingerne ved naturgenopretningsprojektet ved Skjern Å. Dertil diskuteres det, hvorvidt jordfordeling til klimaprojekter er i almenvellets interesse og dermed bør give mulighed for ekspropriative indgreb. Argumenterne i diskussionen understøttes af interviewet med Hartvigsen (22. april 2022).

6.2 Erfaringer med ekspropriation i jordfordelingsprojekter

Historisk er der få erfaringer med ekspropriation i forbindelse med jordfordelingsprojekter, da der ikke eksisterer en generel ekspropriationshjemmel til bredt at ekspropriere til realiseringen af jordfordelingsprojekter. Naturgenopretningsprojektet ved Skjern Å er dog en undtagelse, hvor 2.200 ha ud af de 4.000 ha, som tidligere var blevet tørlagt, skulle naturgenoprettes, og store dele af åen genslynges (Naturstyrelsen). Dette var et omfattende arbejde, og blev realiseret gennem syv jordfordelinger (Mouritsen, 2005, s. 132). Projektområdet og genslyngningen fremgår af figur 6.1



Figur 6.1. Kortet viser projektområdet ved Skjern Å, samt åforløbet før og efter naturgenopretningsprojektet. (Madsen, 2000)

Naturgenopretningsprojektet ved Skjern Å blev anset som en vigtig samfundsinteresse og så omfattende, at Folketingets politikere vedtog en særlov, der åbnede mulighed for at ekspropriere til at realisere projektet. Særloven blev dog først vedtaget forinden den syvende og sidste jordfordeling, der vedrørte det østlige område af Skjern Å.

> *"Miljø- og Energiministeren kan ekspropriere fast ejendom, når det er nødvendigt for gennemførelse af projektet. Ekspropriation sker efter reglerne i lov om fremgangsmåden ved ekspropriation vedrørende fast ejendom."*
>
> (Lov om Skjern Å Naturprojekt § 5, stk. 3)

På trods af, at særloven gav mulighed for at ekspropriere, blev det bestræbt at erhverve arealerne gennem frivillige aftaler ved eksempelvis jordfordeling eller mageskifte. Hartvigsen (22. april 2022, 29:45-31:50) udtaler, at der i forbindelse med den sidste jordfordeling, og særligt i projektets østlige del langs strækningen Albæk til Borris, før særlovens vedtagelse ikke var stor interesse fra de lokale lodsejere til at deltage i jordfordelingen, og i nogle tilfælde var der aktiv modstand mod projektet, da det var ildeset i lokalsamfundet at deltage. Jordfordelingsplanlæggere blev derfor kategorisk afvist gang på gang af lodsejerne, på trods af, at der var indkøbt store arealer attraktiv erstatningsjord, som stod til rådighed for projektet. Efter særlovens vedtagelse var situationen anderledes, da det nu var lodsejerne, der kontaktede jordfordelingsplanlæggerne, og anmodede om at være med i jordfordelingen. Dette formodes at hænge sammen med, at lodsejerne ved at deltage i jordfordelingen kunne få medbestemmelse over processen, og havde et potentiale for at opnå et bedre resultat ved frivillig deltagelse, end ved ekspropriation. Efter naturgenopretningsprojektets gennemførelse var det blot omkring 20 ha ud af projektområdets 2.200 ha, som var erhvervet via ekspropriation. Muligheden og viljen til ekspropriation vurderes altså at have fungeret som en løftestang, til at få lodsejerne til at deltage i jordfordelingsprojektet.

Dette understøttes af Mouritsen (2005, s. 184-187), hvor forskellige aktører og interessenter i jordfordelingsprocessen er interviewet om deres oplevelser med tvang og ekspropriation i henhold til NBL § 60 i forbindelse med skovrejsningsprojekter og søprojekter. Her udtaler jordfordelingsplanlæggere blandt andet, at *"det er meget vigtigt, at muligheden (red. for ekspropriation) er til stede, da det spiller en stor rolle i forhandlingerne med lodsejerne"* og *"det lægger et pres på lodsejerne til at indgå aftale, men det spolerer ikke indtrykket af frivillighed"*. I interviewene med lodsejere udtaler alle fire, at de var bekendte med, at det var muligt at ekspropriere jf. NBL § 60, men kun én havde en fornemmelse af, at ekspropriation ville blive anvendt, hvis aftale ikke kunne opnås (Mouritsen, 2005, s. 187). Ekspropriationsværktøjets indirekte incitament understøttes af en artikel udgivet i Altinget ultimo 2021, hvor DdL skriver følgende om ekspropriation i forbindelse med jordfordelingsprojekter med multifunktionel anvendelse:

> *"En ekspropriationsmulighed er ikke i modstrid med multifunktionel jordfordeling og dialogbaserede løsninger. Det kan derimod tilskynde skeptiske lodsejere til at indgå aktivt i forhandlingerne, når de ved, at samfundet i sidste ende er parat til at ekspropriere for at opnå en multifunktionel arealanvendelse."*
>
> (Juulsager, 2021)

Udover den direkte mulighed for ekspropriation er det desuden, som nævnt i afsnit 5.3.1 på side 44, muligt at indgå frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår i de tilfælde, hvor betingelserne for ekspropriation er opfyldt, og eksproprianten agter at ekspropriere, hvis aftale ikke kan opnås. Det blev fastlagt, at disse aftaler er fritaget for ejendomsavancebeskatning, men at fritagelsen er vanskelig at opnå med de nuværende ekspropriationshjemler. En styrkelse/udvidelse af muligheden for ekspropriation i forbindelse med jordfordelingsprojekter, vil derfor formentlig medføre bedre muligheder for at indgå frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår.

6.3 Tilgodeser natur- og klimaprojekter almenvellet?

På baggrund af ovenstående er det relevant at diskutere, hvorvidt projekter som kan fremmes ved jordfordeling, kan siges at tilgodese almenvellets interesser, og derfor alternativt kunne gennemføres ved ekspropriation.

Historisk har ekspropriation som værktøj primært været anvendt til at fremme samfundsudviklingen i form af kritisk infrastruktur såsom vejnet, jernbanenet, forsyning m.m. Der findes anden lovgivning, foruden NBL § 60, som giver mulighed for ekspropriation til andre formål end samfundsudvikling, herunder eksempelvis naturforvaltning, miljø og klima. Det ses bl.a. i vandløbsloven, hvor § 71 giver adgang til at ekspropriere i forbindelse med klimatilpasningstiltag, som vedrører afledning af overfladevand. Ifølge Hartvigsen (22. april 2022) er dette dog ikke tilstrækkeligt, og det vil i fremtiden være nødvendigt at anerkende natur- og klimaformål på samme niveau som kritisk infrastruktur, hvis de fastsatte klimamål for 2030 skal opnås. I denne sammenhæng udtaler Hartvigsen følgende:

> *"Jo mere man vil af natur, klima, miljø osv. Jo mere kommer frivillighedsprincippet under pres. Det første man skal gøre op med er, at det at begrænse CO_2-udslip, lave lavbundsprojekter, opfylde vandmiljøplaner osv. er lige så meget en samfundsinteresse som, at man kan erhverve arealer til motorveje."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 22. april 2022, 23:40-24:40)

I tilfælde af, at disse formål skal anses som almenvellets interesse, og dermed åbne mulighed for ekspropriation, er spørgsmålet, hvor lovhjemlen skal placeres? Enten kan den placeres direkte i jordfordelingsloven, eller i den eksisterende sektorlovgivning. I forbindelse med interview med Hartvigsen anbefales det at holde ekspropriationshjemmel ude af jordfordelingsloven med henblik på at bevare frivilligheden:

> *"Hold tvang ude af jordfordelingsloven. Jordfordelingen i Danmark er frivillig. Det er et kendetegn og det skal man ikke ødelægge. Man skal ikke kompromittere jordfordelingen. På den anden side kan man sagtens kombinere jordfordeling og ekspropriation, men ekspropriationsmuligheden skal være et andet sted end jordfordelingsloven. Oplagt ved at styrke § 60 i naturbeskyttelsesloven."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 22. april 2022, 22:10-22:40)

I tilfælde af, at ekspropriationshjemmel placeres i jordfordelingsloven, vil jordfordelingsplanlæggeren, på baggrund af ovenstående citat, have en dobbeltrolle, da planlæggeren både vil være forhandler samt repræsentant for den eksproprierende anlægsmyndighed, som vil være LBST. Dette vil således kompromittere jordfordelingsplanlæggerens forhandlende

rolle, hvorfor dette bør undgås, ved at ekspropriationskompetencen separeres fra jordfordelingsloven, og dermed fra jordfordeling som instrument. Dette betyder, at en eventuel ekspropriationshjemmel skal placeres i passende sektorlovgivning. Naturbeskyttelsesloven og planloven vurderes som to love, hvor det kan være hensigtsmæssigt at placere en bestemmelse, som giver mulighed for at ekspropriere i forbindelse med naturgenoprettende jordfordelingsprojekter. Det vil derfor i det følgende blive gennemgået, hvordan ekspropriation i forbindelse med henholdsvis naturbeskyttelsesloven og planloven kan udvides til at omfatte dette.

Naturbeskyttelsesloven

Naturbeskyttelsesloven § 60 giver adgang til at ekspropriere i forbindelse med realisering af projekter, som fremmer lovens formål, herunder eksempelvis til naturgenopretning af vådområder og ådale, som skal medvirke til at forbedre vandmiljøet. Denne ekspropriationshjemmel kan på nuværende tidspunkt kun anvendes undtagelsesvist, og kun i forbindelse med helt centrale naturgenopretningsprojekter, hvor enkelte eller få lodsejeres modstand forhindrer realiseringen af projektet (Karnov, NBL, note 447, 449).

Ifølge Hartvigsen (22. april 2022) er rækkevidden af NBL § 60 aldrig blevet afprøvet retsligt. En mulighed for at styrke ekspropriationsværktøjets anvendelse i jordfordelingsprojekter kan på baggrund af dette være ved at styrke NBL § 60, så denne kan anvendes mere bredt i forbindelse med jordfordelingsprojekter, der har naturgenopretning som formål. Hvis der politisk er frygt for, at en revideret ekspropriationshjemmel vil blive for bred, kan det være en mulighed at begrænse hjemlen til kun at være anvendelig ved den type projekter, som ønskes fremmet, hvilket eksempelvis kunne være lavbundsprojekter.

Planloven

En anden mulighed kan være at styrke planlovens ekspropriationshjemmel. Planloven § 47 giver adgang for kommunerne til at ekspropriere med henblik på at realisere vedtagne lokalplaner. Indtil 2009 var det også muligt for kommunerne at ekspropriere på baggrund af kommuneplanen, hvilket dog blev vurderet til at give for bred adgang til ekspropriation. Der er således ikke som sådan noget i den nuværende lov, som direkte forhindrer en ekspropriation til fordel for et jordfordelingsprojekt, så længe det er lokalplanlagt og projektet kan siges at være af væsentlig betydning for varetagelsen af almene interesser. Det kan være et omfattende arbejde at udarbejde lokalplaner, specielt i kommuner med knappe ressourcer, eller hvor der skal udføres mange jordfordelingsprojekter med henblik på at nå landbrugets klimamål. Derudover er det jf. PL § 47 kommunerne, som har ekspropriationskompetencen i forbindelse med planlovens ekspropriationer. Det vil derfor være hensigtsmæssigt, hvis kommunen er rekvirent eller på anden vis har en ledende rolle i jordfordelingen, da der ellers vil skulle eksproprieres til fordel for en anden aktør såsom Naturstyrelsen.

Uanset hvilket lovmæssigt grundlag, som ligger bag en ekspropriation, er det væsentligt, at udpegningen af et bestemt projektområde sker på et oplyst datagrundlag. Med henblik på at sikre borgernes retssikkerhed bedst muligt, er det vigtigt ikke ukritisk at åbne for ekspropriation af eksempelvis kommunalt udpegede lavbundsjorder, som de er udpegede i kommuneplanens retningslinjer. Kvaliteten af dette kan være ringe, da det i nogle tilfælde

bygger på gamle datasæt, samt variere fra kommune til kommune. Det vurderes derfor vigtigt at foretage en gennemgående analyse af det pågældende område i forbindelse med lokalplanlægningen.

En fordel, som ekspropriation gennem planloven vil have ift. ekspropriation gennem naturbeskyttelsesloven, er at ekspropriationen vil blive yderligere forankret politisk. I situationer med kommunale ekspropriationer efter naturbeskyttelsesloven, er det kommunalbestyrelsen, som træffer den endelige ekspropriationsbeslutning. Dette er også tilfældet ved ekspropriationer efter planloven, men da en ekspropriation efter PL § 47 også er afhængig af kommunalbestyrelsens vedtagelse af en lokalplan, er der således to politiske trin i at ekspropriere på baggrund af planloven.

6.4 Andre tvangsmæssige tiltag

Med udgangspunkt i de ovenstående overvejelser bør det ligeledes undersøges, hvorvidt der er andre muligheder for tvang, som kan indføres i forbindelse med jordfordelingsprojekter og som er mindre indgribende end ekspropriation. Som nævnt i afsnit 1.2 på side 10 var det muligt forud for en ændring af jordfordelingsloven i 2005 at tvinge lodsejere til at afstå 25 procent af deres ejendom ved jordfordelingsprojekter, hvis over halvdelen af lodsejerne stemte for projektet, og denne halvdel udgjorde 2/3-dele af enten de ombyttede jorders arealer eller værdi. Denne bestemmelse var dog ikke operationel, og blev sjældent anvendt (Hartvigsen, 2014, s. 54). En anden model kunne være at introducere et system lignende Tyrkiets, som beskrevet i afsnit 4.4 på side 34, hvilket vil give mulighed for at tvinge lodsejerne til at deltage i projekterne, så længe projektet kan siges at være i den almene interesse. Dette medvirker til, at lodsejerne blot tvinges til at deltage i jordfordelingen, hvorimod de ved ekspropriation tvinges til at afstå konkret areal mod kontant erstatning. Det kan på denne måde ift. betingelserne vedrørende ekspropriation anses for at være mindre indgribende overfor den enkelte lodsejer. Begge disse tiltag er dog et markant skridt væk fra frivilligheden, som ellers er kernen af den danske jordfordeling.

De ovenstående overvejelser knytter sig begge til at ændre frivillighedsprincippet direkte i jordfordelingsloven, hvilket ifølge Hartvigsen (22. april 2022) ikke er at foretrække, da det vil svække tilliden til jordfordelingsplanlæggeren, og derved kompromittere dennes forhandlende rolle og markant forandre de historiske principper for jordfordelingsværktøjet.

6.5 Konklusion og diskussion

På baggrund af ovenstående afsnit kan det konkluderes, at muligheden for ekspropriation i forbindelse med jordfordelingsprojekter kan styrke forhandlingen mellem jordfordelingsplanlægger og lodsejer.

Vedrørende ekspropriation kan det konkluderes, at det er et værktøj, som er yderst indgribende i den private ejendomsret, og at der er knyttet strenge grundlovssikrede betingelser til dets anvendelse. Hvis disse betingelser er opfyldt, er det imidlertid muligt at ekspropriere til de formål, som diverse ekspropriationshjemler giver mulighed for.

Derudover kan det konkluderes, at der tidligere har været gode erfaringer med ekspropriation som løftestang for forhandlingerne i jordfordelingsprojekter. Dette var

tilfældet i forbindelse med naturgenopretningsprojektet ved Skjern Å, hvor der var hjemmel til ekspropriation gennem en særlov. Dette medførte, at lodsejerne aktivt opsøgte deltagelse i jordfordelingen, da dette blev anset som værende mere attraktivt, idet der herved opnåedes en større grad af selvbestemmelse. Efter naturgenopretningsprojektets gennemførelse kunne det konstateres, at mindre end 1 procent af projektområdets samlede areal var erhvervet via ekspropriation. Det at give adgang til ekspropriation vil desuden resultere i muligheden for at indgå frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår, som er fritaget for ejendomsavancebeskatning. Dette kan således virke som en yderligere løftestang, som kan få de lodsejere, der ønsker en økonomisk kompensation i stedet for erstatningsjord, til at deltage i et jordfordelingsprojekt.

Dernæst kan det konkluderes, at der er et politisk og lovmæssigt behov for i højere grad at anerkende natur- og klimafremmende formål som en samfundsinteresse, og introducere ekspropriationshjemler herfor, hvis de opsatte reduktionsmål i klimaloven og landbrugsaftalen skal nås inden for den fastsatte tidsramme. Derudover bemærkes det, at der, selvom ekspropriation historisk har været anvendt til kritisk infrastruktur, allerede er mulighed for at anvende ekspropriation til de ovennævnte formål, men at denne mulighed i dag er for begrænset. I forhold til spørgsmålet om i hvilken lovgivning en eventuel ekspropriationshjemmel kan placeres, kan det konkluderes, at jordfordelingsplanlæggeren vil få en uhensigtsmæssig dobbeltrolle, hvis en ekspropriationshjemmel placeres i jordfordelingsloven. Det er således nødvendigt at holde jordfordeling og muligheden for ekspropriation adskilt, hvorfor en eventuel ekspropriationshjemmel bør placeres i relevant sektorlovgivning. Her er de to umiddelbart mest oplagte muligheder en udvidelse af NBL § 60 eller en udvidelse af PL § 47. En styrkelse af NBL § 60 kan medføre en bredere mulighed for at ekspropriere til formål vedrørende naturbeskyttelse eller projekter, som er med til at opfylde landbrugsaftalens klimamål. En fordel ved at give mulighed for at ekspropriere i henhold til PL § 47, er, at ekspropriationen vil blive bundet yderligere op politisk, da det vil være nødvendigt at vedtage en lokalplan for området. Det vurderes dog også at kunne være en udfordring, da mængden af villighed, kapacitet og kompetence varierer fra kommune til kommune. Dertil skal kommunen involveres i jordfordelingsprojekter, hvor ekspropriation kan være nødvendigt, på trods af at det ikke nødvendigvis er kommunen, der har initieret jordfordelingen. I forbindelse med ovenstående opstår spørgsmålet om, hvorvidt en eventuel hjemmel kan placeres i klimaloven, med tanke på dennes specifikke formål, der fokuserer på et konkret mål vedrørende reducering af udledningen af drivhusgasser?

Slutteligt kan det konkluderes, at der tidligere i jordfordelingsloven har været indbygget en tvangsbestemmelse, som gjorde det muligt at tvinge lodsejere til at acceptere jordfordelingsplanen i de tilfælde, hvor flertallet af lodsejerne stemte for planens vedtagelse, og disse lodsejere udgjorde 2/3-dele af de ombyttede jorders areal eller værdi. Hvis dette tiltag eller et lignende tiltag fra eksempelvis Tyrkiet, hvor lodsejere kan tvinges til at deltage i jordfordelingen, blev gennemført, vil jordfordelingsplanlæggerens rolle dog blive kompromitteret, hvorfor disse tiltag ikke kan anbefales.

Kapitel 7

Sammenfatning

Med udgangspunkt i kapitel 4, 5 og 6 indeholder det følgende kapitel en generel opsamling af den viden, de tre kapitler har bidraget med. Dette sker med henblik på at udlede en række scenarier, der muligvis kan medvirke til at forbedre jordfordelingsværktøjets råderum i en national jordreform. Kapitlerne tog udgangspunkt i en lovgivningsmæssig gennemgang af bestemmelserne vedrørende vurdering, avancebeskatning og ekspropriation og centrerede sig ligeledes omkring at diskutere en række spørgsmål relateret til disse emner.

I kapitel 4 er der opnået forståelse for jordfordelingsværktøjets historie og skiftende anvendelse siden dets indførsel. Som nævnt i kapitlet blev det i 1990 muligt at anvende jordfordeling til projekter i det åbne land, som ikke nødvendigvis var erhvervsfremmende for landbruget, såsom naturgenopretningsprojekter. Derudover blev det undersøgt, hvordan jordfordelingsprocessen er opbygget, og hvordan jordfordeling bliver anvendt i en række europæiske lande, med henblik på at forstå, hvorvidt elementer af jordfordeling i udlandet kan overføres til den danske jordfordeling. Ligeledes blev der opnået forståelse for begrebet jordmobilitet, der vedrører en undersøgelse af forudsætningerne for gennemførsel af en jordfordeling. Jordmobiliteten vurderes at kunne påvirkes væsentligt, hvis der indføres en ændret incitamentsstruktur, idet dette formentlig vil påvirke behovet for erstatningsjord.

Med udgangspunkt i kapitel 5 er der opnået forståelse for den lovgivning, der vurderes at skabe en række barrierer ift. de frivillige forhandlinger ved jordfordelingsprojekter. Den nye model for beregning af ejendomsvurderinger vurderes at skabe en væsentlig barriere for deltagelsen i jordfordeling, da det nye system bygger på en afvejning, og dermed en eventuel omvurdering, der efter de nye regler kan resultere i en vurderingsmæssig omkategorisering fra landbrugsejendom til ejerbolig. En omkategorisering vil resultere i en væsentlig beskatningsændring, da ejerboliger beskattes med end højere grundskyldspromille end landbrugsejendomme.

Ligeledes blev der i kapitel 5 opnået forståelse for ejendomsavancebeskatningsreglerne, og hvordan dette kan være en barriere for deltagelse i jordfordeling. Det gælder jf. ejendomsavancebeskatningsloven at den fortjeneste som en lodsejer opnår i forbindelse med jordfordeling, beskattes som kapitalindkomst med en trækprocent på 42. Det bemærkes dog, at det jf. EBL § 7 er muligt at udskyde skatten, hvis lodsejer modtager erstatningsjord af tilsvarende værdi. Dette er dog ikke muligt, hvis lodsejer blot ønsker en økonomisk kompensation, som det eksempelvis kan være tilfældet med mindre landbrugsejendomme. I forlængelse af dette, blev mulighederne for fritagelse for ejendomsavancebeskatning undersøgt, enten i form af en generel fritagelse eller med inspiration i reglerne for ekspropriation og frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår jf. EBL § 11.

Afslutningsvist ledte kapitel 5 til en forståelse af den danske zoneopdeling, og hvordan en ændring af de gældende regler og rammer herfor kan forbedre jordfordelingen. Her blev det fastlagt, at de forskellige hensyn i landzonen i en række tilfælde er uforenelige eller ligefrem modstridende og på baggrund af dette blev det undersøgt, hvorvidt en klarere opdeling

af landzonen i produktionsområder samt naturområder kan bidrage til en klarere og mere varig indikation af et områdes ønskede anvendelse. Det blev i denne sammenhæng vurderet at kunne være i form af en ny zoneopdeling, da de nuværende muligheder for dispensation fra eksempelvis kommunernes retningslinjer ikke vurderes at sikre den stramme regulering af naturen i tilstrækkelig grad.

I kapitel 6 er der opnået forståelse for ekspropriationsværktøjet, grænsen mellem erstatningsfri regulering og betingelserne for ekspropriation. Det blev i denne sammenhæng konkluderet, at jordfordeling er det stærkeste tvangsmæssige indgreb i den private ejendomsret, hvorfor der er fire betingelser, der skal være opfyldt for, at et ekspropriativt indgreb er lovligt og dermed kan anvendes. Særligt blev der opnået forståelse for den juridiske undersøgelse af, hvornår en ekspropriation er nødvendiggjort af den almene interesse, og de fire forhold som skal undersøges i forbindelse med dette. Ligeledes er der opnået forståelse for, hvordan ekspropriation tidligere har været anvendt i forbindelse med jordfordeling, og hvilken betydning det kan have haft for lodsejerdeltagelsen. Særligt blev naturgenopretningsprojektet ved Skjern Å undersøgt, hvor der før syvende og sidste jordfordeling blev gennemført en særlov, der gav mulighed for at erhverve arealer ved ekspropriation. Jordfordelingsplanlæggere oplevede, at det faktum, at lodsejerne kunne blive eksproprieret havde en positiv effekt ift. deltagelsen i jordfordeling. På baggrund af dette fulgte en diskussion af, hvorvidt natur- og klimaprojekter bør anses som værende i almenvellets interesse. I forbindelse med dette blev det vurderet, at ekspropriation i højere grad bør være anvendeligt i forbindelse med natur- og klimaprojekter, og bør anses som værende i almenvellets interesse på lige fod med eksempelvis infrastrukturprojekter. Afslutningsvist blev det diskuteret, hvorvidt tvangstiltag, som ligger uden for ekspropriation, med fordel kan indføres, hvor bl.a. Tyrkiets jordfordelingsmodel og tidligere tvangsbestemmelser i jordfordelingsloven blev undersøgt. Her blev det konkluderet, at jordfordelingen i Danmark er frivillig, og at dette bør bevares således at ekspropriation holdes ude af jordfordelingsloven.

Overordnet set vurderes det på baggrund af de tre analyser, at der bør eksistere en klarere hjemmel til ekspropriation i forbindelse med jordfordelinger. Både med henblik på at sikre, at klimaprojekter gennemføres, men dertil også for at sikre, at lodsejere får lige vilkår med hensyn til fritagelse for ejendomsavancebeskatning. I denne sammenhæng vurderes det ligeledes, at fritagelse for ejendomsavancebeskatning er et effektivt incitament, og at dette med fordel kan implementeres med inspiration i de gældende regler for frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår. Afslutningsvist vurderes det, at en nytænkning af den danske zoneopdeling kan medføre et klart politisk signal vedrørende den ønskede udvikling i forbindelse med natur- og klimaprojekter. På denne baggrund opstilles tre scenarier for det følgende projektarbejde:

1. Hjemmel til ekspropriation
2. Fritagelse for ejendomsavancebeskatning
3. Implementering af naturzoner med naturpligt i landzonen

Med henblik på at udlede, hvorledes de tre scenarier kan fungere i praksis indeholder de følgende kapitler 8, 9 og 10 en overordnet gennemgang af scenarierne samt en evaluering heraf, der tager udgangspunkt i interviews med Erik Blaabjerg, der er landinspektør og specialkonsulent hos Landbrugsstyrelsen, Ricky Weissenborn, der er landinspektør og jordfordelingsplanlægger ved landinspektørfirmaet Geopartner og Morten Hartvigsen, der er Land Tenure Officer ved FAO og har mere end 20 års erfaring med jordfordeling i Danmark.

Der udarbejdes i forbindelse med de tre følgende kapitler en samlet interviewguide, som fremgår af bilag B. Interviewguiden skal anses som en løst opstillet liste af spørgsmål, som ønskes besvaret. I denne sammenhæng er det forventningen, at der i hvert af de tre interviews løbende tages stilling til, hvilke spørgsmål i interviewguiden, der ikke skal stilles samt hvilke yderligere spørgsmål, der umiddelbart kan stilles med udgangspunkt i interviewpersonens faglighed og svar. Interviewene anses derfor som semi-strukturerede, idet de har en overordnet retning i form af interviewguidens opstillede spørgsmål, og det forventes, at samtalen løbende vil forgrene sig. Interviewguidens spørgsmål udspringer af de spørgsmål, som er opstået i forbindelse med analyserne i kapitel 4, 5 og 6 og skal bidrage til refleksion over scenariernes anvendelighed i praksis. Dertil er det målet, at spørgsmålene kan klarlægge, hvorvidt de forandringer som foreslås i scenarierne kan gøre en forskel i det praktiske arbejde med jordfordeling. Endeligt søges det at opnå konstruktiv feedback med henblik på at finjustere scenariernes forslag og forbedre dem yderligere.

Med udgangspunkt i de tre scenarier er det hensigten, at scenarierne, og resultaterne af de tilhørende interviews, skal anvendes til at udlede og opstille de endelige overordnede anbefalinger i projektets afsluttende kapitel vedrørende “fremtidens jordfordelinger”.

Kapitel 8

Scenarie 1: Ekspropriationshjemmel

Det følgende kapitel indeholder en gennemgang af det første scenarie belyst ved hjælp af resultaterne fra de tre interviews med henholdsvis Erik Blaabjerg, Morten Hartvigsen og Ricky Weissenborn.

8.1 Gennemgang af det første scenarie

Med udgangspunkt i kapitel 6 fokuserer det følgende kapitel på, hvorledes ekspropriationshjemmel til gennemførsel af jordfordelingsprojekter kan være med til at styrke anvendelsen af jordfordelingsværktøjet i fremtiden. Kapitel 6 centrerede sig omkring de betingelser, der knytter sig til en ekspropriations lovlighed, og i denne sammenhæng blev det diskuteret, hvorvidt klimaprojekter er i almenvellets interesse. I henhold til ekspropriationens lovlighed er spørgsmålet ligeledes, hvor i lovgivningen en egentlig ekspropriationshjemmel til natur- og klimaprojekter skal placeres? På indeværende tidspunkt er der ekspropriationshjemmel i sektorlovgivningen, men særligt NBL § 60 og PL § 47 vurderes at kunne tilpasses, således de kan danne hjemmel for ekspropriation til natur- og klimaprojekter. Uanset hvor lovhjelmen placeres viste analysen, at indarbejdelse af ekspropriationshjemmel i lovgivningen er en politisk beslutning, der i sidste ende afhænger af Folketingets afgørelse, hvorfor der altså ligeledes skal være politisk vilje til at prioritere natur- og klimaprojekterne højere end det er tilfældet i dag.

Det vurderes, at den primære fordel forbundet med det første scenarie knytter sig til, at ekspropriationshjemmel kan fungere som en løftestang for lodsejere til at deltage i jordfordelingsprojekter. Det vurderes, at bevidstheden om, at ekspropriation afslutningsvist kan blive en realitet i tilfælde af, at lodsejere modsætter sig et projekt, vil medvirke til at eventuelt modvillige lodsejere vil involvere sig i projektet. I denne sammenhæng er det forhåbningen, at løftestangen skal medvirke til større motivation hos lodsejere, således disse giver udtryk for, hvilke ønsker de har til projektet, så de kan forsøges tilpasset det endelige projekt. I en jordfordelingsproces vil lodsejeres ønsker for projektet således i højere grad kunne implementeres i planen for projektet - modsat en ekspropriationsproces.

I tilfælde af, at der indføres ekspropriationshjemmel, vil der desuden være mulighed for at gøre brug af frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår, hvilket vurderes at være en fordel, idet det vil sikre en dialogbaseret proces med lodsejere forud for en tvungen ekspropriation. At projektet kan gennemføres på ekspropriationslignende vilkår vurderes desuden at være med til at sikre lige forhold for deltagende lodsejere, da det formentlig kan undgås, at modvillige lodsejere afslutningsvist eksproprieres - og derfor ikke er omfattet af ejendomsavancebeskatningsreglerne for deres afståelse. Ekspropriationshjemmel vurderes desuden at kunne sikre, at et jordfordelingsprojekt realiseres uanset lodsejeres umiddelbare indstilling til projektet.

Disse overvejelser resulterer i en række spørgsmål, som ønskes drøftet med de tre interviewpersoner. Det ønskes belyst, hvordan ekspropriation kan gøres anvendeligt, og hvordan en styrket ekspropriationshjemmel kan påvirke deltagelsen i jordfordelinger.

8.2 Resultater fra interviews

I alle tre interviews gives der udtryk for, at der skal udvises påpasselighed med at blande tvang/ekspropriation sammen med jordfordeling. Det nævnes af Hartvigsen (12. maj 2022, 03:55-04:05), at *"jordfordelingen er frivillig i Danmark, og det synes jeg, det skal blive ved med at være"*, og af Weissenborn (12. maj 2022, 36:25-36:40) at *"man skal passe på med, at jordfordeling ikke trækkes ind i det her ekspropriation."*. Det understreges således, at ekspropriation og jordfordeling som værktøjer skal være adskilt. Som nævnt tidligere i afsnit 6.3 på side 60 betyder dette, at en eventuel ekspropriationshjemmel ikke skal være lokaliseret i jordfordelingsloven, eller have nogen relation til jordfordeling som begreb, da dette vil kompromittere jordfordelingsplanlæggerens forhandlende rolle.

Selvom der åbnes en bredere mulighed for at ekspropriere i forbindelse med en række projekter, som kan realiseres ved jordfordeling, understreges det af Weissenborn, at ekspropriation ikke skal erstatte jordfordeling. En for høj afhængighed af ekspropriation til at gennemføre eksempelvis naturgenopretningsprojekter, vil svække forhandlingerne, og gøre det sværere at gennemføre de samme projekter med jordfordeling:

> *"Hvis først vi begynder at anvende ekspropriation i højere grad end hvad vi gør nu, så kommer det til at tælle om sig. Lige pludselig så står vi i en situation, hvor lodsejere ikke længere ønsker at indgå frivillige aftaler, fordi de ved, at de vil blive eksproprieret i stedet for, og så kan de få det skattefrit."*
>
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 14:20-15:25)

Det bemærkes, at både Weissenborn og Hartvigsen mener, at der ikke bør eksproprieres i projekter, hvor flertallet af lodsejere er imod det. Hartvigsen udtaler hertil, at:

> *"Der skal være et kvalificeret flertal - om det så er 2/3, 70 procent eller 3/4 eller hvad det er, er dybest set ikke så vigtigt."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 18:10-18:30)

Hartvigsen udtrykker således, at der kan indføres elementer fra majoritetsbaseret jordfordeling. Weissenborn (12. maj 2022) nævner i denne sammenhæng, at det kan være en ide at opstille krav om, at det maksimalt skal være muligt at ekspropriere en nærmere fastsat andel af lodsejerne. Der synes altså at være enighed om, at en vis andel af lodsejerne inden for jordfordelingens projektområde skal være positivt stemt for projektet. I denne sammenhæng blev det i kapitel 4 på side 25, vedrørende jordfordeling i et historisk, procesmæssigt og internationalt perspektiv, konkluderet, at majoritetsbaseret jordfordeling ifølge FAO (2020) baserer sig på, at majoriteten af lodsejerne skal stemme for planens vedtagelse og dermed implementering. Majoriteten kan være antallet af lodsejere, men også majoriteten set ift. den arealmængde, som er en del af jordfordelingsprojektet.

I forbindelse med diskussionen om, hvorvidt natur- og klimaprojekter får tilstrækkelig prioritering i den nationale planlægning, opstår spørgsmålet om, hvorfor der i Danmark

er politisk vilje til at ekspropriere til vejanlæg, men ikke til natur- og klimaprojekter, når disse i lyset af klimaforandringerne og biodiversitetskrisen må anses for at være en samfundsinteresse. Hertil stiller Hartvigsen tillige spørgsmålstegn ved, hvorfor lodsejere ikke kan fritages for avancebeskatning ved arealerhvervelse til natur- eller klimaprojekter, når der er fritagelse som en del af projekter med arealerhvervelse til vejanlæg:

> *"Hvis man kan fritage til arealerhvervelse til veje, hvorfor kan man så ikke til arealerhvervelse til klimaprojekter eksempelvis?"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 28:10-28:15)

I stedet for, at ekspropriation anvendes aktivt til direkte arealerhvervelse, skal den primære fordel ved en forstærket mulighed for ekspropriation bestå i, at lodsejerne herigennem får muligheden for at indgå frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår, som vil være fritaget for ejendomsavancebeskatning:

> *"Så derfor skal vi jo gerne formulere det på en måde, så vi øger incitamentet til at indgå i frivillige aftaler, og vi skal for alt i verden undgå netop tvang og ekspropriation. Fordi det vil ødelægge jordfordelingsredskabet, når vi begynder på det."* (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 14:20-15:25)

En frivillig aftale på ekspropriationslignende vilkår giver lodsejeren mulighed for medbestemmelse ved at deltage i jordfordelingen, og samtidig vil et eventuelt provenu i forbindelse med jordfordelingen være skattefrit:

> *"Faktisk ville man så kunne få mere, fordi man så stadig kunne indgå i jordfordelingen og få et godt jordbytte, og det provenu man så ville have, ville stadigvæk være skattefrit, så det ville være endnu et skub fremad ift. at deltage i en frivillig aftale."*
>
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 15:48-16:05)

Fritagelsen for ejendomsavancebeskatning, som følger med ved indgåelse af frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår, kan have den effekt, at flere modvillige lodsejere fra start vil være interesserede i at deltage i en jordfordeling, og give udtryk for, hvilke ønsker de har til projektet. Weissenborn udtaler hertil:

> *"Incitamentet for at stå tilbage vil blive udvisket, hvis vi har den mulighed for at sige, jamen nu får I det på ekspropriationslignende vilkår, så I ikke har det problem. Det problem vil kunne løses med de få lodsejere, som stadig holder på deres jord, og så har de faktisk en langt større interesse for at gå ind i sagen fra starten af, fordi de jo så har mulighed for at deltage i jordfordelingen, og det provenu de så måtte få vil være skattefrit."*
>
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 27:15-28:00)

Derudover vil flere lodsejere være interesseret i at modtage økonomisk kompensation, fremfor erstatningsjord, hvilket ifølge Hartvigsen vil lette planlægningsarbejdet og reducere den tid som et jordfordelingsprojekt tager. Dette aspekt behandles yderligere i scenarie 2 på side 76.

På trods af, at det kan virke kontraproduktivt at åbne adgang til at ekspropriere, hvis det ikke direkte er ønsket at erhverve arealerne gennem ekspropriation, er det ifølge Hartvigsen (12. maj 2022, 13:40-13:55) nødvendigt med en stærk ekspropriationshjemmel, da det netop er ekspropriationshjemlen, der giver muligheden for at indgå de frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår:

> *"Hvordan får vi så skabt incitamenter til, at lodsejeren vil være med i en frivillig jordfordeling? (...) Det der giver incitamentet, er jo netop ekspropriationshjemlen - og endda en stærk hjemmel og også en, der er stærkere end § 60 i NBL."* (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 13:40-13:55)

Nødvendigheden af en stærk ekspropriationshjemmel rejser spørgsmålet om, hvor en sådan kan placeres, og hvordan ekspropriation gøres mere anvendeligt i forbindelse med jordfordeling. Overordnet nævnes det af Blaabjerg, at det centrale ikke er, hvor en ekspropriationshjemmel placeres, men i stedet, at en ekspropriationshjemmel skal placeres det sted, hvor det giver mening ift. de mål, som skal nås, og de specifikke typer af projekter, som det ønskes at realisere:

> *"Den skal jo placeres i den lov, som der skal til for at nå de her mål. Om det skal være naturbeskyttelsesloven, om det skal være en decideret anlægslov for udtagning eller det skal være noget andet.*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 05:30-05:50)

Hartvigsen nævner i sammenhæng med ovenstående, at det kan være nødvendigt at placere ekspropriationshjemler i forskellig lovgivning:

> *"Så det kan også være, man skal leve med, at man har en form for kludetæppe-ekspropriationsadgang. At man kan sige nogle ting kunne man have ekspropriationsadgang efter planloven, noget andet efter naturbeskyttelsesloven, noget tredje efter klimaloven."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 13:40-13:55)

Ingen af de tre interviewpersoner har en planlægningsmæssig baggrund, og har umiddelbart ingen faglige forudsætninger for at udtale sig om, hvorvidt mulighederne for ekspropriation gennem planloven i forbindelse med visse typer af projekter bør udvides. Hartvigsen udtaler dog, at tidligere ideer om projektlokalplaner har vist sig ikke at være operationelle, og efterlyser i stedet en samlet planlægning for det åbne land. På baggrund heraf søges det ikke at finde den mest hensigtsmæssige placering af en ekspropriationshjemmel, men nærmere belyse generelt, hvordan ekspropriation kan gøres anvendeligt i forbindelse med de natur- og klimafremmende projekter, som ønskes realiseret ved jordfordeling. Dette betyder ligeledes, at scenariets forslag om at introducere en styrket ekspropriationshjemmel i PL § 47 forkastes. I denne sammenhæng påpeger Hartvigsen, at en indførsel af ekspropriationshjemmel i klimaloven vil give muligheden for at opfinde noget nyt, da der ikke bygges videre på en eksisterende ekspropriationshjemmel.

Uanset hvilken lov en ekspropriationshjemmel placeres i, er det nødvendigt, at den bliver anvendelig i praksis, for at der kan indgås frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår. Både Hartvigsen og Weissenborn udtrykker, at der i forbindelse med andre typer

af projekter er en større tiltro til projekternes gennemførelse, fra både projektejers og lodsejers side. Weissenborn nævner, at der både ved ledningsprojekter og vejprojekter fra projektejers side - typisk kommunerne - bliver udarbejdet en vilje-evne erklæring, som giver en sikkerhed for, at kommunen har evnen (i form af ekspropriationshjemmel) og den politiske vilje til at gennemføre et projekt ved ekspropriation, hvis frivillig aftale ikke kan indgås. Denne vilje-evne erklæring kan derefter anvendes forhandlingsmæssigt til at indgå frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår. Dette understøttes ligeledes af Hartvigsen, som udtaler, at der ved vejprojekter ikke er tvivl om, hvorvidt ekspropriationshjemlen kan eller vil blive anvendt, og dermed heller ingen tvivl om, at der vil være tale om frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår.

> *"Den fritagelse man har til at lave aftaler på ekspropriationslignende vilkår eksempelvis i forbindelse med et vejanlæg, hvis en kommune eller staten vil lave noget. Der er ingen tvivl om ekspropriationshjemlen, så der er heller ingen tvivl om, at hvis ikke man laver en frivillig aftale, så bliver der gennemført en ekspropriationsforretning. Og derfor er der heller ingen tvivl om, at man kan lave aftaler på ekspropriationslignende vilkår, og dermed får lodsejeren så fritagelsen for beskatning efter ejendomsavancebeskatningsloven."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 14:00-14:40)

I forbindelse med vilje-evne erklæringen vil en styrket ekspropriationshjemmel derfor give evnen til at ekspropriere. Det er dog spørgsmålet om en styrket ekspropriationshjemmel også vil give en projektejer viljen til at ekspropriere, eller om det er nødvendigt med en generel holdnings- eller kulturændring i eksempelvis kommunerne for, at dette bliver opnået?

Afslutningsvist bemærkes det på baggrund af de ovenstående resultater, at hjemlen til at ekspropriere i forbindelse med jordfordelinger til fordel for natur og klima bør holdes ud af jordfordelingsloven og at hjemlen bør placeres, hvor det giver mening ift. de mål, der ønskes opfyldt igennem jordfordeling. Dertil bemærkes det, at der er opnået forståelse for, at der bør opstilles retningslinjer, der sikrer, at der udelukkende kan eksproprieres i de tilfælde, hvor en nærmere fastsat andel af lodsejere er positivt stemt over for deltagelse.

Kapitel 9

Scenarie 2: Avancebeskatning

Det følgende kapitel indeholder en gennemgang af det andet scenarie belyst ved hjælp af resultaterne fra de tre interviews med henholdsvis Erik Blaabjerg, Morten Hartvigsen og Ricky Weissenborn.

9.1 Gennemgang af det andet scenarie

Med udgangspunkt i afsnit 5.3 fokuserer det følgende kapitel på, hvorledes en justering i reglerne for ejendomsavancebeskatning kan være med til at styrke jordfordelingsværktøjet i fremtiden. Analysen centrerede sig omkring, hvorvidt en ændring i ejendomsavancebeskatningsreglerne kan gennemføres i dansk lovgivning med henblik på at sikre et økonomisk incitament for lodsejere til at deltage i jordfordelingsprojekter, ved at fritage deltagende ejendomme for ejendomsavancebeskatning.

Jævnfør EBL § 7 har lodsejere mulighed for at benytte sig af reglerne for jordombytning i et jordfordelingsprojekt, hvis lodsejer modtager et tilsvarende areal til det afståede areal, hvilket medvirker til, at det afståede areal ikke er omfattet af reglerne i ejendomsavancebeskatningsloven. I tilfælde af, at lodsejer ikke modtager et tilsvarende areal, vil det afståede areal derimod være omfattet af reglerne i ejendomsavancebeskatningsloven og fortjenesten vil blive beskattet som kapitalindkomst med en trækprocent på 42.

Det vurderes, at den primære fordel forbundet med det andet scenarie knytter sig til, at en fritagelse for ejendomsavancebeskatning i højere grad vil medføre et incitament for lodsejere til at deltage i et jordfordelingsprojekt grundet den økonomiske gevinst, der er tilknyttet ved afståelsen af et areal. I forbindelse med EBL § 7 vurderes justeringen desuden at kunne medføre et formindsket arbejde med at lokalisere og skaffe passende erstatningsjord, hvilket ifølge Weissenborn (11. februar 2022) er en betydelig del af arbejdet og derved ressourceforbruget ved jordfordelinger. Det vurderes, at lodsejere i højere grad vil være tilbøjelige til at afstå et areal uden at modtage et tilsvarende areal, hvis reglerne for avancebeskatning justeres. I denne sammenhæng vurderes det desuden at medvirke til, at prisen på den erstatningsjord, som et antal lodsejere formentlig fortsat vil kræve for at opretholde et tilsvarende jordtilliggende, kan holdes nede, da erstatningsjord således ikke i samme omfang vil være en af de afgørende faktorer i projektet.

Ovenstående overvejelser resulterer i en række spørgsmål, der ønskes drøftet med og belyst af de udvalgte interviewpersoner. Indledningsvist ønskes det belyst, hvorvidt det faktum, at en lodsejer ikke skal betale skat af avancen kan medføre, at arbejdet med at lokalisere og skaffe hensigtsmæssig erstatningsjord mindskes. Det ønskes ydermere belyst, hvilken påvirkning fritagelsen for ejendomsavancebeskatning kan have på uligheden i kompensation for de deltagende lodsejere. Afslutningsvist diskuteres det, hvorvidt jordfordelings- og ekspropriationsværktøjerne i højere grad vil blive sammenlignelige, når begge værktøjer medfører skattefri avance.

9.2 Resultater fra interviews

Overordnet giver både Weissenborn, Hartvigsen og Blaabjerg udtryk for, at det vil give et øget incitament for lodsejere til deltagelse i jordfordelingsprojekter, hvis afståelsen af areal kan være fritaget for ejendomsavancebeskatning. Weissenborn udtaler hertil:

> *"Incitamentet i jordfordeling er større, hvis det provenu man får ud af det som lodsejer er skattefrit."*
>
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 05:00-05:20)

Foruden, at fritagelse for avancebeskatning kan medvirke til større frivillig deltagelse, vil det desuden reducere den tid, der er nødvendig at bruge på at gennemføre et jordfordelingsprojekt. Dette skyldes primært, at der vil være lodsejere, der ønsker at modtage en økonomisk kompensation, hvorfor der ikke skal anskaffes hensigtsmæssig erstatningsjord til disse ejendomme. Dette vurderes tillige at forbedre forudsætningerne for god jordmobilitet, som beskrevet i afsnit 4.3 på side 30. Hartvigsen udtaler hertil:

> *"Jeg er helt sikker på, at det vil give et kæmpe løft og det vil reducere behovet for erstatningsjord, så det vil også reducere den tid, det tager for at gennemføre projekterne."* (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 25:20-25:45)

Blaabjerg udtrykker i denne sammenhæng, at det ikke er en væsentlig del af lodsejerne, men at der vil være lodsejere, der ikke vil kræve erstatningsjord i forbindelse med afståelse af areal, hvis det afståede areal er fritaget fra ejendomsavancebeskatning. Det vurderes derfor, at jordfordelingsplanlæggerens arbejde med at finde hensigtsmæssig erstatningsjord mindskes, hvilket også er fastslået af Hartvigsen.

Med tanke på, at samtlige lodsejere fremtidigt vil være omfattet af de samme beskatningsregler for avance, fastlægger Hartvigsen, at det vil sikre en større økonomisk lighed mellem deltagende lodsejere. Hartvigsen udtrykker, at der tidligere i større projekter, herunder Skjern Å-projektet, der er beskrevet nærmere i afsnit 6.2 på side 58, har været lodsejere, der har været afventende i projektet, hvilket i sidste ende har medført ekspropriation, der samtidig har inkluderet de fordele, som er forbundet hermed. Hartvigsen udtaler hertil:

> *"Det vil fjerne uligheden. Uligheden bliver jo skabt, fordi der nogen, der kan ende med at blive fritaget, fordi de ender med at blive eksproprieret som de sidste."* (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 27:30-27:45)

Hartvigsen (12. maj 2022, 27:45-28:00) udtrykker, at der kan være tilfælde, hvor lodsejere går frivilligt med fra start og bidrager til projektets udformning, fordi det synes de, at de bør - på trods af, at de ikke bryder sig om de indledende tanker med projektet. I den forbindelse er det ikke rimeligt, at de stilles dårligere.

Der har tidligere været projekter, hvor der har været forskellige økonomiske forhold for lodsejere alt efter om de har indgået frivillig aftale indledningsvist eller er blevet eksproprieret afslutningsvist. Som eksempel herpå er Skjern Å-projektet, hvor de første faser blev gennemført med frivillige aftaler i jordfordelingsprojekter, mens den sidste

fase blev gennemført med muligheden for ekspropriation på baggrund af en vedtaget særlov, der fastslog den politiske vilje til at gennemføre projektet med ekspropriation. Blaabjerg udtrykker, at projektejer (eksempelvis kommunens byråd) før projektets opstart bør forholde sig til, hvordan en eventuel ulighed i kompensation skal håndteres og i denne sammenhæng fastlægge, hvorvidt der er en ekspropriationsvilje til stede samt hvilken hjemmel denne har. I tilfælde af, at ekspropriation anvendes afslutningsvist på få ejendomme, udtaler Blaabjerg, at der bør være skattefrihed for alle, og at der i så fald gennemføres frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår fra start.

På baggrund af ovenstående udtalelser vurderes det, at ligheden ift. det økonomiske aspekt i jordfordelingsprojekter umiddelbart kan sikres, hvis arealafståelse til jordfordelingsprojekter fritages for avancebeskatning. Hartvigsen fastlægger i denne sammenhæng, at det som jordfordelingsplanlægger ikke er en betingelse, at der skabes lige forhold i forbindelse med projektet i sin helhed. Hver enkelt lodsejer har individuelle interesser og ønsker for projektets udformning, hvortil Hartvigsen udtaler:

> *"Lodsejerne er utroligt forskellige og har utroligt forskellige interesser. De tænker ikke alle, hvad der dyrkningsmæssigt er de bedste arealer."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 31:55-32:05)

Der er altså lodsejere, der ønsker arealer, der kan anvendes i en landbrugsmæssig kontekst, mens andre lodsejere eksempelvis ønsker at anvende arealerne til jagt og natur. Hartvigsen udtrykker, at det åbner op for muligheden om, at der kan findes løsninger, der passer til dem hver især. Hertil udtaler Hartvigsen (12. maj 2022, 32:30), at *"de behøver ikke få den samme løsning alle sammen - så det er svært at sætte lighed op på den måde i en jordfordeling."*

Vurdering og kategorisering som landbrugsejendom

Foruden det økonomiske aspekt ift. ejendomsavancebeskatning, fastslås det af alle tre interviewpersoner, at der er væsentlige udfordringer ved det nye ejendomsvurderingssystem for landbrugsejendomme. Det er klarlagt, at det nye vurderingsprincip for landbrugsejendomme, hvilket er yderligere beskrevet i afsnit 5.2.1 på side 41, bygger på en konkret afvejning af, hvorvidt landbrugs- eller beboelseselementet vejer tungest. Der er derfor en væsentlig usikkerhed forbundet med deltagelse i et jordfordelingsprojekt fremadrettet, da selv små afståelser kan resultere i en omkategorisering fra landbrugsejendom til ejerbolig. I denne sammenhæng udtaler Blaabjerg:

> *"Det er noget folk burde være nervøse for."*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 23:00-23:05)

Blaabjerg udtrykker ydermere, at det især er en udfordring i øjeblikket, fordi de nye vurderinger for landbrugsejendomme er forsinket og det er derfor ikke muligt for hverken lodsejere eller jordfordelingsplanlægger at vide, hvilken betydning det får fremadrettet. Blaabjerg udtaler hertil:

> *"Det er jo et reelt problem, at man ikke kan sælge projektarealer fra uden at man risikerer, at man ryger over i ejerboligkategorien. Det gør de frivillige aftaler endnu sværere og næsten umulige for nogle i øjeblikket, fordi man ikke ved, om man bor i en bolig eller på en landbrugsejendom."*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 23:50-24:15)

Weissenborn fastslår desuden, at en egentlig omvurdering ikke blot er på tale i tilfælde, hvor ejendommen ændrer ejendomsgrænser, men også i tilfælde, hvor lodsejer eksempelvis modtager byggetilladelse. Ejendomsvurderingsloven § 6, stk. 1, fastsætter i hvilke tilfælde, der kræves en omvurdering.

Det bemærkes dog i forbindelse med ovenstående udfordringer, at der i den nye ejendomsvurderingslov eksisterer en overgangsordning, der jf. EVL § 83, stk. 2, medvirker til, at landbrugsejendomme, der efter nye vurderingsprincipper bør omnoteres til ejerbolig, efter ejers beslutning kan forblive en landbrugsejendom indtil ejer fraflytter boligen. Overgangsordningen er tillige mulig at anvende i omvendte tilfælde.

Der er ligeledes en undtagelse ved deltagelse i jordfordelinger, hvor lodsejer fortsat kan benytte overgangsordningen, selvom ejendommen indgår i en jordfordeling, der ændrer ejendommens jordtilliggende. Ejendomsvurderingsloven § 83, stk. 4, pkt. 5, foreskriver, at:

> *"Er ejendommens grundareal eller anvendelses- eller udnyttelsesmuligheder ændret som følge af en jordfordelingssag eller salg i henhold til jordfordelingsloven, medfører en sådan ændring ikke, at ejendommen skal vurderes efter denne lov."*

Bestemmelsen medfører således, at i tilfælde af, at en ejer af en landbrugsejendom bestemmer, at denne fortsat skal være kategoriseret som en landbrugsejendom og efterfølgende deltager i et jordfordelingsprojekt, så vil det ikke påvirke ejendommens kategorisering, da ejendommen fortsat vil indgå i overgangsordningen. (Karnov, EVL, note 441)

Overgangsordningen vurderes umiddelbart at være en positiv faktor til at sikre deltagelse i jordfordelingsprojekter, men der opstår naturligt et spørgsmål om, hvordan lodsejernes økonomiske forhold i fremtiden er sikret, når denne overgangsordning ophører ved ejerskifte. Kan det i denne sammenhæng risikeres, at de ejendomme, der omkategoriseres som følge af et salg, vil være vanskelige at sælge?

Afslutningsvist vurderes det, at der på baggrund af det andet scenarie er opnået forståelse for de udfordringer og muligheder, der knytter sig hertil. Spørgsmålet er dog fortsat, hvorvidt der er politisk vilje til at fritage lodsejere, der deltager i jordfordelingsprojekter for avancebeskatning. Det vurderes, at fritagelsen for avancebeskatning vil sikre, at deltagelsen øges og ressourceforbruget på at jagte hensigtsmæssig erstatningsjord mindskes. I denne sammenhæng opstår tillige et spørgsmål om, hvorledes denne justering i beskatningsreglerne skal finansieres.

9.3 Opsamling på scenarie 1 og 2

Med udgangspunkt i scenarie 1 og 2 opstår spørgsmålet om, hvorvidt ekspropriation og jordfordeling som værktøjer bliver sammenlignelige og i denne sammenhæng, om der er risiko for, at det ene værktøj vil udspille det andet. Spørgsmålet opstår i forbindelse med, at der bliver skabt en mulighed for at gennemføre frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår, idet der bliver skabt en ekspropriationshjemmel til at gennemføre natur- og klimaprojekter. Hertil stilles der spørgsmålstegn ved, hvorvidt jordfordeling og ekspropriation som værktøjer vil blive for sammenlignelige, hvis der i forbindelse med jordfordeling indføres regler vedrørende skattefri avance. I denne sammenhæng udtrykker alle tre interviewpersoner ingen umiddelbar bekymring, da de to værktøjer fortsat er grundlæggende forskellige, hvor jordfordeling forsat skal bygge på frivillighed og dialogbaserede forhandlinger med ekspropriation som sidste udvej, mens ekspropriation fra start medfører gennemførsel uden direkte indflydelse fra lodsejere. Blaabjerg og Weissenborn udtaler hertil:

> *"I min verden er jordfordeling altid frivillig."*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 21:10-21:15)
>
> *"Noget som vi virkelig ikke kan lide, os som har arbejdet med jordfordeling, det er netop ordet tvang. Jordfordeling har et rigtigt godt ry, og det skal vi ikke ødelægge på nogle måder."*
>
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 14:20-14:30)

Der er altså mellem de tre interviewpersoner enighed om, at værktøjet fortsat skal bygge på frivillighed, og at det således fortsat vil være forskellig fra ekspropriation. De har fortsat hvert deres fokus og dermed styrker og svagheder. Hartvigsen udtaler hertil:

> *"De to instrumenter komplementerer hinanden, og bruges til det de hver især er gode til."* (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 36:10-36:20)

Som Hartvigsen fastslår, er det væsentligt, at værktøjerne hver især anvendes til det, de er gode til. Blaabjerg (13. maj 2022, 21:55-22:00) fastslår hertil, at *"de (red. værktøjerne) supplerer hinanden"*. Det vurderes derfor væsentligt, at ekspropriation ikke bliver en del af jordfordelingsprojekter - før det er nødvendigt.

På baggrund af ovenstående vurderes det, at der fortsat vil være grundlæggende elementer ved jordfordelingsværktøjet, der skal bevares, herunder frivillig afståelse som primært formål, multifunktionelt værktøj samt den personlige og individuelle kontakt med jordfordelingsplanlæggeren. Nedenstående tabel 9.1 skaber overblik over de punkter, hvor de to værktøjer fortsat vil være forskellige.

Jordfordeling	**Ekspropriation**
Frivillig afståelse	Tvangsmæssig afståelse
Multifunktionelt værktøj	Monofunktionelt værktøj
Kan initieres af flere	Initieres af anlægsmyndighed
Personlig kontakt med planlægger	Administrativ kontakt
Mulighed for fleksibilitet	Begrænset mulighed for fleksibilitet
Typisk længere tidshorisont	Typisk kortere tidshorisont

Tabel 9.1. Sammenhold af jordfordeling og ekspropriation som værktøjer.

Samlet set vurderes det altså, at en indførsel af ekspropriationshjemmel samt fritagelse for ejendomsavancebeskatning ved deltagelse i jordfordelinger tilsammen kan bidrage positivt til jordfordelingens råderum. For det første fordi en forstærket/ny ekspropriationshjemmel kan fungere som en løftestang for de frivillige aftaler, og dertil fordi det incitament, der umiddelbart er forbundet med ekspropriation og frivillige aftaler på ekspropriationslignede vilkår udviskes, hvis afståelse af areal i jordfordelinger til fordel for natur- og klimaprojekter fritages for ejendomsavancebeskatning.

Kapitel 10

Scenarie 3: Naturzoner

Det følgende kapitel indeholder en gennemgang af det tredje scenarie belyst ved hjælp af resultaterne fra de tre interviews med henholdsvis Erik Blaabjerg, Morten Hartvigsen og Ricky Weissenborn.

10.1 Gennemgang af det tredje scenarie

Med udgangspunkt i afsnit 5.4.1 fokuserer det følgende kapitel på implementeringen af naturzoner, som det tredje scenarie, i en analyse af, hvorledes dette tiltag kan styrke jordfordelingsværktøjet og en fremtidig national jordreform. Analysen af spørgsmålet "En ny zoneopdeling" centrerede sig omkring, hvorvidt naturzoner kan implementeres i dansk lovgivning med henblik på at sikre en klar politisk prioritering af naturområderne. På nuværende tidspunkt består landzonen primært af landbrugs- og fredskovspligtige arealer, der ikke er reguleret i kommuneplanlægningen på samme måde, som det er tilfældet ved byzoner og sommerhusområder. Det blev i analysen konkluderet, at naturzonerne i sig selv ikke udgør et egentligt incitament, men det vurderes, at en politisk prioritering kan skabe grobund for en række af de tiltag, der indgår i landbrugsaftalen og andre nationale mål for reducering af udledningen af drivhusgasser.

Den overordnede ide er således, at der fra national side udpeges naturzoner med naturpligt på tværs af Danmark og at disse zoner via kommune- og lokalplanlægningen håndteres lokalt i kommunerne.

Det vurderes, at den klare fordel forbundet med det tredje scenarie knytter sig til, at der én gang for alle trækkes en streg i sandet, når det kommer til landbruget og naturen. Administrationen af naturzonerne skal sikre, at det inden for disse zoner er de naturmæssige hensyn, der vejer tungest, så der ikke gås på kompromis med udgangspunkt i eksempelvis landbrugs- og erhvervsmæssige interesser.

Den række af spørgsmål, der udsprang af analysen i afsnit 5.4.1 fokuserede generelt set på, hvorvidt der fra kommunal side er vilje, kapacitet og kompetence til at udarbejde strategier for naturzoner. Der kan således være ulemper forbundet med scenariet i de tilfælde, hvor kommunerne ikke i tilstrækkeligt omfang tager stilling til områdernes fremtidige forvaltning, herunder beskyttelse og udvikling.

Med udgangspunkt i ovenstående ønskes det igennem interviews generelt set at fokusere på, hvorvidt de nuværende retningslinjer i kommuneplanen er tilstrækkelige til at opnå de ambitiøse mål om andelen af natur i Danmark samt hvorvidt lokalplaner kan fungere som effektiv plantype. Dertil ønskes det at fokusere på, hvorvidt der er et reelt incitament forbundet med at fritage naturzoner for ejendomsskat.

10.2 Resultater fra interviews

På baggrund af de tre interviews bemærkes det, at de tre interviewpersoner ikke har en planlægningsmæssig baggrund, hvorfor de ikke umiddelbart har faglige forudsætninger for at udtale sig. Interviewene til det tredje scenarie fulgte derfor ikke interviewguiden, men frembragte gode diskussioner og udtalelser, der giver mulighed for nye refleksioner af de overvejelser, der knytter sig til spørgsmålene vedrørende en ny zoneopdeling.

Overordnet set stiller både Blaabjerg, Hartvigsen og Weissenborn spørgsmålstegn ved det tredje scenarie, idet det ikke umiddelbart er klart, hvordan det sikres, at naturzoner har varig retsvirkning i planlægningen. Weissenborn er dog af den overbevisning, at det kan være fint at udlægge arealer, hvor naturen har første prioritet, men han stiller spørgsmålstegn ved, hvorledes det skal holde i praksis (Weissenborn, 12. maj 2022, 53:30). Hartvigsen anerkender ligeledes, at der mangler en form for prioritering og planlægning af det åbne land, men henviser til, at naturzoner ikke oplagt er det rette middel. Konkret udtaler Hartvigsen, at:

> *"Der mangler en eller anden form for planlægning, men jeg synes ikke det virker oplagt, at det er en ny zoneinddeling (red. der skal indføres). Hvilken retsvirkning skal det have?"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 39:55-40:25)

Spørgsmålet vedrørende naturzoners retsvirkning var centralt i alle tre interviews og Blaabjerg (13. maj 2022, 27:00-28:00) udtalte i denne sammenhæng, at der ikke er garanti for, at en udpegning som naturzone i sig selv får lodsejerne til at ændre anvendelsen.

Med hensyn til retsvirkningen defineres dette i ordbogen som "juridisk følge eller konsekvens". Der er ikke i planloven egentlige bestemmelser, der sikrer, at en national eller kommunal udpegning som naturzone udmøntes. Jævnfør PL § 11a, der vedrører kommuneplanens retningslinjer, angives det i Karnov, PL, note 192, at *"Kommuneplanens retningslinjer er ikke bindende for borgerne og bør derfor heller ikke formuleres som umiddelbart forpligtende krav eller forbud"*. Med hensyn til lokalplaner angives det i forbindelse med PL § 18 i Karnov, PL, note 440, at *"En lokalplan kan ikke påbyde en handlepligt, men retter sig alene mod fremtidige dispositioner (...) En lokalplan kan ikke hindre fortsættelse af hidtil lovlig anvendelse af en ejendom. Eksisterende bebyggelse kan bibeholdes, og en anvendelse, der er lovligt påbegyndt før lokalplanen, kan fortsætte, selv om bebyggelsen eller anvendelsen ikke er i overensstemmelse med planen (...)"*. Det vurderes således, at det skal sikres, at der bliver egentlig retsvirkning og handlepligt og dertil klarhed blandt lodsejere om, at en udpegning som naturzone er definitiv.

I denne sammenhæng henviste Blaabjerg (13. maj 2022, 28:00-28:30) i den afsluttende del af interviewet til en kommende ændring i naturbeskyttelsesloven, der skal sikre de beskyttede naturtyper i NBL § 3 i højere grad end det er tilfældet i dag, hvor der ikke må foretages ændringer i tilstanden heraf. I afsnit 5.4 på side 47 blev de nuværende bestemmelser for de beskyttede naturtyper overordnet gennemgået, men med udgangspunkt i Blaabjergs henvisning, undersøges betingelser for en § 3 beskyttelse yderligere her. På nuværende tidspunkt forholder det sig således, at:

> *"Forbuddet (red. mod ændringer i tilstanden) omfatter ikke fortsættelse af lovlige aktiviteter på det tidspunkt, hvor biotopen blev omfattet af beskyttelsen pga. lovens ikrafttræden. Tilsvarende omfatter forbuddet ikke lovlige aktiviteter, på det tidspunkt, hvor lokaliteten voksede ind i beskyttelsen. Hidtidig lovlig benyttelse af beskyttede områder kan derfor fortsætte."*
>
> (Karnov, NBL, note 9)

Ændringen af naturbeskyttelsesloven træder i kraft d. 1. juli 2022 og omfatter en tilføjelse i § 4, der medfører, at der på arealer, der er omfattet af § 3, stk. 2 eller 3, ikke må foretages sprøjtning, gødskning og/eller omlægning (Miljøministeriet, 2020). I bemærkningerne til Lovforslag 164 fremsat d. 31. marts 2020 (Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse), angives følgende i henhold til de foreslåede ændringer fremsat af miljøminister Lea Wermelin:

> *"Baggrunden herfor er, at en drift med sprøjtning, gødskning og/eller omlægning ensretter naturen med tab af biodiversitet til følge."*
>
> (Miljøministeriet, 2020)

Det vurderes med udgangspunkt i ovenstående, at den yderligere regulering af de beskyttede naturtyper er et skridt i den rigtige retning, hvad angår prioriteringen af Danmarks naturområder. Med udgangspunkt i frasen fra indledningen på side 7, der stillede spørgsmål ved, hvorledes "landbruget og naturen kan forenes i en verden, hvor de to ellers konstant er på kant", synes ændringen at vise, at afvejningen af natur vs. landbrug i højere grad fokuserer på de konsekvenser, en øget effektivisering af landbruget har haft for naturen og dermed biodiversiteten. Der kan på denne baggrund med fordel hentes inspiration i de fremtidige bestemmelser vedrørende de beskyttede naturtyper i en eventuel udpegning af naturzoner, hvad angår retsvirkningen for den enkelte lodsejer.

I interviewet med Blaabjerg (13. maj 2022) omtales det ligeledes, hvorvidt der ved hjælp af klimaregnskaber kan skabes et incitament for lodsejere til at ekstensivere driften på klimabelastende jorde og udlægge mere areal til natur. I forbindelse med spørgsmålet om, hvorvidt der er et incitament forbundet med at fritage naturzoner for ejendomsskat, udtaler Blaabjerg (13. maj 2022, 29:30-31:45), at skattelempelser kan være et fint incitament, men at det derudover bliver vigtigere, at de danske landbrug laver klimaregnskaber, der er en beregning af den samlede CO_2-udledning for en landbrugsejendom. Hertil udtaler Blaabjerg (13. maj 2022), at de lodsejere, der har jorde med højt organisk indhold, får svært ved at lave et godt klimaregnskab. Der kan i denne sammenhæng, ifølge Blaabjerg, inden for få år vise sig at være et incitament forbundet med at sælge/flytte produktionen fra disse jorde for at opnå et bedre klimaregnskab og dertil kan der indføres skattelempelser for de lodsejere, der har et klimaregnskab tæt på nul. I forbindelse med ovenstående kan der ifølge Blaabjerg (13. maj 2022, 31:50-32:10) eventuelt hentes inspiration i klimakreditter, der pr. definition tillader en virksomhed at udlede en bestemt mængde CO_2, da de via en klimakredit kompenserer for udledningen andetsteds, eksempelvis via et skovrejsnings- eller lavbundsprojekt. Klimakreditter kan i denne sammenhæng bidrage positivt til det samlede klimaregnskab. (Landbrug & Fødevarer)

I sammenhæng med både klimaregnskaber og klimakreditter er det i den afsluttende del af projektet kommet til kendskab, at der i landbrugsreformen for 2023-2027 er indarbejdet

et krav om, at lodsejere skal udlægge fire procent uproduktive arealer, hvis de fremover skal opnå fuld landbrugsstøtte. Dette relaterer sig til scenariet vedrørende naturzoner, idet der er tale om endnu en prioritering, der skal sikre flere naturområder. Kravet er indarbejdet i GLM8 (God Landbrugs- og Miljømæssig stand), der hører under afsnittet konditionalitet, der dækker over: *"(...) en række krav, som ikke er støttebetingelser, men krav, som støtteansøgerne skal overholde for ikke at blive trukket i sin støtte."* (Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2022).

Med udgangspunkt i ovenstående er der således en række tiltag i både lovgivningen og landbrugsreformen, der med fordel kan hentes inspiration fra i det videre arbejde med det tredje scenarie.

Udover retsvirkningen af eventuelle naturzoner fokuserede interviewet med Hartvigsen (12. maj 2022) på, hvilken plantype der kan være ideel til at sikre rammerne for udpegede naturzoner. Dette knytter sig til diskussionen i afsnit 5.4.1 på side 48, hvor det bl.a. blev diskuteret, hvorvidt naturzoner kan sikres via lokalplanlægning. I denne sammenhæng blev det konkluderet, at lokalplanlægningen ikke på nuværende tidspunkt er effektiv ift. at sikre etableringen af flere naturområder. Dette understreges af Hartvigsen, der udtaler:

> *"Lokalplaner er regulerende, men giver ingen handlepligt, så der mangler en plantype for at få det til at fungere i praksis"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 43:40-44:00)

Med hensyn til, hvilken planlægning og dertilhørende plantype en prioritering af det åbne land vil kræve, henviser Hartvigsen til, at han fremfor egentlige naturzoner vil fokusere på ideen om åben-land-planer eller lokale handlingsplaner. Her bliver der tale om projektplanlægning, og i denne sammenhæng henviser Hartvigsen (12. maj 2022, 41:00, 43:15-43:35, 51:50) til, at planerne skal indeholde alle elementer for at sikre multifunktionaliteten. Dertil er det væsentligt, at planen er koblet op på noget, og at der klarhed over de vilkår, der er for gennemførelsen, så der skabes konsensus mellem de forskellige interesser, en sådan planlægning tager hånd om. Som en afsluttende bemærkning i interviewet udtaler Hartvigsen i relation til planlægningen af det åbne land, at:

> *"Rammen omkring det hele mangler stadig, ellers kommer man til at tapetsere inden man har bygget muren."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 49:30-49:45)

Interviewene vedrørende det tredje scenarie fokuserede ligeledes på, i hvilket omfang naturzoner kan bidrage til implementeringen af de nationale målsætninger, der er for både natur, klima og miljø. Blaabjerg (13. maj 2022, 25:25-25:54) påpeger i denne sammenhæng, at klimaprojekter ikke altid går hånd i hånd med naturen, og at naturbeskyttelseshensyn ligefrem kan spænde ben for klimaprojekter. Dette aspekt blev ligeledes påpeget af Hartvigsen (12. maj 2022, 51:50), der i interviewet udtaler, at der altid vil være interessemodsætninger.

Til trods for den række af interessekonflikter, der umiddelbart er forbundet med planlægningen i det åbne land, påpeger Weissenborn (12. maj 2022, 51:00-52:45), at en egentlig naturudpegning kan være et ekstra kort på jordfordelingsplanlæggerens hånd i

en forhandlingssituation, herunder særligt i forbindelse med den økonomiske situation en udpegning resulterer i. Dette vurderes at hænge sammen med, at det for lodsejer bliver klart, at der ikke i fremtiden er et landbrugs- eller udviklingsmæssigt samt økonomisk potentiale forbundet med at eje og drive arealet. Men hvordan sikres det, at naturzoner ikke blot er noget, der ændrer sig i takt med kommunalvalgene og skiftende politiske holdninger i den kommunale planlægning? Hertil har alle tre interviewpersoner umiddelbart den holdning, at en udpegning af naturzoner formentlig vil kræve en lovgivningsmæssig implementering for at vise sig effektiv, idet der ellers kan være tvivl om den politiske prioritering og vilje.

Afslutningsvist bemærkes det, at der med udgangspunkt i det tredje scenarie er opnået en yderligere forståelse for den række af udfordringer og muligheder, der knytter sig hertil. Spørgsmålet er dog fortsat, hvorvidt der fra politisk side er vilje til at gennemføre lovgivning på området, samt igennem hvilken plantype naturzoner skal reguleres, så der sikres egentligt handlepligt?

DEL III

EVALUERING

Kapitel 11

Fremtidens jordfordelinger

Med udgangspunkt i de foregående kapitler indeholder det følgende kapitel en opsamling og diskussion af resultaterne herfra med henblik på at fastlægge en række anbefalinger til fremtidens jordfordelinger. Anbefalingerne bygger på den viden, som løbende er opnået gennem projektets analyser og diskussioner samt interview med Erik Blaabjerg, Morten Hartvigsen og Ricky Weissenborn.

De tre foregående kapitler 8, 9 og 10 centrede sig omkring tre scenarier, der på baggrund af projektets analyser blev vurderet at være centrale ift. at udvide jordfordelingens råderum i en national jordreform. De tre scenarier er:

1. Hjemmel til ekspropriation
2. Fritagelse for ejendomsavancebeskatning
3. Implementering af naturzoner med naturpligt i landzonen

Ovenstående scenarier, der alle fokuserer på at ændre rammerne for jordfordelingsværktøjet i fremtiden, understøttes af følgende udtalelse fra Hartvigsen:

> *"Der er ingen grund til at lave noget om i selve jordfordelingsinstrumentet. Det har den fleksibilitet og robusthed, der skal til men det er nødt til at have nogle forstærkede rammer."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 52:30-52:45)

11.1 Scenarie 1: Hjemmel til ekspropriation

Det første scenarie knytter sig til at forstærke jordfordelingsværktøjet via en ekspropriationshjemmel, der skal fungere som løftestang for deltagelse i jordfordelinger. Med udgangspunkt i kapitel 1 blev det på baggrund af et litteraturstudie af Mouritsens Ph.d. projekt konkluderet, at der med fordel kan indføres ekspropriationshjemmel til gennemførelse af jordfordelinger. Dette ledte til en nærmere analyse af, hvorvidt muligheden for tvang kan styrke jordfordelingsværktøjet i kapitel 6.

I afsnit 6.1 på side 55, vedrørende de betingelser, der knytter sig til brugen af ekspropriation i praksis, blev det beskrevet, at et ekspropriativt indgrebs lovlighed bl.a. afhænger af, hvorvidt ekspropriationen tjener almenvellet, er nødvendiggjort af den almene interesse samt om der er hjemmel i lov. Dette knytter sig til grundlovens beskyttelse af ejendomsretten, der er indeholdt i § 73. Baggrunden for denne række af betingelser knytter sig til, at "ekspropriation er det stærkeste tvangsmæssige værktøj, som det offentlige har til rådighed for at indskrænke den private ejendomsret".

På baggrund af et interview med Hartvigsen (22. april 2022) er der opnået forståelse for tidligere erfaringer med ekspropriation i forbindelse med jordfordelinger. Specifikt

henviste Hartvigsen til naturgenopretningsprojektet ved Skjern Å, hvor der afslutningsvist i projektet, på baggrund af begrænset opbakning til at indgå i jordfordelingen, blev vedtaget en særlov - Lov om Skjern Å Naturprojekt - der gav hjemmel til at ekspropriere. Ifølge Hartvigsen medførte vedtagelsen af særloven, at berørte lodsejere i højere grad var villige til at indgå i jordfordelingen, og det blev således en løftestang for de frivillige aftaler. Med udgangspunkt i afsnit 6.3 på side 60, der bestod af en diskussion af, hvorvidt ekspropriation ved klimaprojekter tilgodeser almenvellet, blev det konkluderet, at natur- og klimaprojekter i lige så høj grad som infrastrukturprojekter er i almenvellets interesse, hvorfor der altså bør kunne eksproprieres til virkeliggørelsen af sådanne projekter. Dette blev ligeledes fremhævet i det første interview med Hartvigsen (22. april 2022).

På baggrund af konklusionerne i kapitel 6 centrede de tre interviews sig primært omkring de fordele, der knytter sig til at indføre ekspropriationshjemmel samt i hvilken lov, en hjemmel skal være placeret. Blaabjerg, Hartvigsen og Weissenborn fremhævede, at hjemmel til at ekspropriere, og dermed muligheden for at indgå frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår, vil styrke jordfordelingsværktøjet, idet det vil udviske den fordel, der er forbundet med ikke at deltage i jordfordelingen. Ligeledes fremhævede både Blaabjerg, Hartvigsen og Weissenborn, at hjemlen til at ekspropriere bør holdes ude af jordfordelingsloven, da jordfordeling pr. definition er frivillig i Danmark. Dertil udtalte Hartvigsen, at jordfordelingsplanlæggerens forhandlende rolle ikke må kompromitteres ved indførelse af ekspropriationshjemmel. Der henvises i denne sammenhæng til, at hjemmel bør placeres i den lovgivning, der er mest relevant ift. det specifikke formål, og at NBL § 60 med fordel kan specificeres og forstærkes. I forbindelse hermed opstår spørgsmålet om, hvordan en ekspropriationshjemmel kan forstærkes, således den i højere grad kan anvendes. Hertil blev det i kapitel 8 vurderet, at der med fordel kan hentes inspiration fra den majoritetsbaserede tilgang, hvor størstedelen af lodsejere skal støtte projektet før det kan gennemføres. Hertil udtalte Hartvigsen (12. maj 2022, 18:10-18:30), at det bør være et kvalificeret flertal, der skal stemme for projektets gennemførsel. I denne sammenhæng påpeger Weissenborn (12. maj 2022) tillige, at jordfordeling i Danmark ikke bør kunne gennemføres, hvis ikke størstedelen af de berørte lodsejere stemmer for projektet.

På denne baggrund er anbefalingen:

> Der kan med fordel indføres ekspropriationshjemmel til gennemførelse af jordfordelinger til fordel for natur og klima. Det anbefales, at hjemlen til at ekspropriere holdes ud af jordfordelingsloven med henblik på at sikre, at jordfordelingen- og jordfordelingsplanlæggerens forhandlende rolle ikke kompromitteres. Med hensyn til, hvor hjemmel til ekspropriation skal placeres, anbefales det at indarbejde hjemmel i den lovgivning, der relaterer til sig til de bestemte formål. I denne sammenhæng kan NBL § 60, der i forvejen indeholder hjemmel til ekspropriation, specificeres og forstærkes ud fra principperne i majoritetsbaseret jordfordelinger, hvor en vis procentdel af lodsejerne inden for projektområdet skal stemme for projektet førend det kan gennemføres. Det kan desuden overvejes at indarbejde hjemlen i klimaloven for at skabe en ny og endnu uprøvet praksis. Uanset hvor hjemlen placeres anbefales det, at hjemlen gøres specifik, eksempelvis ved nærmere angivelse af, hvilke natur- og klimaprojekter hjemlen åbner mulighed for at ekspropriere til fordel for.

11.2 Scenarie 2: Fritagelse for ejendomsavancebeskatning

Det andet scenarie knytter sig til at revidere reglerne vedrørende ejendomsavancebeskatning i forbindelse med deltagelse i jordfordelinger, med henblik på at øge incitamentet for deltagelse. Med udgangspunkt i kapitel 1 blev det på baggrund af et litteraturstudie af Mouritsens Ph.d. projekt konkluderet, at der med fordel kan indføres skattefrihed ved afståelse af arealer til ekstensiveringsformål. Dertil blev der, på baggrund af et interview med Weissenborn (11. februar 2022) i den indledende fase af projektet, rettet fokus på de udfordringer, der knytter sig til det nye vurderingssystem og herunder de konsekvenser, de nye regler kan medføre for deltagende ejendomme i et jordfordelingsprojekt. Dette ledte til en nærmere analyse af henholdsvis ejendomsvurderingsloven og ejendomsavancebeskatningsloven i kapitel 5, med henblik på at klarlægge den nuværende incitamentsstruktur.

I afsnit 5.1 på side 37 og 5.2 på side 39, vedrørende de historiske vurderingsprincipper og det nye ejendomsvurderingssystem, blev det konkluderet, at baggrunden for suspenderingen af det eksisterende vurderingssystem i 2013 hang sammen med, at vurderingerne ikke var retvisende. Medio 2022 er det nye vurderingssystem fortsat ikke fuldt ud implementeret, og vurderingerne af landbrugsejendomme har stået stille siden suspenderingen i 2013. Den nye ejendomsvurderingslov medfører dog et markant skift i vurderingsprincipperne, idet landets ejendomme fremover inddeles i hovedkategorierne ejerbolig, landbrugsejendom, skovejendom og erhvervsejendom.

Med udgangspunkt i afsnit 5.2.1 på side 41, der specifikt omhandlede de nye regler for vurdering af landbrugsejendomme, blev det konkluderet, at den nye ejendomsvurderingslov medfører nye principper for, hvorledes en ejendom i landzone skal kategoriseres. Tidligere tog denne kategorisering udgangspunkt i en formodningsregel om, at "en ejendom på mere end 5,5 ha kunne anses for at være en landbrugsejendom uden vurdering af om der foregik egentlig drift på ejendommen." Med den nye ejendomsvurderingslov skal kategoriseringen i stedet bygge på en konkret afvejning af, hvorvidt landbrugs- eller beboelseselementet vejer tungest. Vurderingsprincipperne har direkte betydning for ejendomsskatterne i Danmark, og det blev på baggrund af et eksempel konkluderet, at en omkategorisering fra landbrugsejendom til ejerbolig, af en ejendom med en grundværdi på 556.000 DKK, kan medføre en forskel i grundskylden på 15.000 DKK årligt.

På baggrund af afsnit 5.3 på side 42, der centrerede sig omkring en gennemgang af ejendomsavancebeskatningsloven, blev det konkluderet, at der skal betales skat af avance opnået ved salg af fast ejendom, svarende til differencen mellem anskaffelses- og salgssummen. Ejendomsavancebeskatningsloven § 7 giver mulighed for at udskyde den del af avancen, der genanbringes i et areal af tilsvarende værdi. Det blev dog konkluderet, at denne bestemmelse ikke skaber det nødvendige incitament for de lodsejere, der ikke har interesse i erstatningsjord eller afstår areal med større værdi end de modtager. I denne sammenhæng blev det, med udgangspunkt i en gennemgang af reglerne for frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår i afsnit 5.3.1 på side 44, konkluderet, at der med fordel kan hentes inspiration herfra. Ejendomsavancebeskatningsloven § 11 angiver, at fortjeneste, der er tilegnet ved modtagelse af erstatning i forbindelse med ekspropriation, ikke medregnes som en del af ejendomsavancebeskatningen.

På baggrund af konklusionerne i kapitel 5 centrede de tre interviews sig primært omkring, hvilket incitament der reelt er forbundet med at indføre skattefritagelse for afståelse af areal i jordfordelinger. Dertil fokuserede interviewene på de udfordringer, der kan opstå i forbindelse med den nye ejendomsvurderingslov og risikoen for en omkategorisering. Blaabjerg, Hartvigsen og Weissenborn fremhævede, at incitamentet forbundet med deltagelse i jordfordelingen vil være større, hvis det provenu lodsejer opnår ved deltagelse er skattefrit. Dertil blev det fremhævet, at behovet for erstatningsjord som følge af skattefrihed vil blive reduceret, ligesom det vil eliminere den ulighed, der kan være forbundet med, at nogle lodsejere eksproprieres, mens andre indgår frivilligt i jordfordelingen. Med hensyn til den nye ejendomsvurderingslov og de heraf afledte udfordringer ved en eventuel omvurdering lægger Blaabjerg, Hartvigsen og Weissenborn vægt på, at det er noget som lodsejer bør være opmærksom på. Dertil blev det konkluderet, at det kan påvirke lodsejertilslutningen for særligt mindre hobbylandbrug og naturejendomme.

På denne baggrund er anbefalingen:

> De gældende regler for ejendomsavancebeskatning ved deltagelse i jordfordelinger til fordel for natur og klima kan med fordel revideres, således at afståelse af areal fritages for avancebeskatning. I denne sammenhæng kan der med fordel hentes inspiration i de gældende regler for frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår, der er reguleret via EBL § 11. En fritagelse fra avancebeskatning i forbindelse med jordfordelinger vil medføre et øget incitament til at afstå arealer og det vil i denne sammenhæng lette jordfordelingsplanlæggerens arbejde med at anskaffe erstatningsjord betydeligt. Det anbefales, at bestemmelsen vedrørende skattefri avance i forbindelse med jordfordelinger oprettes særskilt således, at jordfordeling og frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår holdes adskilt.
> Desuden kan der med fordel indføres klarere retningslinjer, og eventuelt en arealgrænse, for hvorledes en ejendom i landzone skal kategoriseres. Dette vil formentlig mindske usikkerheden forbundet med deltagelse i bl.a. jordfordeling og dermed sikre gode betingelser for gennemførelse.

Med udgangspunkt i ovenstående anbefalinger er det klart, at der fortsat er ubesvarede spørgsmål ift. både implementering og finansiering.

11.3 Scenarie 3: Implementering af naturzoner med naturpligt

Det tredje scenarie knytter sig til at indføre naturzoner med naturpligt og dermed skabe en klar prioritering af naturområderne i Danmark. Scenariet knytter sig til spørgsmålet fra indledningen om, hvordan der findes plads til naturen og grønne energikilder mm. i et landskab, der igennem århundreder er tilpasset og udviklet efter landbrugets behov. Med udgangspunkt i projektets kontekst vedrørende målsætninger om reduktion af udledningen af drivhusgasser samt behovet for mere natur blev det i sammenhæng med et litteraturstudie af Mouritsens Ph.d. projekt vurderet, at der er behov for en revision af forvaltningen af Danmarks naturområder. Dette ledte til en nærmere analyse af de nuværende rådighedsindskrækninger og interesser i det åbne land i kapitel 5.

I afsnit 5.4 på side 46, vedrørende den nuværende zoneopdeling i Danmark, blev det konkluderet, at Danmark er inddelt i byzoner og sommerhusområder, og at alt derudover jf. PL § 34, stk. 4, er landzone. Dertil blev det konkluderet, at det åbne land er bundet af forskellige bestemmelser vedrørende både landbrug, skovbrug, natur og miljø, og at alle disse forhold indgår i en konkret afvejning i de tilfælde, hvor der er ønske om ændret anvendelse og/eller udvikling. Kommunerne udarbejder i denne sammenhæng en række retningslinjer for det åbne land med henblik på at sikre eksempelvis natur og miljø. Det blev konkluderet, at kommunalbestyrelsen har mulighed for at dispensere fra disse retningslinjer. De kommunale retningslinjer anses således ikke som værende tilstrækkelige til at sikre naturområderne, hvilket kan tyde på, at det er nødvendigt med en klarere prioritering og opdeling af arealerne i landzonen, baseret på de forskellige hensyn som landzonen indeholder. I afsnit 5.4.1 på side 48, der omhandlede en gennemgang af en række artikler samt interview med Hartvigsen (22. april 2022), blev det konkluderet, at bl.a. DdL, Vejre et al. (2021a) og Mouritsen (2005) mener, at der bør ske en klarere prioritering af naturområderne. Konkret henviser DdL til, at "landbrugspligten i forbindelse med ekstensivering til naturformål måske bør ophæves og erstattes med begrebet naturpligt". Mouritsen henviser til at inddele landzonen i henholdsvis, L-, Ø- og N-zoner, svarende til landbrugs-, øko- og naturzoner. Den overordnede konklusion af analysen i afsnit 5.4 og 5.4.1 blev, at der nationalt bør tages stilling til en udpegning af naturzoner med naturpligt, og at forvaltningen heraf skal sikres via klare retningslinjer.

På baggrund af konklusionerne i kapitel 5 centrerede de tre interviews sig primært omkring interviewpersonernes holdning til en klarere prioritering af det åbne land samt indførelsen af naturzoner. Blaabjerg, Hartvigsen og Weissenborn stiller alle spørgsmålstegn ved, hvilken retsvirkning naturzoner skal have, men Weissenborn fremhævede, at det kan være fint at udlægge arealer, hvor naturen har første prioritet. Hartvigsen lagde vægt på, at der mangler en form for planlægning af det åbne land, men at "naturzoner ikke oplagt er det rette middel". I sammenhæng med selve retsvirkningen henviste Blaabjerg til en ændring af naturbeskyttelsesloven, der træder i kraft d. 1. juli 2022 og skal sikre de beskyttede naturtyper mod sprøjtning, gødskning og/eller omlægning. Dertil henviste Blaabjerg til, at der kan indføres klimaregnskaber og klimakreditter med tilhørende skattelettelser med henblik på at sikre et incitament til at omlægge flere intensivt dyrkede arealer til natur. I denne sammenhæng henviste Hartvigsen til, at det kan overvejes, hvorvidt jorde, der kan tåle det, kan gødskes mere med den klausul, at andre arealer udtages til natur.

På denne baggrund er anbefalingen:

> Der bør udføres en klar prioritering af de nuværende og fremtidige naturområder i Danmark, så der politisk tages stilling til ønskerne for udviklingen af det åbne land. I denne sammenhæng kan det overvejes, hvorvidt naturzoner kan være et effektivt redskab. Der kan med fordel gøres brug af lokale handlingsplaner og dertil bør der fokuseres på at skabe en incitamentsstruktur, der gør det attraktivt for lodsejere at udlægge arealer til natur. Her kan der med fordel gøres brug af principperne for klimaregnskaber og klimakreditter i sammenhæng med eventuelle skattelettelser. Dette kan muligvis sikre gode rammer for implementeringen af flere naturområder og i denne sammenhæng bidrage til jordfordelingsværktøjet.

11.4 Afsluttende bemærkninger

Med udgangspunkt i ovenstående anbefalinger har nærværende speciale gennem dokumentanalyse, litteraturstudier og interviews skabt belæg for og fokus på, hvilke tiltag, der kan sikre en forbedring af jordfordelingens råderum. Herfra mangler der fortsat politisk fokus, stillingtagen og opbakning til at implementere tiltagene i lovgivningen og sikre oplysning af vigtigheden af de natur- og klimaprojekter, der skal realiseres via jordfordelinger.

Kapitel 12

Konklusion

I nærværende projekt har det været det overordnede mål at opnå forståelse for og analysere de udfordringer, der knytter til sig jordfordelingsværktøjet i en national jordreform. Analyserne er foretaget med udgangspunkt i dokumentanalyse, litteraturstudier og interviews og er initieret af de klimamæssige tiltag, der er indeholdt i landbrugsaftalen fra 2021. Her er der bl.a. et mål om at udtage 100.000 ha lavbundsjorder inden 2030, med henblik på at reducere udledningen af CO_2. Dette stemmer overens med den danske klimalov, der blev vedtaget i 2020 og har et mål om, at Danmarks udledning af drivhusgasser skal være reduceret med 70 procent i 2030 ift. 1990-niveauet.

Gennem den indledende analyse i kapitel 1 er der opnået forståelse for, at der fra flere sider henvises til, at landbrugsaftalens mål skal udmøntes ved brug af jordfordeling, og at der i denne sammenhæng er behov for en jordreform, hvor landbrugets strukturelle forhold tilpasses det 21. århundredes behov. I denne sammenhæng er der ligeledes opnået forståelse for, at Danmarks arealer er under pres og at der uden de nødvendige prioriteringer vil være behov for 130-140 procent af Danmarks areal i 2050.

I henhold til jordfordelingsværktøjet i en national jordreform er der i den indledende del af projektet opnået forståelse for, at der er en række barrierer forbundet med det faktum, at værktøjet baserer sig på frivillighed. Særligt fremhæves det fra flere sider, at reglerne for ejendomsavancebeskatning og muligheder for tvang med fordel kan revideres. På denne baggrund har specialet centreret sig omkring følgende problemformulering:

> En opskalering af jordfordelingsværktøjet i en national jordreform er udfordret af frivillighedsprincippet. Hvorledes kan jordfordelingens råderum ændres med udgangspunkt i principper for enten tvang eller incitament?

Med udgangspunkt i problemformuleringen har specialets hovedanalyse centreret sig omkring tre overordnede analyser, der samlet set bidrager til tre scenarier, der vurderes at kunne bidrage positivt til jordfordelingens råderum. Analyserne bestod i en gennemgang af jordfordelingsværktøjet i et historisk, procesmæssigt og internationalt perspektiv i kapitel 4 og en gennemgang af ejendomsvurderings- og ejendomsavancebeskatningsloven samt en diskussion af, hvorledes der kan udpeges naturzoner med naturpligt i det åbne land i kapitel 5. Endeligt indeholder hovedanalysen en gennemgang af ekspropriationsværktøjet og tidligere erfaringer med ekspropriation i forbindelse med jordfordelinger i kapitel 6. På baggrund af de tre analyser blev følgende scenarier opstillet:

1. Hjemmel til ekspropriation
2. Fritagelse for ejendomsavancebeskatning
3. Implementering af naturzoner med naturpligt i landzonen

Kapitel 8, 9 og 10 bestod i en "afprøvelse" af scenarierne gennem interviews med Erik Blaabjerg fra Landbrugsstyrelsen, Morten Hartvigsen fra FAO og Ricky Weissenborn fra Geopartner og ledte frem til en række anbefalinger til fremtidens jordfordelinger i kapitel 11. Anbefalingerne vurderes at kunne forbedre jordfordelingens råderum og er som følger:

Der kan med fordel indføres ekspropriationshjemmel til gennemførelse af jordfordelinger til fordel for natur og klima. Det anbefales, at hjemlen til at ekspropriere holdes ud af jordfordelingsloven med henblik på at sikre, at jordfordelingen- og jordfordelingsplanlæggerens forhandlende rolle ikke kompromitteres. Med hensyn til, hvor hjemmel til ekspropriation skal placeres, anbefales det at indarbejde hjemmel i den lovgivning, der relaterer til sig til de bestemte formål. I denne sammenhæng kan NBL § 60, der i forvejen indeholder hjemmel til ekspropriation, specificeres og forstærkes ud fra principperne i majoritetsbaseret jordfordelinger, hvor en vis procentdel af lodsejerne inden for projektområdet skal stemme for projektet førend det kan gennemføres. Det kan desuden overvejes at indarbejde hjemlen i klimaloven for at skabe en ny og endnu uprøvet praksis. Uanset hvor hjemlen placeres anbefales det, at hjemlen gøres specifik, eksempelvis ved nærmere angivelse af, hvilke natur- og klimaprojekter hjemlen åbner mulighed for at ekspropriere til fordel for.

De gældende regler for ejendomsavancebeskatning ved deltagelse i jordfordelinger til fordel for natur og klima kan med fordel revideres, således at afståelse af areal fritages for avancebeskatning. I denne sammenhæng kan der med fordel hentes inspiration i de gældende regler for frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår, der er reguleret via EBL § 11. En fritagelse fra avancebeskatning i forbindelse med jordfordelinger vil medføre et øget incitament til at afstå arealer og det vil i denne sammenhæng lette jordfordelingsplanlæggerens arbejde med at anskaffe erstatningsjord betydeligt. Det anbefales, at bestemmelsen vedrørende skattefri avance i forbindelse med jordfordelinger oprettes særskilt således, at jordfordeling og frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår holdes adskilt.
Desuden kan der med fordel indføres klarere retningslinjer, og eventuelt en arealgrænse, for hvorledes en ejendom i landzone skal kategoriseres. Dette vil formentlig mindske usikkerheden forbundet med deltagelse i bl.a. jordfordeling og dermed sikre gode betingelser for gennemførelse.

Der bør udføres en klar prioritering af de nuværende og fremtidige naturområder i Danmark, så der politisk tages stilling til ønskerne for udviklingen af det åbne land. I denne sammenhæng kan det overvejes, hvorvidt naturzoner kan være et effektivt redskab. Der kan med fordel gøres brug af lokale handlingsplaner og dertil bør der fokuseres på at skabe en incitamentsstruktur, der gør det attraktivt for lodsejere at udlægge arealer til natur. Her kan der med fordel gøres brug af principperne for klimaregnskaber og klimakreditter i sammenhæng med eventuelle skattelettelser. Dette kan muligvis sikre gode rammer for implementeringen af flere naturområder og i denne sammenhæng bidrage til jordfordelingsværktøjet.

Specialets konklusioner understøtter i høj grad de resultater, som Mouritsen kom frem til i sit Ph.d. projekt udgivet af Danmarks JordbrugsForskning i 2005. I forbindelse med dette er det dokumenteret, at jordfordelingsværktøjet i 2022 fortsat lider under samme udfordringer som i 2005. Der er således fortsat et behov for at indføre tiltag, som kan bidrage til at løse udfordringerne forbundet med jordfordelingsværktøjets rolle i en national jordreform.

Samlet set kan dette speciale bidrage til politik og praksis, da det har fremhævet og dokumenteret en række af de udfordringer, der knytter sig til en opskalering af jordfordelingsværktøjet i en national jordreform. Dertil har specialet fremhævet en række muligheder, der synes særligt relevante og vigtige at tage stilling til med henblik på at sikre rammerne for opnåelse af både landbrugsaftalens og klimalovens målsætninger om reduktion af udledningen af drivhusgasser inden 2030.

Kapitel 13

Efterskrift

På baggrund af projektets begrænsede tidsramme indeholder det følgende kapitel en opsummering af den række af spørgsmål, der løbende i projektet er opstået, men som ikke tidsmæssigt har været mulige at belyse i projektet. Dertil indeholder kapitlet en gennemgang af metodemæssige overvejelser, herunder hvad der specifikt kunne have bidraget positivt til projektets repræsentativitet.

13.1 Ubesvarede spørgsmål

Med udgangspunkt i både litteraturstudie, dokumentanalyse og interviews er der opnået forståelse for flere tiltag/spørgsmål, der er relevante at undersøge nærmere med henblik på at udvide og forbedre jordfordelingens råderum. Følgende spørgsmål er således endnu ubesvaret.

Anbefalingers egentlig bidrag til klimamålsætningerne

Nærværende speciale har, som nævnt afslutningsvist i det foregående kapitel, dokumenteret en række af de udfordringer, der knytter sig til en opskalering af jordfordelingsværktøjet i en national jordreform. I denne sammenhæng er det fortsat uklart, i hvilket omfang de tiltag, der er dokumenteret i praksis, kan bidrage til opfyldelsen af målene i landbrugsaftalen og klimaloven.

Specialet har således ikke dokumenteret tiltagenes egentlige effektivitet, men det er vurderet, at tiltagene tilsammen kan bidrage positivt til en national jordreform og herunder opfyldelse af landbrugsaftalens og klimalovens mål.

Tilskud eller kompensation

På baggrund af interview med både Hartvigsen (22. april 2022) og Blaabjerg (13. maj 2022) er der opnået forståelse for de udfordringer, der knytter sig EU-tilskud og kompensation. I dag er det muligt at søge en række tilskud, der er rettet mod ekstensivering til fordel for natur- og klimaformål. Dette område er i sig selv komplekst og uden videre analyse og belæg vurderes det, at det i flere tilfælde vil være mere fordelagtigt at modtage engangskompensation frem for løbende EU-tilskud. Spørgsmålet vedrørende tilskud eller kompensation vurderes at være særligt relevant i henhold til specialets kontekst, idet det umiddelbart knytter sig til det incitament, der er forbundet med deltagelse i jordfordelingsprojekter.

Implementering af anbefalinger

Med udgangspunkt i anbefalingerne i kapitel 11 vedrørende fremtidens jordfordelinger er spørgsmålet, hvorledes anbefalingerne kan implementeres i lovgivningen?

Det vurderes, at en videre analyse af, hvorledes de tre scenarier bør implementeres i praksis- og lovgivningsmæssig kontekst med fordel kan udarbejdes. Projektet har dokumenteret, at det første og andet scenarie i høj grad kan komplementere hinanden, hvorfor det umiddelbart vurderes, at disse med fordel kan implementeres samtidig. Med hensyn til det tredje scenarie er der fortsat en række ubesvarede spørgsmål, men projektet har dokumenteret vigtigheden af en klarere prioritering af Danmarks naturområder.

Det vurderes i sammenhæng med ovenstående, at et studie af bl.a. implementeringsteori og lovgivningsprocessen kunne være relevant, idet det bl.a. indebærer en analyse af den indbyrdes afhængighed mellem lov og samfund samt den politiske baggrund, der i specialet er fremhævet som afgørende for den endelige implementering af de opstillede anbefalinger. (Winter, 2011)

Dertil vurderes det, at en analyse af det tredje scenarie i relation til planlægningsteori kan udvide de perspektiver og muligheder, der knytter sig hertil.

13.2 Metoderefleksion

Det følgende afsnit indeholder en vurdering af, hvad der yderligere metodisk kan være relevant at inddrage, hvis projektet havde strakt sig over en længere periode.

Det er klart, at der gennem interview er opnået forståelse for de problemer, der relaterer sig til jordfordelingsværktøjet og herunder også hvilke tiltag, der kan være relevante at implementere. I denne sammenhæng vurderes det, at det kunne have styrket specialet yderligere, hvis der var foretaget interviews med flere relevante styrelser, myndigheder og udvalg som eksempelvis Skattestyrelsen, Vurderingsstyrelsen og Skatteministeriets Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger (ICE), samt eventuelt lodsejere, der har deltaget i en jordfordeling. Det vurderes, at dette kunne havde sikret yderligere viden til brug for anbefalingerne og dermed også belæg for anbefalingernes validitet. Flere interviews kunne desuden have bidraget til at sikre specialets repræsentativitet yderligere.

Alternativt kunne der være gjort brug af et casestudie til at støtte op om omkring specialets analyser og konklusioner.

Litteratur

Altinget, **2021a**. Altinget. *Midt i landbrugsforhandlinger: Nye tal viser kæmpe kvælstofstigning i 2019*. Altinget, 2021a. URL `https://www.altinget.dk/artikel/midt-i-landbrugsforhandlinger-nye-tal-viser-kaempe-kvaelstofstigning-i-2019`. Journalist: Stine Riis Lund og Hjalte T. H. Kragesteen.

Altinget, **2021b**. Altinget. *Ekspert om lavbundsjord: Kan maksimalt tage 40.000 hektar ud på den korte bane*. Altinget, 2021b. URL `https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/ekspert-om-lavbundsjord-kan-maksimalt-tage-40000-hektar-ud-paa-den-korte-bane`. Journalist: Hjalte T. H. Kragesteen.

Arler et al., **2017a**. Finn Arler, Michael Søgaard Jørgensen, Daniel Galland og Esben Munk Sørensen. *Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark*, 2017a. URL `https://tekno.dk/app/uploads/2015/08/Prioritering-af-fremtidens-arealanvendelse-i-Danmark.pdf`.

Arler et al., **2017b**. Finn Arler, Michael Søgaard Jørgensen, Daniel Galland og Esben Munk Sørensen. *Prioritering af fremtidens arealanvendelse i Danmark - Afsluttende rapport fra projektet*, 2017b. URL `https://www.ft.dk/samling/20161/almdel/eru/bilag/162/1742238.pdf`.

Bjørn et al., **1988**. Claus Bjørn, Troels Dahlerup, S.P. Jensen og Erik Helmer Pedersen. *Det danske landbrugs historie 1810-1914*. Landbohistorisk Selskab, 1988. ISBN 87-7526-079-4.

Blaabjerg, **13. maj 2022**. Erik Blaabjerg. *Interview med Erik Blaabjerg*, 13. maj 2022. Referat af interview fremgår af bilag C på side 117.

DN et al., **2018**. DN, Dyrenes Beskyttelse og Miljø- og Fødevareudvalget. *SÅDAN LIGGER LANDET – tal om landbruget 2017*, 2018. URL `https://www.ft.dk/samling/20171/almdel/MOF/bilag/281/1858307.pdf`.

Erhvervsstyrelsen, **2020**. Erhvervsstyrelsen. *Vejledning om planlægning for omdannelseslandsbyer*, 2020. URL `https://planinfo.erhvervsstyrelsen.dk/sites/default/files/media/publikation/vejledning_for_omdannelseslandsbyer.pdf`.

FAO, **2020**. FAO. *Legal guide on land consolidation*, 2020. URL `https://www.fao.org/3/ca9520en/ca9520en.pdf`. Forfattere: Thomas Veršinskas, Margret Vidar, Morten Hartvigsen, Kristina Mitic Arsova, Frank van Holst og Maxim Gorgan.

FAO, **2022**. FAO. *About FAO*, 2022. URL `https://www.fao.org/about/en/`. United Nations Food and Agriculture Organisation - Sidst set d. 28. april 2022.

FN. FN. *MÅL 15: LIVET PÅ LAND*. URL https://www.verdensmaalene.dk/maal/15. Sidst set 12. april 2022.

Folkebladet Lemvig, **2013**. Folkebladet Lemvig. *VK-regering overhørte stribevis af advarsler om ejendomsvurderinger*, 2013. URL https://folkebladetlemvig.dk/artikel/vk-regering-overh%C3%B8rte-stribevis-af-advarsler-om-ejendomsvurderinger-2013-4-9. Sidst set d. 24. maj 2022. Journalist: Anders Bæksgaard og Jette Aagaard.

Fritzbøger, **2009**. Bo Fritzbøger. *Det åbne lands kulturhistorie - gennem 300 år*. Biofolia/Samfundslitteratur, 2 edition, 2009. ISBN 978-87-91319-15-0.

Hansgaard, **1988**. Torben Hansgaard. *Danmark under forvandling - på landboreformernes tid*. MARKO, 1988. ISBN 87-88279-62-6.

Hartvigsen, **22. april 2022**. Morten Hartvigsen. *Interview med Morten Hartvigsen*, 22. april 2022. Referat af interview fremgår af bilag D.2 på side 122.

Hartvigsen, **12. maj 2022**. Morten Hartvigsen. *Interview med Morten Hartvigsen*, 12. maj 2022. Referat af interview fremgår af bilag D.3 på side 127.

Hartvigsen, **2014**. Morten B. Hartvigsen. *Land Consolidation and Land Banking in Denmark : Tradition, Multi-purpose and Perspectives*. Tidsskrift for Kortlægning og Arealforvaltning, 47(1-7), 51–73, 2014. ISSN 22468374.

Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger, **2016**. Implementeringscenter for Ejendomsvurderinger. *Nye og mere retvisende ejendomsvurderinger*, 2016. URL https://www.regeringen.dk/media/2454/nye-og-mere-retvisende-ejendomsvurderinger.pdf. Sidst set d. 19. april 2022.

Information, **2021**. Information. *Vi løser ikke landbrugets mange udfordringer uden en jordreform*. Information, 2021. URL https://www.information.dk/indland/2021/02/loeser-landbrugets-udfordringer-uden-jordreform. Journalist: Jørgen Steen Nielsen.

Juulsager, **2021**. Torben Juulsager. *Landinspektørforening: Sådan skal en jordreform se ud*. Altinget, 2021. URL https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/landinspektoerforening-jordreformen-skal-vaere-en-helhedsorienteret-indsats. Den danske Landinspektørforening (DdL).

Jyllands-Posten, **2021**. Jyllands-Posten. *Lavbundsjorde blev set som et grønt columbusæg. Nu kommer eksperter med et opråb*. Jyllands-Posten, 2021. URL https://jyllands-posten.dk/indland/ECE12731591/lavbundsjorde-blev-set-som-et-groent-columbusaeg-nu-kommer-eksperter-med-et-opraab/. Journalist: Anders Redder.

Karnov, EBL. Karnov, EBL. *Noter til ejendomsavancebeskatningsloven (LBK nr. 132 af 25. januar 2019)*. URL https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000847071. Sidst set d. 1. juni 2022.

Karnov, EVL. Karnov, EVL. *Noter til ejendomsvurderingsloven (LBK nr. 1449 af 1. oktober 2020)*. URL https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000888488. Sidst set d. 1. juni 2022.

Karnov, GL. Karnov, GL. *Noter til grundloven (Lov nr. 169 af 5. juni 1953*. URL https://pro.karnovgroup.dk/document/7000744234/1. Sidst set d. 1. juni 2022.

Karnov, JFL. Karnov, JFL. *Noter til jordfordelingsloven (LBK nr. 31 af 4. januar 2017)*. URL https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000758935. Sidst set d. 1. juni 2022.

Karnov, NBL. Karnov, NBL. *Noter til naturbeskyttelsesloven (LBK nr. 1986 af 27. oktober 2021)*. URL https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000881387. Sidst set d. 1. juni 2022.

Karnov, PL. Karnov, PL. *Noter til planloven (LBK nr. 1157 af. 1. juli 2020*. URL https://pro.karnovgroup.dk/b/documents/7000888351. Sidst set d. 1. juni 2022.

Kristensen et al., **2019**. Lone S. Kristensen, Jørgen Primdahl og Kamilla Hansen Møller. *Fremtidens landskaber - visioner og planer for det åbne land*. Bogværket, 2019. ISBN 978-87-92420-48-0.

Kærgård, **2017**. Niels Kærgård. *Dansk landbrug i fortid, nutid og fremtid*. SAMFUNDSØKONOMEN, (4), 4–9, 2017. URL https://www.djoef-forlag.dk/openaccess/samf/samfdocs/2017/2017_4/samf_2017_4_2.pdf.

Landbrug & Fødevarer. Landbrug & Fødevarer. *Hvad er klimakreditter og klimacertifikater?* URL https://lf.dk/viden-om/klima/klimakreditter-og-klimacertifikater. Sidst set d. 18. maj 2022.

Landbrugsstyrelsen, **2021a**. Landbrugsstyrelsen. *Erhvervsrettet Jordfordeling*, 2021a. URL https://lbst.dk/tilskudsguide/erhvervsrettet-jordfordeling/#c65687. Opdateret d. 27. oktober 2021.

Landbrugsstyrelsen, **2019**. Landbrugsstyrelsen. *Erhvervsrettede jordfordelinger mellem landbrugsejendomme - Vejledning om tilskud*. Landbrugsstyrelsen, 2019. ISBN 978-87-7120-03-7. URL https://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Tilskud/Erhvervsrettet_Jordfordeling/Vejledning_til_bekendtgoerelse_om_tilskud_til_erhvervsrettede_jordfordelinger_mellem_landbrugsejendomme.pdf.

Landbrugsstyrelsen, **2022a**. Landbrugsstyrelsen. *Vådområde- og lavbundsordningerne - Vejledning om tilskud til vådområde- og lavbundsprojekter 2022*. Landbrugsstyrelsen, 2022a. ISBN 978-87-7120-128-4. URL https://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Tilskud/Vaadomraader/Kommunale_vaadomraader/Vejledning_til_vaadomraade-_og_lavbundsordningerne_2022.pdf.

Landbrugsstyrelsen, **2021b**. Landbrugsstyrelsen. *Krav til multifunktionelt projekt*, 2021b. URL https://lbst.dk/landbrug/arealer-og-ejendomme/jordfordeling/multifunktionel-jordfordeling-mufjo/krav-til-et-multifunktionelt-projekt/#c84420. Sidst set d. 25. april 2022.

Landbrugsstyrelsen, **2022b**. Landbrugsstyrelsen. *Pilotordning for Multifunktionel jordfordeling - Vejledning om samtykke til fri multifunktionel jordfordeling*. Landbrugsstyrelsen, 2022b. ISBN 978-87-7120-101-7. URL https://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Tilskud/MUFJO/Vejledning_til_multifunktionel_jordfordeling_-_februar_2022.pdf.

Leenen, **2021**. Henk Leenen. *Land Consolidation in the Netherlands*. 2021. URL https://fig.net/resources/proceedings/fig_proceedings/fig2021/papers/ts08.1/TS08.1_leenen_10967.pdf.

Legal Desk, **2021**. Legal Desk. *Ejendomsavancebeskatning*, 2021. URL https://www.legaldesk.dk/artikler/ejendomsavancebeskatning. Sidst set d. 27. april 2022.

Madsen, **2000**. Bent Lauge Madsen. *Skjern Å - Et krydsfel mellem interesser*, 2000. URL https://aktuelnaturvidenskab.dk/fileadmin/Aktuel_Naturvidenskab/nr-1/an1-2000skjernaa.pdf.

Miljø- og Fødevareministeriet, **2018**. Miljø- og Fødevareministeriet. *Multifunktionel Jordfordelingsfond - aftalepapir*, 2018. URL https://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Landbrug/Arealer_ejendomme/Jordfordeling/Modelpapir_for_multifunktionel_jordfordeling.pdf. I dag Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri.

Miljø- og Fødevareministeriet, **2016**. Miljø- og Fødevareministeriet. *Vandområdeplan 2015-2021 for Vandområdedistrikt Jylland og Fyn*, Miljø- og Fødevareministeriet, 2016. URL https://mst.dk/media/122170/revideret-jylland-fyn-d-28062016.pdf. Styrelsen for Vand og Naturforvaltning.

Miljøministeriet, **2020**. Miljøministeriet. *Forslag til Lov om ændring af lov om naturbeskyttelse*, 2020. URL https://www.folketingstidende.dk/samling/20191/lovforslag/L164/20191_L164_som_fremsat.pdf.

Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen. *Kvælstof- og fosforvådområder*. URL https://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/tilskud-til-vand-og-klimaprojekter/kvaelstof-og-fosforvaadomraader/. Sidst set 23. februar 2022.

Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, **2022**. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri. *Konditionalitet - landbrugsreformen 2023-27*, 2022. URL https://lbst.dk/tvaergaaende/eu-reformer/den-nye-landbrugsreform-2023-2027/konditionalitet/#c96581. Sidst set d. 18. maj 2022.

Ministeriet for Skatter og Afgifter, **2022**. Ministeriet for Skatter og Afgifter. *Vurdering af fast ejendom - Betænkning nr. 869*, 2022. URL

https://www.xn--betnkninger-c9a.dk/wp-content/uploads/2021/02/869.pdf. Sidst set d. 23. maj 2022.

Mouritsen, **2005**. Anne Kristine Munk Mouritsen. *Miljø- og kulturbaseret ejendomsudformning i det agrare landskab – en bæredygtig løsning for både landbrug, miljø og kulturmiljø*, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri, 2005. URL https://dcapub.au.dk/djfpublikation/djfpdf/DJF-Saer-01.pdf.

Mølbeck et al., **2019**. Hanne Mølbeck, Jens Flensborg og Søren Højgaard Mørup. *Ekspropriation i praksis*. Djøf Forlag, 2. udgave, 1. oplag edition, 2019. ISBN 978-87-574-3610-5.

Naturstyrelsen. Naturstyrelsen. *Historie - Skjern Ådal*. URL https://naturstyrelsen.dk/naturoplevelser/naturguider/skjern-aadal/historie/. Sidst set d. 29. april 2022.

NEMADVOKAT, **2020**. NEMADVOKAT. *Hvad er ejendomsavancebeskatning?*, 2020. URL https://www.nemadvokat.dk/blog/bolighandel/hvad-er-en-ejendomsavancebeskatning/#a33. Sidst set d. 22. april 2022.

Paludan et al., **1977**. Flemming Paludan, Erik Jensen, Karsten W. Kjølby, Steen Bang og Henning Stenholt. *Vurdering og beskatning af fast ejendom*. Juristforbundets Forlag, 1977.

Paludan et al., **1997**. Flemming Paludan, Johan Carlsen, Bo Dalsby, Olaf Eisenhardt, Gregers Mørch-Lassen, Morgens Nielsen, Peder H. Nielsen og Susanne T. Thorlin. *Vurdering og beskatning af fast ejendom*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 1997.

Pedersen et al., **2020**. Mette Houbherg Pedersen, Troels Behnke Skak, Jesper Bierregaard, Bent Ramskov, Mikkel Fisker og Poul Jensen. *Ejendomsvurderingsloven*, 2020. URL https://ipaper.ipapercms.dk/DahlLaw/ejendomsvurderingsloven/?page=1.

Politikken, **2021**. Politikken. *Mette Frederiksen stempler ind i landbrugs-debatten med en klar melding til de blå partier*. Politiken, 2021. URL https://politiken.dk/indland/art8383370/Mette-Frederiksen-stempler-ind-i-landbrugs-debatten-med-en-klar-melding-til-de-bl%C3%A5-partier. Journalist: Morten Skærbæk.

Regeringen et al., **2019**. Regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten. *Politisk forståelse mellem Socialdemokratiet, Radikale Venstre, SF og Enhedslisten: Retfærdig retning for Danmark*, 2019. URL https://www.altinget.dk/misc/Retf%C3%A6rdig%20retning%20for%20Danmark_2019-06-25_ENDELIG.pdf.

Regeringen et al., **2021**. Regeringen, Venstre, Dansk Folkeparti, Socialistisk Folkeparti, Radikale Venstre, Enhedslisten, Det Konservative Folkeparti, Nye Borgerlige, Liberal Alliance og Kristendemokraterne. *Aftale om grøn omstilling af dansk landbrug*, 2021. URL https://www.altinget.dk/misc/aftale-om-groen-omstilling-af-dansk-landbrug.pdf.

SEGES, **2019**. SEGES. *Lovgivningsmæssige og finansielle rammer ved jordfordeling*, 2019. URL https://collectiveimpact.dk/wp-content/uploads/2021/05/LovgivningsmA%C2%A6ssige-og-finansielle-rammer-ved-jordfordeling.pdf.

Skatteforvaltningen, **2022a**. Skatteforvaltningen. *C.H.2.1.6 - Afståelser omfattet af ejendomsavancebeskatningsloven*, 2022a. URL https://skat.dk/skat.aspx?oID=1948529. Sidst set d. 22. april 2022.

Skatteforvaltningen, **2022b**. Skatteforvaltningen. *Ejendomsværdiskat og grundskyld*, 2022b. URL https://skat.dk/skat.aspx?oid=2242217. Sidst set d. 26. april 2022.

Skatteforvaltningen, **2022c**. Skatteforvaltningen. *C.H.2.1.12 - Ejendomsavancebeskatningsloven - Jordombytning i jordfordelingssag med videre*, 2022c. URL https://skat.dk/skat.aspx?oID=1948717. Sidst set d. 27. april 2022.

Skatteforvaltningen, **2022d**. Skatteforvaltningen. *H.A.2.2.1 - Kategorisering af ejendomme - Baggrunden for kategorisering*, 2022d. URL https://skat.dk/skat.aspx?oid=2296619. Sidst set d. 20. maj 2022.

Skatteforvaltningen, **2022e**. Skatteforvaltningen. *H.A.2.2.3 - Kategorisering af ejendomme - Landbrugsejendomme*, 2022e. URL https://skat.dk/skat.aspx?oid=2296621. Sidst set d. 20. maj 2022.

Skatteforvaltningen, **2022f**. Skatteforvaltningen. *C.H.2.1.15.1 - Parcelhusreglen*, 2022f. URL https://skat.dk/skat.aspx?oID=1948722. Sidst set d. 22. april 2022.

Skatteministeriet, **2022**. Skatteministeriet. *Vurderingssystemet*, 2022. URL https://www.skm.dk/aktuelt/publikationer/rapporter/redegoerelse-om-vurdering-af-fast-ejendom-august-1999/kapitel-3-vurderingssystemet/#3.4.3. Sidst set d. 29. marts 2022.

Stańczuk-Gałwiaczeka et al., **2018**. Małgorzata Stańczuk-Gałwiaczeka, Katarzyna Sobolewska-Mikulskaa, Henk Ritzemab og Jantsje M. van Loon-Steensmac. *Integration of water management and land consolidation in rural areas to adapt to climate change: Experiences from Poland and the Netherlands.* Land Use Policy, 2018. URL https://reader.elsevier.com/reader/sd/pii/S0264837718303867?token=F41F86B479F8957F5191AEE145AB3773B44A510FD0F73C61F99394576B37B69D77B0EF16BD559839733DBD083AFF035D&originRegion=eu-west-1&originCreation=20220322081450.

Sørensen, **1987**. Esben Munk Sørensen. *Lokal landbrugsplanlægning - en undersøgelse af dansk jordfordelingspraksis 1979-84 og om forandring af landbrug og landskab.* Aalborg Universitetsforlag, 1987. ISBN 87-7307-360-1.

Thisted, **2018**. Jens Thisted. *Forskningsmetode i praksis.* Munksgaard, 2. edition, 1. printing edition, 2018. ISBN 978-87-628-1487-5.

TV 2 Lorry, **2022**. TV 2 Lorry. *Lokale naturnationalparker møder modstand.* TV 2 Lorry, 2022. URL https://www.information.dk/debat/2022/01/naturnationalparker-nej-tak-rewilding-hoerer-hjemme-danmark. Journalist: Casper Dalgård.

Vadmand, **2022**. Lisbet Vadmand. *Naturnationalparker, nej tak. Rewilding hører ikke hjemme i Danmark*. Information, 2022. URL https://www.information.dk/debat/2022/01/naturnationalparker-nej-tak-rewilding-hoerer-hjemme-danmark. Læserbrev.

Vejre et al., **2021a**. Henrik Vejre, Tommy Dalgaard og Esben Munk Sørensen. *Professorer: Vi skal have en ny jordreform, og det haster*. Altinget, 2021a. URL https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/professorer-en-ny-jordreform-det-haster.

Vejre et al., **2021b**. Henrik Vejre, Lone Søderkvist Kristensen, Jørgen Primdahl og Lotte Ruegaard Petersen. *Forskere: Lav en naturzone og giv naturen en reel håndsrækning*. Altinget, 2021b. URL https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/forskere-lav-en-naturzone-og-giv-naturen-en-reel-haandsraekning.

Vurderingsstyrelsen, **2022a**. Vurderingsstyrelsen. *Vejen mod de nye ejendomsvurderinger*, 2022a. URL https://www.vurderingsportalen.dk/ejerbolig/bag-om-vurderingen/emner-rundt-om-de-offentlige-vurderinger/vejen-mod-de-nye-ejendomsvurderinger. Sidst set d. 23. maj 2022.

Vurderingsstyrelsen, **2021**. Vurderingsstyrelsen. *Nye vurderinger, nye data, nye muligheder*, 2021. URL https://www.vurdst.dk/nyheder/nye-vurderinger-nye-data-nye-muligheder/. Gyldig fra 1. september 2021 - Sidst set d. 20. maj 2022.

Vurderingsstyrelsen, **2022b**. Vurderingsstyrelsen. *Generelt om ejendomsvurdering*, 2022b. URL https://www.vurdst.dk/ejendomsvurderinger/generelt-om-ejendomsvurdering/?fbclid=IwAR3Eq2SeOplCPUfbqpZ-ZUODnZM15aHAhXMFipPwHHt4Io1zHKN7vN6BQAw. Sidst set d. 30. marts 2022.

Weissenborn, **12. maj 2022**. Ricky Weissenborn. *Interview med Ricky Weissenborn*, 12. maj 2022. Referat af interview fremgår af bilag E.2 på side 137.

Weissenborn, **11. februar 2022**. Ricky Weissenborn. *Interview med Ricky Weissenborn*, 11. februar 2022. Referat af interview fremgår af bilag E.1 på side 135.

Winter, **2011**. Søren C. Winter. *Implementation*, 2011. URL https://sk.sagepub.com/reference/intlpoliticalscience/n267.xml.

DEL IV

BILAG

Bilag A

Retskilder

Forkortelse	Lov / Lovbekendtgørelse / Bekendtgørelse
EBL	LBK nr. 132 af 25. januar 2019: Bekendtgørelse af lov om beskatning af fortjeneste ved afståelse af fast ejendom Ejendomsavancebeskatningsloven
EVL	LBK nr. 1449 af 1. oktober 2020: Bekendtgørelse af ejendomsvurderingsloven Ejendomsvurderingsloven
GL	Lov nr. 169 af 5. juni 1953: Danmarks Riges Grundlov Grundloven
KL	LBK nr. 2580 af d. 13. december 2021: Bekendtgørelse af lov om klima Klimaloven
LBL	LBK nr. 116 af 6. februar 2020: Bekendtgørelse af lov om landbrugsejendomme Landbrugsloven
NBL	LBK nr. 1986 af 27. oktober 2021: Bekendtgørelse af lov om naturbeskyttelse Naturbeskyttelsesloven
PL	LBK nr. 1157 af 1. juli 2020: Bekendtgørelse af lov om planlægning Planloven
SL	LBK nr. 315 af 28. marts 2019: Bekendtgørelse af lov om skove Skovloven
	LBK nr. 1463 af 6. oktober 2020: Bekendtgørelse af lov om kommunal ejendomsskat
	Lov nr. 493 af 1. juli 1998: Lov om Skjern Å Naturprojekt
	BKG nr. 239 af 16. marts 2020: Bekendtgørelse om multifunktionel jordfordeling

Forkortelse	Jordfordelingsloven gennem tiden
JFL1955	Lov nr. 129 af 28. april 1955: Lov om jordfordeling mellem landejendomme
JFL1982	Lov nr. 700 af 21. december 1982: Lov om ændring af lov om jordfordeling mellem landejendomme
JFL1990	Lov nr. 415 af 13. juni 1990: Lov om ændring af lov om jordfordeling mellem landejendomme
JFL2005	Lov nr. 535 af 24. juni 2005: Lov om jordfordeling og offentligt køb og salg af fast ejendom til jordbrugsmæssige formål m.m.
JFL2017	LBK nr. 31 af 4. januar 2017: Bekendtgørelse af lov om jordfordeling og offentligt køb og salg af fast ejendom til jordbrugsmæssige formål m.m. Jordfordelingsloven

Ophørte retskilder
Lov nr. 352 af 7. august 1922: Lov om beskatning til staten af fast ejendom **Ophørt**
Lov nr. 181 af 28. april 1971: Lov om statens udlån til jordbrugsmæssige formål m. m **Ophørt**
Lov nr. 179 af 23. juni 1956: Lov om vurdering af landets faste ejendomme **Ophørt**
LBK nr. 740 af 3. september 2002: Bekendtgørelse af lov om vurdering af landets faste ejendomme **Ophørt**

Bilag B

Interviewguide

Introduktion	Byd velkommen, og præsenter os som personer. Derefter præsenteres projektet som nedenfor. Interviewet er en del af vores specialeundersøgelse vedrørende jordfordelingens råderum, og hvordan dette kan forbedres i form af forbedrede incitamentsstrukturer og introduktionen af tvangsredskaber. Formålet er at undersøge fordelene/ulemperne ved tre tiltag/scenarier, som vi er kommet frem til kunne være hensigtsmæssige at indføre.
Formalia	• Må vi bruge dine udtalelser i vores projektrapport? – Er det i orden, vi optager interviewet til egen forståelse og gennemgang? – Hvad er dit behov for at gennemgå det vi skriver i rapporten ift. interviewet? – Vil du modtage et referat af interviewet? – Må vi bruge dit navn direkte i rapporten?

Spørgsmål til scenarierne fremgår på de følgende sider.

Scenarie 1

Det første scenarie omhandler, hvordan de nuværende ekspropriationshjemler kan udvides til også at omfatte jordfordelingsprojekter med henblik på fremme af klima/miljø, samt hvilke fordele og ulemper som kan være forbundet med dette.

- Hvor kan det være hensigtsmæssigt at placere en ekspropriationshjemmel i den eksisterende sektorlovgivning, og hvilke konsekvenser kan placeringen have?
  - Fordele/ulemper ved at placere hjemlen i NBL?
  - Fordele/ulemper ved at placere hjemlen i PL?
  - Klimaloven?
- Kan lodsejere forvente en totaleksproprialion i tilfælde af, at et jordfordelingsprojekt medfører at stuehus og produktionsbygninger ikke længere har en funktion/kan udnyttes?
- Hvorfor var det nødvendigt at lave en særlov/anlægslov med Skjern Å. Hvorfor prøvede man ikke NBL § 60 af dengang? (Primært rettet mod Morten)

Scenarie 2

Det andet scenarie omhandler muligheden for at fritage afståelse af areal for ejendomsavancebeskatning ifm. jordfordelingsprojekter, samt hvordan dette kan påvirke deltagelsen i jordfordelingsprojekter.

- Vil det faktum, at lodsejer ikke længere skal betale skat af avancen medføre, at arbejdet med at lokalisere og skaffe hensigtsmæssig erstatningsjord mindskes?
- Hvordan vil en fritagelse for ejendomsavancebeskatning påvirke uligheden i erstatning?
- Hvilke fordele/ulemper kan der være i at have en specifik myndighed, som håndterer projekter vedrørende grøn omstilling, naturgenopretning, klimatilpasning og hvad der ellers er nødvendigt for at nå klimalovens mål?
- Hvad er fordelene ved jordombytningsreglen i EBL § 7?

Opsamling	Med udgangspunkt i det scenarie at der indføres skattefri avance ved afståelse af arealer ved deltagelse i et jordfordelingsprojekt: • Vil jordfordelings- og ekspropriationsværktøjet være for sammenlignelige, hvis begge værktøjer medfører skattefri avance? • Mener du i denne forbindelse, at der er en risiko for, at ekspropriation vil erstatte jordfordeling, selvom hensigten med forslaget er, at det skal virke som en løftestang for deltagelse i jordfordeling?
Scenarie 3	Det tredje scenarie omhandler, hvordan en ny zoneopdeling med nyoprettede naturzoner kan forbedre forvaltningen af det åbne land, og give en klar politisk indikation af den ønskede arealanvendelse for et område. Dette er ikke direkte knyttet til jordfordeling, men kan forhåbentlig have en positiv indflydelse. • Er de nuværende retningslinjer i kommuneplanen tilstrækkelige til at opnå de ambitiøse mål om andelen af natur i Danmark? • Kan naturlokalplaner fungere som et effektivt redskab, med tanke på krav til formalia jf. PL § 15, stk. 2 og reglerne vedrørende handlepligt jf. PL § 18? • Er der et reelt incitament forbundet med at fritage naturzoner for beskatning? • Kan en ændret zonelovgivning påvirke realiseringen af jordfordelingsprojekter? • Hvordan sikres et ordentligt datagrundlag til udpegelsen af naturzoner? • Hvordan sikres det, at kommunerne faktisk udpeger og håndterer de naturpligtige arealer? • Kan naturzonerne kombineres med fritagelsen af ejendomsavancebeskatning fra scenarie 2?
Afslutning	• Er der noget du føler vi ikke har spurgt om, som vi burde? Med andre ord, er der noget du vil tilføje? • Tak personen for at deltage. • Må vi kontakte dig igen, hvis vi har opfølgende spørgsmål?

Bilag C

Interview m. Erik Blaabjerg

C.1 Referat af interview d. 13. maj 2022

Scenarie 1

I forhold til hvem der skal ekspropriere, mener Blaabjerg ikke at jordfordelingsplanlæggeren skal være den som eksproprierer. Det skal enten være staten eller kommunerne, alt efter hvem der er projektejer. Dertil nævner Blaabjerg også Skjern Å projektet, og det faktum at det var nemmere at få lodsejere med i jordfordelingsprojekterne efter særloven blev vedtaget. (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 00:00-04:15)

> *"Hvis man mener ordet jordreform. Hvis man mener man vil nå nogle meget ambitiøse klimamål. Hvilke værktøjer vil man så bruge? Hvor står det beskrevet tydeligt hvordan man vil nå nogle mål i en bindende aftale om at i 2030 skal man udtage eksempelvis så og så mange hektar lavbundsjord."*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 04:15-4:35)

Kommer ikke med et klart svar på, hvilken lov som skal indeholde en eventuel ekspropriationshjemmel. Påpeger at man også kan overveje erstatningsfri regulering i form af fx CO_2 afgifter.

> *"Den skal jo placeres i den lov, som der skal til for at nå de her mål. Om det skal være naturbeskyttelsesloven, om det skal være en decideret anlægslov for udtagning eller det skal være noget andet.*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 05:30-05:50)

Blaabjerg nævner også, at noget kan laves som erstatningsfri regulering, i form af eksempelvis CO_2-afgifter. Det skal fastlægges helt præcist hvad en jordreform skal indebære. (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 6:00-6:30) Blaabjerg mener, at afskaffelsen af lodsejernes veto ved projekter vil gøre det lettere at gennemføre. Det ses fx ved jordfordeling ved vejprojekter, hvor præmisserne for forhandlingerne er anderledes, fordi alle ved at det her vejprojekt bliver gennemført, og det er med at få det bedste ud af det. I statslige vejprojekter bliver der altid eksproprieret, men i kommunale vejprojekter er der mere vilje til at indgå aftaler på ekspropriationslignende vilkår. Hvis hjemlen er til stede, er det i kommunale projekter op til politikerne at udtrykke vilje til at ekspropriere, for at det kan blive gennemført. Viljen til at bruge ekspropriation varierer dog meget fra kommune til kommune. (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 08:40-10:50)

> *"Men jeg savner da på nationalt plan, at man vælger at sætte de værktøjer der skal til, for at nå de mål man melder ud, og de penge man afsætter til hvordan det skal benyttes bedst muligt."*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 10:50)

Ved jordfordeling bliver der nogle gange opkøbt hele ejendomme inkl. bygninger til brug som erstatningsjord. Men der skal være nogle til at tage tabet på bygningerne, eller det skal kunne sælges videre. (Blaabjerg, 13. maj 2022, 12:30)

Scenarie 2

Blaabjerg udtaler at for nogle vil en skattefritagelse være relevant og for andre ikke. Det afhænger af hvor meget avance man har haft på sin jord. Hvis man for nyligt har købt jorden er der ikke meget avance at betale skat af, og derfor ikke lige så stort et incitament. En skattefritagelse bør dog gælde for alle.

> *"Det er jo gratis at sige, at det også gælder for personer, for hvem det ikke er relevant, så hvorfor ikke lade det gælde for alle?"*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 15:00-15:15)

Blaabjerg fastslår, at der er lodsejere, der ikke vil kræve erstatningsjord ved afståelse af areal, hvis det afståede areal kan være fritaget fra ejendomsavancebeskatning. Disse lodsejere vil derfor foretrække en økonomisk kompensation. Det vil medvirke til, at jordfordelingsplanlæggerens arbejde med at finde hensigtsmæssig erstatningsjord mindskes. (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 17:00-18:00)

> *"Det vil ikke være alle, men der vil være nogen for hvem, det vil gøre en forskel."*
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 17:40-17:50)

Uligheden i erstatning
Blaabjerg udtaler, at projektleder (evt. byrådet) på forhånd bør forholde sig til, hvordan en eventuel ulighed i erstatning skal håndteres. Så det fastlægges, hvorvidt der er en ekspropriationsvilje til stede i projektet. I tilfælde af, at ekspropriation anvendes afslutningsvist, udtaler Blaabjerg, at bør være skattefrihed for alle. (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 18:00-20:00)

> *"I stedet for det her med at vi løber rundt og siger det her er et frivilligt projekt, vi har ikke hørt noget om der skulle være skattefrihed, og så mangler der to, og så tager man dem, fordi de har kun to hektar hver, og så får de skattefrihed fordi det bliver eksproprieret. Og så står de andre tilbage og siger "hvad var det for en proces."* (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 20:25-20:45)

Opsummerende spørgsmål som overlapper scenarie 1 og 2

Jordfordeling er ifølge Blaabjerg altid frivilligt. Han udtaler i denne sammenhæng, at der ved jordfordeling ifm. store infrastrukturprojekter er stor vilje fra lodsejere til at indgå frivillige aftaler, selv når der er hjemmel og vilje til at ekspropriere. Langt de fleste lodsejere vil gerne fortsætte i erhvervet og har i den forbindelse et ønske om at komme bedst muligt ud af jordfordelingen. (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 21:00-22:00)

> *"I min verden er jordfordeling altid frivillig."*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 21:10-21:15)

> *"De (red. værktøjerne) supplerer hinanden "*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 21:55-22:00)

Vurdering af landbrugsejendomme (22.20-)
Blaabjerg udtrykker bekymring ved det nye vurderingssystem, hvor vi fortsat afventer de første omvurderinger på landbrugsejendomme.

> *"Det er noget folk burde være nervøse for"*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 23:00-23:05)

> *"Det er helt klart relevant og vi står et rigtig dårligt sted i øjeblikket, fordi vurderingerne (red. for landbrugsejendomme) er forsinket, så vi ved ikke om folk bor på en landbrugsejendom eller i en privat bolig."*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 23:05-23:20)

Der eksisterer en overgangsordning, der skal sikre, at landbrugsejendomme, der bør omnoteres til ejerbolig, kan forblive en landbrugsejendom indtil ejer fraflytter boligen. Der er ligeledes en undtagelse ved deltagelse i jordfordelinger, hvor lodsejer fortsat kan benytte overgangsordningen, selvom ejendommen indgår i en jordfordeling, der ændrer ejendommens jordtilliggende.

> *"Det er jo et reelt problem, at man ikke kan sælge projektarealer fra uden at man risikerer, at man ryger over i ejerboligkategorien. Det gør de frivillige aftaler endnu sværere og næsten umulige for nogle i øjeblikket, fordi man ikke ved, om man bor i en bolig eller på en landbrugsejendom."*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 23:50-24:15)

Scenarie 3

Sommetider er natur i konflikt med de projekter som faktisk ønskes gennemført ved jordfordeling. Dette ses når et vådområdeprojekt vil sætte noget eksisterende natur under vand. Går klima/miljø og natur altid hånd i hånd? (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 25:00-26:10)

Vigtigt at afklare hvorvidt der skal være handlepligt på arealerne som udpeges som naturzoner, og driften derfor skal ophøre, eller om det skal være en udpegning uden tilbagevirkende kraft og handlepligt, og hvad der i så tilfælde skal ske med arealerne indtil de naturligt tages ud af drift. Det er jo ikke sikkert at en udpegning som naturzone i sig selv får lodsejerne til at ændre anvendelsen. Nævner ligeledes nye begrænsninger i anvendelsen af § 3 arealer, som forbyder gødskning og sprøjtning. Det er altså bare en lovændring som forhindrer det. (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 27:00-30:00)

> *"Skulle man udpege lavbundsarealer og så sige der gælder noget særligt for dem?"* (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 29:00)

Erik understreger at han ikke er den rigtige at spørge om hvorvidt en udpegning som naturzone ville fritage disse arealer for ejendomsbeskatning (ikke avance), men tror ikke

at det vil "flytte" noget. Kommer i stedet med en idé om klimaregnskaber/-beregninger, hvor lavbundsjorde kunne bidrage negativt til regnskabet og derved give et incitament til at sælge/udtage jorden i form af enten en manglende skatterabat eller CO_2-afgifter. (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 30:00-33:00)

> *"Måske man kunne lave nogle incitamenter til at man skulle sælge de der jorde fra ejendommen, så det ville forbedre ens klimaregnskab. Hvis det så var staten eller naturstyrelsen som skulle overtage de her arealer, så kunne man måske samle dem og gøre dem våde, så den her afbrænding den ophørte."*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 31:00-31:20)

> *"Så det kunne jo være sådan at der var nogle klimaregnskaber, som gjorde at hvis den enkelte landmand skulle have en skattelempelse, skulle de have noget der var tæt på et 0-regnskab. Og det ville så give et incitament til at man ikke var ejer eller bruger af lavbundsjorde som havde et stort organisk indhold."*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 31:20-31:45)

Afsluttende bemærkninger/kommentarer

Nogle MVJ-ordninger hjælper jordfordeling, fx pleje-græs ordningen, andre ordninger kan være i modstrid med jordfordeling. MVJ-ordningerne ændrer sig hvert femte år, når CAP (EU's landbrugspolitik) ændres. Tyder på at vi snart får et-årige udtagningsordninger med høj ydelse, som man har ønsket til at udtage lavbundsjorder. Bidrager dog ikke nødvendigvis til jordfordeling, da det ikke er et krav for at få tilskuddet at man deltager i en jordfordeling og afhænder jorden, men blot udtager den af drift. (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 33:30-35:40)

> *"Den høje ydelse kommer af omdriftsjorde, så hvis man skal have det, skal man tage sine permanente græsarealer, som ikke er pålagt § 3, og så pløje dem op og bagefter tilmelde dem. Og så begynder tingene jo at arbejde mod hinanden, og sådan er det desværre i en kompliceret verden med tilskudsordning."*
>
> (Interview med Blaabjerg, 13. maj 2022, 35:40-36:10)

Mener ligesom Morten Hartvigsen, at EU-reglerne kan spænde ben. Lettere med den nationale indsats at få en pose penge i hånden sammen med jordfordelingskendelsen. Tidligere har normen i EU været 20-års ordninger. Der er planer om at lave engangserstatninger, men så skal arealanvendelsen fortsat dokumenteres i flere år efter.

Bilag D

Interview m. Morten Hartvigsen

D.1 Interviewguide til interview d. 22. april 2022

I din tid som jordfordelingsplanlægger, hvilke udfordringer og fordele så du da ved værktøjet kontra i dag?

Hvad mener du er vigtigt at bevare ved værktøjet, hvis man vil forbedre jordfordelingsplanlæggerens råderum i en opskalering af værktøjet?

Skjern Å

Hvad var dine oplevelser med hensyn til gennemførelsen af naturgenopretningsprojektet ved Skjern Å?

Ved Skjern Å projektet har vi i et Ph.d. projekt set et udklip af et brev, hvor en lodsejer ytrer ønske om at blive eksproprieret frem for at indgå i jordfordeling, med det mål ikke at blive beskattet for avance.

- Hvilke problemer ser du ift. beskatningen forbundet med deltagelse i et jordfordelingsprojekt?

Ekspropriation

Mener du at der bør være hjemmel til ekspropriation i de sager, hvor et jordfordelingsprojekt tjener almenvellet? Du nævnte selv Skjern Å, da vi besøgte FAO i Budapest, og fremhævede at den tvangsmulighed, der tidligere indgik i jordfordelingsloven ikke var stærk nok. Hvad skal der til for at en sådan tvangsmulighed bliver stærk nok?

Sektorlovgivning vs særlov?

Typer af jordfordeling i international kontekst

FAO anbefaler i legal guide at man som land vælger en voluntary approach, hvis man har ressourcerne til det, men anerkender samtidig at majority-based kan være en fordel i bestemte situationer/under bestemte forhold. Kunne klimasituationen/situationen med udtagning af lavbundsjorde indenfor en kort tidshorisont være et argument for at introducere flere majoritetsbaserede elementer i jordfordelingsprocessen?

- Eller vil det røre for meget ved kernen af det danske jordfordelingssystem?

D.2 Referat af interview d. 22. april 2022

Hvilke barrierer og fordele var der ved værktøjet tidligere kontra i dag? (4:40-
Det store skift skete i 1990, hvor man gjorde det til et multifunktionelt værktøj. I 1980'erne og gennem 1990'erne blev værktøjet anvendt i naturprojekter, der vedrørte genskabelse eller forbedring af naturen.

Vandmiljøplan II (5:20-7:15, 9:30-)
Der blev i forbindelse med Vandmiljøplan II fra 1998 til omkring 2004-5 rettet politisk fokus på, at jordfordeling skulle bruges som instrument med sine muligheder og begrænsninger i det åbne land. Værktøjet skulle ikke blot anvendes i forbindelse med naturgenopretningsprojekter og forbedring af biodiversitet mm., men også anvendes til miljøprojekter til reduktion i udledning af fosfor og kvælstof til forbedring af vandmiljøet.

Ved Vandmiljøplan II-jordfordelingerne var det op til planlæggeren selv at bestemme, hvor meget areal der skulle inddrages i jordfordelingen. Der var mulighed for, til en vis grænse, at gøre jordfordelingen multifunktionel, hvilket gjorde det muligt at arbejde med et større projektområde og inddrage lodsejere, der dybest set ikke havde noget med naturformålet at gøre.

Senere blev mulighederne mere snævre, og det var kun muligt at lave jordfordelinger, der direkte gavnede det miljø- eller naturformål, der var med i jordfordelingen. Selvom der var oplagte byttehandler, der nærmest var aftalte lodsejere imellem, blev de ikke inddraget i projektet, medmindre det samtidig bidrog til at gennemføre natur- og miljøprojektet. I denne periode gik man fra at arbejde med landbrugsudvikling til at arbejde med naturgenopretning og reduktion af miljøudledning. Det gjorde, at værktøjet netop stadig ikke var multifunktionelt – fokus var blot skiftet fra landbrug til miljø og natur.

Formålsparagraffen fra loven i 1990 gjorde det muligt at arbejde multifunktionelt, men der blev ikke gjort brug af det, bortset fra en kort periode omkring Vandmiljøplan II. I forbindelse med Vandmiljøplan II var det desuden muligt for lodsejere at beholde deres arealer inden for projektområdet. Tidligere insisterede Miljøministeriet (I dag Naturstyrelsen) på, at alle arealer i projektområdet skulle ejes af staten. Det var udfordrende, da der var lodsejere, der fortsat var naturinteresseret eller havde jagtinteresser, der skulle varetages. Disse lodsejere var nogle af de sværeste at håndtere. "Nu laver vi et naturområde på deres jord, men de må ikke selv eje det" (11:45-11:52)

Der blev åbnet for muligheden for at få udbetalt en engangserstatning, hvor lodsejere fortsat ejer deres areal. Der blev foretaget en vurdering af værdien af arealet før og efter projektet og så blev der udbetalt en erstatning herefter. Der kunne være en begrænset landbrugsanvendelse på arealet, men der kunne formentlig stadig være mulighed for at gå på jagt, anvendelse til afgræsning og der var forsat natur- og herlighedsværdier til stede. Særligt engangserstatningerne var et godt instrument. (12:36)

Det fungerede nogenlunde fornuftigt under Vandmiljøplan II fra 1998 til omkring 2004. Herefter blev EU-finansiering via Landdistriktsprogrammet en del af projekterne, hvor lodsejere fik tilskud pr. hektar. I denne periode introduceredes bl.a. tilskud til fastholdelse af eksempelvis vådområder eller lavbund. Der var en maxsats på 3500 kr. pr. hektar, hvilket lodsejere vil få udbetalt i 20 år. Der blev dog fra start tinglyst en deklaration på arealet,

der fastlagte, at arealet ville udgå af drift permanent. Lodsejere kunne således ikke efter 20 år begynde at dyrke arealet igen, hvilket formentlig heller ikke kunne lade sig gøre, da arealet vil være sø og sump - men der var ikke mere tilskud at få til arealerne.

Hartvigsen udtrykker, at vådområder er en besværlig størrelse at arbejde med, da det kan være svært at vide, hvor vådt et område ville blive. Vil der fortsat være mulighed for afgræsning og kunne dyr færdes der? Det havde været en nemmere løsning at bruge EU-midlerne på noget mere fast og håndgribeligt, eksempelvis plantning af læhegn.

Systemet blev firkantet, fordi ministeriet insisterede på, at EU-finansiering skulle inddrages og med forholdsvis små beløb. I tilfælde af, at man havde behov for erstatningsjord, havde man ikke økonomi til at erhverve det, da tilskuddet fra EU ikke var dækkende.

Engangserstatning under Vandmiljøplan II blev en del af jordfordelingsoverenskomsten og den blev derfor en del af den samlede økonomi for projektet. Lodsejer ved derfor præcis, hvad projektet har af betydning for driften og det vil være muligt lodsejeren at undersøge, hvilken anden jord, der skal/kan skaffes. Hartvigsen udtrykker, at systemet stadig er fanget af rigide ordninger. I denne forbindelse udtrykker han, at det er en "meget dyr EU-medfinansiering, man skaffede sig på den her måde" (16:35) Hartvigsen udtaler: "EU-støtte er godt til ting, men det er ting, som skal være klart defineret både med hensyn til, hvad det går ud på og hvad omkostningerne vil være ved det. Hvis ikke det er det, skal man ikke bruge EU-midler til det, så skal man bruge statslige midler i stedet for." (16:40-17:00)

Hvad skal bevares ved værktøjet, hvis det skal kunne opskaleres (-29:45)
Der bør laves en evaluering af, hvordan værktøjet har fungeret. Hvad kan der læres af den udvikling, jordfordeling har været gennem i de sidste 40 år?

Der er hele tiden bygget oven på værktøjet, og det har ikke blot været forbedringer. Hartvigsen udtrykker især, at det var et slag, at engangserstatning blev afløst af støtteordninger under Landdistriktsprogrammet, som stadig er i spil i dag.

Det er hensigten, at værktøjet skal anvendes i stor stil til håndtering af det åbne land. Det er dog aldrig lavet en evaluering af, hvad der har fungeret godt og mindre godt. Evalueringen skulle foretages af folk, der har en dyb indsigt i, hvordan instrumentet virker og som har fulgt de forskellige perioder og deres fokus. Dette kunne formentlig håndteres af folk i Landbrugsstyrelsen, den private sektor eller Universitetet. Hartvigsen udtrykker, at det burde være gjort for længe siden og i hvert fald inden det fastlægges, at værktøjet skal anvendes i stor stil. "Man har oversolgt jordfordelingen" (21:22)

Nu kommer der så også nogle enorme forventninger om, at instrumentet på et eller andet tidspunkt også kan levere. Man ser allerede nu, at værktøjet ikke leverer den takt, som man forventer det – og det er ikke nogen overraskelse. (21:45-22:00)

> *"Frivilligheden bør bevares uanset hvad: "Hold tvang ude af jordfordelingsloven. Jordfordelingen i Danmark er frivillig. Det er et kendetegn og det skal man ikke ødelægge. Man skal ikke kompromittere jordfordelingen. På den anden side kan man sagtens kombinere jordfordeling og ekspropriation, men ekspropriationsmuligheden skal være et andet sted end jordfordelingsloven. Oplagt ved at styrke § 60 i naturbeskyttelsesloven."*

(Interview med Hartvigsen, 22. april 2022, 22:10-22:40)

Naturbeskyttelsesloven § 60 kan anvendes til ekspropriation af én enkelt eller få ejendomme, hvis der altså er tilknytning til projektet. Rækkevidden af bestemmelsen er lille og smal og har ikke været prøvet af i retten.

> *"Jo mere man vil af natur, klima, miljø osv., jo mere kommer frivillighedsprincippet under pres. Som jeg ser det, er det det første, man skal gøre op med. Det at begrænse CO_2-udslip, lave lavbundsprojekter, opfylde vandmiljøplaner og alle de andre gode formål, der ligger bagved, det er lige så meget en samfundsinteresse som det er, at man kan erhverve arealer til at bygge en motorvej for eller nogle andre ting. Det vil være det første, men det er der jo ingen politisk stillingtagen til eller opbakning til. Den mangler fuldstændig. Jordfordelingsinstrumentet sejler direkte imod kæmpe problemer, og så vil det være jordfordelingen, der får skylden for, at man ikke kan levere varen, fordi der er nogle velmenende kollegaer, der har oversolgt budskabet af, hvad man kan med frivillighed – og ikke været i stand til at sælge det samtidig med at man gør opmærksom på, at der også er nogle begrænsninger i det."*

(Interview med Hartvigsen, 22. april 2022, 23:40-24:50)

Det har været fremsat således, at hvis der var tid og penge nok, så kunne værktøjet løse udfordringerne. "I ens iver på at gøre det frivilligt, så kommer man til at behandle folk forskelligt". (25:55-26:00)

Et princip i jordfordeling er, at der foretages en vurderingsforretning med det formål at behandle folk ens, så hvis folk køber eller afstår arealer af forskellig kvalitet, beliggenhed og markedspris, så skal det afspejles i den økonomiske beregning, der foretaget i projektet. Der er dog en risiko for, at modvillige og genstridige lodsejere får bedre fordele/belønning i den afsluttende fase på baggrund af den iver, som planlæggeren har for at sikre, at projektet gennemføres frivilligt.

I tilfælde af, at det skulle ende med en ekspropriation i den afsluttende fase for få ejendomme, får disse lodsejere en fordel, da disse er fritaget af ejendomsavancebeskatning. "Det er et klart incitament til, at lodsejerne vil gå frivilligt med, hvis de kan sælge skattefrit". (28:05-28:15)

Ekspropriationshjemlen er nødt til at være stærkere, hvis handler i forbindelse med jordfordelingsprojekter skal være skattefrie. I tilfælde af, at der er en lodsejer, der ikke ønsker at inddrage arealer i projektet, kan der argumenteres overfor ham/hende, at almindeligt salg vil medføre avancebeskatning, hvorimod salg i forbindelse med jordfordelingsprojektet vil være fritaget. Det vil formentlig resultere i større lodsejertilslutning.

Skjern Å (7:20-9:30, 29:45)

Skjern Å-projektet blev gennemført med syv jordfordelingsprojekter med afslutning i 2002. Det var oprindeligt tænkt, at der skulle ske tre jordfordelinger; østlige og vestlige del samt en opsamling til sidst. Ved projektet ved Skjern Å var der ikke en klar plan, og de første fire jordfordelinger blev gennemført uden en klar projektgrænse. I den østlige del af projektområdet var det en udfordring at forhandle med lodsejere, da de arbejdede for, at projektet ikke kunne gennemføres. Jordfordelingsplanlæggerne blev afvist kategorisk

gang på gang af lodsejerne, på trods af, at der var indkøbt store arealer af attraktiv erstatningsjord, som stod til rådighed for projektet. Det blev besluttet, at der skulle udarbejdes en særlov, der skulle sikre projektets realisering, som på samme måde som en anlægslov for etablering af motorvej. Efter vedtagelsen af særloven tog lodsejere nu kontakt til jordfordelingsplanlæggerne, og anmodede om at være med i jordfordelingsprojektet, fordi de skulle sikre sig at få fat i det mest hensigtsmæssige erstatningsjord til deres ejendom. (29:45-31:50)

Afslutningsvist blev blot omkring 1 procent af arealet i jordfordelingsprojektet ekspropri-eret og det var overvejende pga. politiske årsager. Dette projekt skulle have været en del af den evaluering, der ikke har været udarbejdet. Hvad skete der mht. processen, da denne særlov blev vedtaget?

"Når man har vist, at det skal gennemføres, så bliver det også nemmere at lave frivillige aftaler". (31:55-32:00)

"Dialogen politisk har gået ud på at sælge jordfordeling som et fortrinligt værktøj til at løse alle mulige problemer i det åbne land i én stor gryde. Det er lykkedes, alt for godt nærmest. Og nu kommer der penge og med penge og forventninger ..."

Det burde være Jordfordelingskontoret i Landbrugsstyrelsen, der skal servicere deres minister med information om, hvordan værktøjet fungerer. (34:29)

Hartvigsen udtrykker, at "jordfordelingen er motoren i en jordreform i det åbne land". (35:10-35:15) I hans øjne er en jordreform en stor størrelse, der nærmest involverer alt landbrugsjord i landet. Hvis der er en tanke om, at en jordreform skal være med til at afdække interessekonflikterne i det åbne land, forudsætter det, at der er en planlægning. Det kræver, at der er nogle offentlige myndigheder, der er i stand til at foretage denne og at den nærmest skal være helt specifik på markniveau.

> *"Man kunne godt lempe lidt på restriktionerne på landbrugsdriften nogle steder, mod at man tager nogle andre steder fuldstændig ud af drift. Det kunne være et incitament til i hvert fald de aktive landmænd. Hvis de kunne få lov at give noget mere gylle eller noget mere kvælstof og dermed producere noget bedre hvede og sådan noget, så ville det klart være i nogle af deres interesser."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 22. april 2022, 36:40-37:10)

Jordfordeling på ekspropriationslignende vilkår (37:20-)

"Frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår vil være nøglen, men så er man nødt til at gøre noget ved § 60 i naturbeskyttelsesloven, hvis det er den, man vil bruge. Eller opfinde en anden lovgivning om lavbundsprojekter, hvis det er det, man vil lave. Det behøver jo ikke at være, at man giver en generel mulighed." (38:05-38:25)

"Det kunne også være noget (red. frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår), man kun gjorde, hvis det blev gennemført som jordfordeling. Så man koblede pisken og guleroden sammen." (38:25-35)

"Man belønner jo dem, der er på tværs og som ikke vil være med frivilligt. Hvis de ender med at blive eksproprieret til sidst, så får de jo en fordel, som de andre ikke fik, der gik frivilligt med." (38:55-39:05)

Hartvigsen udtrykker i denne forbindelse, at hvis samtlige lodsejere udtrykker, at de ønsker at sælge, men at det skal være på ekspropriationslignende vilkår, hvor de ikke skal betale ejendomsavanceskat, "så har man jo ikke nogen ekspropriationshjemmel, fordi man kan ikke ekspropriere dem alle sammen". (39:30) Han udtrykker hertil, at de frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår ikke er tiltænkt denne situation, så det vil kræve en præcision, således der opstår en ekspropriationsmulighed til at gennemføre større jordfordelingsprojekter.

Hartvigsen fastlægger, at den ejendomsmæssige forundersøgelse er en vigtig del af en jordfordeling. I denne fase kan jordfordelingsplanlæggeren vurdere med hvilket instrument, projektet kan gennemføres. Planlæggeren får et overblik over, hvilke ønsker de pågældende lodsejere har – hvilke arealer vil de af med og hvilke arealer ønsker de at få i bytte? Den ejendomsmæssige forundersøgelse er den første kontakt med lodsejere, så det er en del af jordfordelingen og skal ikke ses isoleret.

"Hvis man har lavet en ordentlig ejendomsmæssig forundersøgelse, så har man lavet halvdelen af jordfordelingen". (40:10-40:20) Det har været en tendens til at få de private firmaer til at udarbejde den ejendomsmæssige forundersøgelse, hvorefter arbejdet videregives til en jordfordelingsplanlægger ved myndigheden, der håndterer resten af processen. Hartvigsen udtrykker, at de to dele ikke skal skilles ad.

Der er ydermere en tendens til, at myndigheden i tilfælde dropper den ejendomsmæssige forundersøgelse og går direkte i gang med at købe puljejord. (42:00) Det resulterer ofte i, at den købte jord ikke er egnet til projektet.

"Jordfordelingsplanlægning er virkelig noget med at opbygge et tillidsforhold til lodsejeren." (44:30-44:40)

Der skal skabes en relation, således planlæggeren har forudsætninger for at fastlægge, hvem der ønsker at afstå areal, hvem der ønsker at modtage areal og hvor det skal ligge.

Hartvigsen udtrykker, at det er nødvendigt at forstærke § 60 i naturbeskyttelsesloven eller udarbejde anden lovgivning, hvor der er hjemmel til at foretage ekspropriation i forbindelse med jordfordeling til naturformål/lavbund/vådområder. Det vil være muligt at udarbejde specifik lovgivning, hvis ikke der er et politisk ønske om at åbne op for ekspropriation til naturformål af flere slags og niveauer i naturbeskyttelsesloven. (47:15-47:55)

Naturbeskyttelsesloven § 60 er aldrig prøvet af, så det vides ikke, hvor stærk den er. (47:55-48:10)

Vilsted Sø-projektet er det største naturprojekt, der er gennemført vha. jordfordeling efter Skjern Å-projektet. Det bestod af tre jordfordelinger. (49.15-49:35)

Skatteforhold

Hvor stor en rolle spiller ejendomsskatten i økonomien? "Jeg tror ikke, det er nogen særlig stor del." (52:35-52:40) Der skulle opbygges et meget stort administrativt vurderingsmæssigt apparat (52:50)

I landdistrikterne bygger ejendomsskatten på vurderingsprincipper, der er mere end 100 år gamle – og disse kan være svære at skabe sammenhæng i. (53:20)

"Det vil kræve, at samfundet var i stand til at sige på markniveau: hvad er værdien af de her arealer og dermed også, hvilken ejendomsskat skal der betales? Det er nogle gennemsnit af nogle forskellige gamle tal, der er opjusteret med nogle procentsatser undervejs." (53:50-54:20)

Hvor mange af ejendommene i et jordfordelingsprojekt er ikke noteret som landbrugsejendomme? "Ikke ret mange, 2-3 procent måske". (55:25-55:35)

Der kan formentlig være tilfælde, hvor en lodsejer eksempelvis har 2 ha lavbundsjord, som lodsejer afstår, fordi det skal inddrages i projektet, men dette vil medføre, at ejendommen omnoteres fra en landbrugsejendom til en ejerbolig. Dette vil betyde, at selvom lodsejer får et kontant beløb ved afståelsen, så kan det i løbet af få år vise sig, at det ikke har kunne betale sig, fordi ejendomsskatten er væsentligt forhøjet. "Det er et reelt problem". (57:50-58:00)

D.3 Referat af interview d. 12. maj 2022

Scenarie 1: Ekspropriationshjemmel

Ekspropriationshjemmel skal sikre klimaprojekter, miljøprojekter og ikke jordfordeling som projekt. "Jordfordelingen er frivillig i Danmark, og det synes jeg, det skal blive ved med at være" (3.55-4.05) På den baggrund skal ekspropriationshjemmel holdes ude af jordfordelingsloven.

Hjemlen skal skabes i den lovgivningsmæssige sammenhæng, hvor det giver mening. Hvis der er tale om et klimaprojekt, kan hjemmel placeres i klimaloven, eller hvis der er tale om et naturgenopretningsprojekt, så kan hjemmel placeres i naturbeskyttelsesloven. (4.30)

> *"Det er ikke jordfordelingen, der har samfundsmæssig betydning i forhold til det, men det er det projekt Jordfordelingen skaber rammerne til at gennemføre forandringen. Den skaber de ejendomsmæssige rammer til at gennemføre den forandringsproces, vi gerne vil have gennemført i det åbne land" (4.45-5.05)*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022)

Planloven (5:50)
Der har tidligere været ideer om at lave projektplaner i det åbne land. Vi kan eventuelt undersøge projekter, der er lavet, hvor lokalplanen som virkemiddel i det åbne land er undersøgt. "Det er ikke særlig operationelt" (6:20)

> *"Vi snakker om forskellige former for projekter - der kan være klimaprojekter, naturgenopretningsprojekter. Der kan i princippet være en hel række af forskellige projekter i det åbne land. For at realisere alle dem og især for at realisere dem alle på én gang, så er multifunktionel jordfordeling jo så det oplagte instrument til i hvert fald at starte den proces med at skabe rammerne til at gennemføre de projekter"*
>
> *"Men hvor er planlægningen henne af det projekt? Det er for mig at se én af udfordringerne ved MUFJO i det hele taget."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 6:40-7:05, 7:10-7:25)

Ved erhvervsrettet jordfordeling snakker planlæggeren med de pågældende lodsejere om deres ønsker til projektet og så vil summen af deres ønsker være jordfordelingsplanen.

Ved et klimaprojekt er der en projektplanlægning, der indeholder tekniske forundersøgelser, detailprojektering og andre ting. Hvis der samtidig skal etableres cykelsti eller plantes læhegn eller rekreative forhold, der passer under MUFJO, "hvordan får vi så planerne til at hænge sammen til én plan? (-9:00)

I de multifunktionelle pilotprojekter fra Collective Impact, i hvert fald de første tre, forsøgte man at lave MUFJO uden at have en klar plan om, hvad der skulle ske i hvilke områder. (9:15)

> *"Det behov som der hele tiden har været for at lave en projektplanlægning i det åbne land, det er måske endnu mere aktuelt nu end nogensinde før - og derfor kunne det godt være, at en åben-land-projektlokalplan kunne være sådan et instrument. Det kunne også være man skulle opfinde noget andet og putte det ind i planloven. Men som en ny eller udvidet plantype, er det er da rigtigt, at det kunne passe i planloven - for det er ikke andre steder at gøre af sådan noget. I hvert fald ikke, hvis det skal have nogen retmæssig virkning."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 9:50-10:30)

Hvis man i højere grad får fastlagt, hvor hver enkelt interesse skal høre til, vil der samtidig være mulighed for at slå fast, hvor landmændene evt. kan dyrke mere, fordi naturen kan holde til det og samtidig vide, hvor man skal passe på naturen. (11:00)

> *"Så kunne man prøve at afveje alle de ting i en form for planlægning"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 11:30)

I Skjern Å-projektet var der ikke en klar plan over projektområdet i de tre første jordfordelinger (11.55). "Det er som at tapetsere væggene inden man har bygget muren" (12:00)

Klimaloven (12:30)

> *"Det kan også være et sted at placere ekspropriationshjemmel, hvis den kun skal være til klimaprojekter"*
>
> *"Man skal jo ikke have tvangsbestemmelser til mere end der er nødvendigt" (12.55-13.00) Man kan også arbejde med en "kludetæppe"-ekspropriationsadgang, hvor der gøres brug af flere ekspropriationshjemler til samme projekt.*
>
> *"Hvordan får vi så skabt incitamenter til at lodsejeren vil være med i en frivillig jordfordeling? (..) Det der giver incitamentet, er jo netop ekspropriationshjemlen - og endda en stærk hjemmel og også en, der er stærkere end § 60 i NBL. For den giver jo ikke nogen"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 12:40-12:50, 13:20, 13:40-13:55)

Ved vejprojekter er der ingen tvivl om, at ekspropriationshjemlen er stærk, hvorfor lodsejere altså kan forvente at blive eksproprieret, hvis de ikke indgår i frivillige aftaler. "Derfor er der heller ingen tvivl om, at man kan lave aftaler på ekspropriationslignende vilkår og dermed får lodsejeren fritagelsen for beskatning efter EBL. Det er jo der man skal hen, at man har en ekspropriationshjemmel, der er så stærk og også aktuel" (14.10-14.35)

Under Vandmiljøplan II traf amtsrådet i Nordjylland beslutning om, at hvis ikke der blev lavet frivillige aftaler, så ville man ekspropriere. Lodsejere fik et brev fra amtsrådet med beskeden. (15.00-15.15) I dag er der intet amtsråd, så det vil være miljøministeren, der skal træffe sådan en beslutning.

> *"Der er nogle forskellige udfordringer til at få gjort det her operationelt - hvordan det skal virke i praksis?"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 15:45-15:50)

Indførsel i klimaloven har en fordel, fordi der startes på en frisk og ikke blot bygges ovenpå en eksisterende bestemmelse - "man kan opfinde noget nyt" (16:50)

Bør man se på NBL § 60 og fjerne bemærkningen vedrørende at der skal være tale om én enkelt eller nogle få med henblik på at gøre den stærkere? (17:00)

> *"Hvor der er overvejende støtte til projektet (...) Jeg synes ikke, man skal gennemføre projekter, hvor flertallet af lodsejere er imod det."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 17:30)

Man kan formentlig hente inspiration fra majority-based jordfordeling, hvor 70 procent af lodsejerne skal støtte projektet før det kan gennemføres, så den også får virkning for dem, der ikke stemmer for planens gennemførsel.

> *"Der skal være et kvalificeret flertal - om det så er 2/3, 70 procent eller 3/4 eller hvad det er, er dybest set ikke så vigtigt."*
>
> *"Som det er i dag, giver man den sidste "landsbytosse" vetoret. Det er det for vigtigt til de her ting. Det er ikke fra samfundets side at tage det alvorligt, at man vil bruge så mange penge og sige, at klimatilpasning og vi skal reducere vores CO_2-aftryk og alle de her ting, at man så ikke vil..."*
>
> *"Man vil jo gerne følge op på det og gennemføre ting (red. i andre sammenhænge), Hvorfor er det så, at når det vedrører ejere af landbrugsejendomme, så gælder nogle helt andre regler? Det synes jeg er det, man skal prøve at udfordre den (red. NBL § 60) politisk og se. Det bliver nødvendigt alligevel"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 18:10-18:30, 18:20-18:50, 18:55-19:15)

Der skal ske en politisk diskussion eller yderligere stillingtagen. Der er en forventning om, at penge betyder alt. Men folk har følelser i klemme, som selvfølgelig gør det kompliceret, men det er man selvfølgelig også nødt til at respektere. (20:20) § 60 i NBL skal forstærkes og den kan evt. gøres specifik ift. klimaprojekter (20:30)

Det kan være svært at skille tingene ad i MUFJO. I tilfælde af, at en lodsejer afgiver areal til både klimaprojekt, skovrejsning, cykelsti, hovedvej osv. - hvad skal så være fritaget for beskatning? (20:50-21:15)

> *"Det skal jo i princippet være det, der er med i hele planen. Der er nogle interessante problemstillinger her og det er ikke lige til højrebenet, hvordan det skal løses."* (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 21:15-21:25)

Totaleksproprianion/overtagelse af hele ejendommen (21:30)
Ekspropriationsmyndigheden kan også forlange at overtage hele ejendommen, hvis det er for dyrt at erstatte et delindgreb. Og lodsejer kan forlange at ejendommen opkøbes, hvis det ikke længere er muligt at drive efter hensigten. (22:00) Eksempel: Elmelund Skov ved Odense blev der opkøbt to svineproduktioner, der var ejet af den samme mand og som blev lukket. Projektet var midt i et skovrejsningsområde med 650 ha, hvor der var drikkevandsinteresser. Al den erstatningsjord, der var til stede skulle bruges til skovrejsningsområdet, så hvis landmanden skulle have erstatningsjord, så skulle han køre 3-4-10 km, så ejendommene var alligevel ødelagte. Landmanden endte med at købe en anden ejendommen i et andet område, hvor der ikke var projekter i støbeskeen. Hans jord fra de to ejendomme blev således brugt som erstatningsjord i projektet. Elmelund Skov er beskrevet i Mortens artikel udgivet af Arealforvaltning og Kortlægning fra 2014.

Frivillig aftale med ekspropriationslignende vilkår, der medfører fritagelse af avancebeskatning

> *"Jeg er helt sikker på, at det vil give et kæmpe løft og det vil reducere behovet for erstatningsjord, så det vil også reducere den tid, det tager for at gennemføre projekterne. Fordi som det er nu, så bliver man ved med at lede efter erstatningsjord - har man nok? Ligger det det rigtige sted? Man er jo nærmest nødt til at blive ved, fordi den sidste har vetoret."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 25:20-25:50)

> *"Så kører det bare i tomgang, år efter år efter år."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 25:55)

> *"Tidsfaktoren er vigtig. Jeg tror, der kommer et politisk pres, når man skal skalere det her op. For at sige, at nu sætter man hundredvis af mio. af til at lave de her ting, så kommer der også et politisk pres om, at jordfordeling så også kan levere varen. Og det kommer jordfordeling ikke til at kunne med de værktøjer, der er i øjeblikket. Så der er nødt til at blive gjort noget. Ikke ved selve jordfordelingen, men ved de rammer, der er rundt omkring."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 26:10-26:36)

Jordfordelingen kommer ikke til at kunne klare udfordringerne som det er nu. Det kræver nogle politiske beslutninger. Frivillig aftale vs. ekspropriation (41:30) Der skal være en klarhed over, hvad der politisk er ønske om at gøre. Så jordfordelingsplanlæggeren har udgangspunktet i orden.

Scenarie 2: Avancebeskatning

Ulighed mellem lodsejere (27:15)

> *"Det vil fjerne uligheden. Uligheden bliver jo skabt, fordi der nogen, der kan ende med at blive fritaget, fordi de ender med at blive eksproprieret som de sidste"*
>
> *"Det er jo ikke rimeligt, at dem som går frivilligt med - måske selvom de dybestset ikke bryder sig om projektet, men alligevel bidrager til det, fordi det synes de, at de bør - så skal de stilles dårligere."*
>
> *"Hvis det er samfundets interesse, så synes jeg, den fritagelse fra ejendomsavance den er (red. skal gennemføres)"*
>
> *"Hvis man kan fritage til arealerhvervelse til veje, hvorfor kan man så ikke til arealerhvervelse til klimaprojekter fx?"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 27:30-28:15)

Det er vigtigt, at jordfordelingsplanlæggeren præcist ved, hvad der er politisk dækning for, så det er klarlagt. Så bliver det meget nemmere at foretage jordfordelingen.

Der bliver foretaget en prisfastsættelse på hvert eneste areal, der deltager i en jordfordeling. Man skal forhandle en individuel løsning med hver enkelt lodsejer. Det er forskel på, hvilke fordele, der kan skabes for en lodsejer med 5 ha kontra en med 50 ha.

> *"Lodsejerne er utroligt forskellige og har utroligt forskellige interesser. De tænker ikke alle, hvad der dyrkningsmæssigt er de bedste arealer."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 31:55-32:05)

Nogle vil dyrke, andre vil gå på jagt. Det åbner mulighederne for, at man kan finde nogle løsninger, der passer til dem hver især. De behøver ikke få den samme løsning alle sammen, så det er svært at sætte lighed op på den måde i en jordfordeling. (32:30)

Jordfordeling vs. ekspropriation

> *"De vil komme til at komplimentere hinanden de to værktøjer"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 33:20)

Det vil medvirke til, at den frivillige deltagelse vil blive højere af det. Så der vil blive færre, der behøver at blive eksproprieret, hvis det bare er klart signaleret, at dem, der ikke vil være med, bliver eksproprieret til sidst. (33:45)

Hvis man har ekspropriation på plads, så vil man undgå usikkerheden til sidst. (34:15)

Der er lavet en ambitiøs strategi for klimaet, og så følger det, at vi også skal gøre det nødvendige for at gennemføre det. (35:00)

> *"De to instrumenter komplimenterer hinanden, og bruges til det de hver især er gode til"* (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 36:10-36:20)

> *"Det (red. at der ikke er lavet ekspropriationshjemmel før) er en politisk frygt for, at det vil være upopulært"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 36:20-36:40)

> *"Det er i den grad politisk"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 36:40)

Scenarie 3: Ny zoneopdeling

> *"Hvordan bliver det operationelt så det er noget, der kan hjælpe til at gennemføre projekter?"* (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 38:40-38:50)

> *"Der mangler en eller anden form for planlægning, men jeg synes ikke det virker oplagt, at det er en ny zoneinddeling (red. der skal indføres). Hvilken retsvirkning skal det have?"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 39:55-40:25)

> *"Jeg vil fokusere mere på den ide om åben-land-planer eller lokale-handlingsplaner (red. Esben Munks Ph.d.)"*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 40:40)

Projektplanlægning er nødvendig. Og denne plan skal indeholde alle elementer for at sikre multifunktionaliteten. (41:00)

I denne sammenhæng skal man passe på med at give elementerne værdi. Man kan ikke arbejde med flere klasser i jordfordeling, hvor der er forskellige formål. Det bliver svært at forklare, håndtere i praksis og er ikke operationelt. (42:40-43:00)

> *"Alle de elementer, der er med i den plan: Hvordan kan vi give de samme rammevilkår for gennemførelsen af dem. Det kan man kun, hvis der er en plan og hvis den plan er koblet op på et eller andet."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 43:15-43:35)

Hvor handlingsorienteret kan en lokalplan være for det åbne land? Lokalplaner er regulerende, men giver ingen handlepligt. Der mangler et planinstrument til at få det til at fungere i praksis. Det bliver svært at gennemskue, hvordan der så skal betales skat af ejendommene, fordi vurderingerne bygger på gamle data. Og Morten vurderer ikke, fritagelse af ejendomsbeskatning på en del af en landbrugsejendom er væsentligt.

> *"Lavbundsarealer fx er i dag næsten vurderet til ingenting, så den fritagelse for beskatning får ikke nogen som helst betydning og det vil i høj grad være noget, der vil være uensartet for de forskellige ejendomme."*

> *"Når man dykker ned i og ser, hvordan er de enkelte ejendomme beskattet, så er der ingen sammenhæng i det og der er ingen, der kan forklare hvorfor det areal der er vurderet til 5.000 pr. ha og arealet ved siden af er vurderet til 30.000 pr. ha. Der er ingen, der kan forklare det. Altså det var selvfølgelig en logik engang, men den er gået tabt undervejs."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 45:30-46:15)

> *"Det (red. at fritage naturarealer for beskatning) er ikke noget incitament, der vil betyde noget i praksis"*

> *"Ejendomsskat er så lille en betydning for landbrug, så det er ligegyldigt. Det er ikke et godt argument."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, , 46:25, 46:30-46:40)

Afslutning

Man er nødt til at se de forskellige projekter indenfor et jordfordelingsplanområde som et samlet projekt. Man kan ikke gennemføre de enkelte elementer hver for sig, selvom de ofte har hver deres finansiering og forskellige interessenter, der støtter og er imod.

> *"Helhedstænkning i at forstå, hvad der skal ske. Det er en eller anden form for transformativ proces, man vil lave i det åbne land. Hvor man er nødt til at have prioriteringerne på plads. Hvad er det, der betyder noget i de forskellige områder, hvad er det for nogle elementer, vi skal have med i planen og hvordan får vi den så til at fungere? Helhedstænkning."*

> *"Hvordan kommer tingene til at spille sammen? Rammen omkring det hele mangler stadig ellers kommer man til at tapetsere inden man har bygget muren."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 48:10-48:45, 49:30-49:45)

Politisk opbakning på nationalt og kommunalt niveau. Kommunen er nøgle-myndigheden til multifunktionel jordfordeling. (51:15) Der skal skabes en konsensus mellem de forskellige interesser: landbruget, rekreative, natur, miljø. Modsætningerne bliver ved med at være der. Der vil være interessemodsætninger. (51:50)

> *"Planlægningen og de overordnede rammer ift. program-delen, vil jeg sige, er det vigtigste"*

> *"Der er ingen grund til at lave noget om i selve jordfordelingsinstrumentet. Det har den fleksibilitet og robusthed, der skal til men det er nødt til at have nogle forstærkede rammer."*
>
> (Interview med Hartvigsen, 12. maj 2022, 52:15, 52:30-52:45)

Bilag E

Interview m. Ricky Weissenborn

E.1 Mail modtaget d. 14. februar 2022

(...)

Generelt kan man sige, at der ingen jordfordeling er uden økonomisk støtte. På grund af prisen (tinglysning, Geodatastyrelsen og landinspektør) findes der i dag ikke "private" jordfordelinger, hvor lodsejere frivilligt går sammen om at bytte jorder mhp. arronderingsmæssige forbedringer. Der findes således kun "projektjordfordelinger", hvor en aktør (kommune eller stat) starter en jordfordeling mhp. at gennemføre et projekt, fx:

- Vådområde (kvælstof eller fosfor)
- Udtagning af lavbund
- Skovrejsning

Udfordringer ved projektjordfordelinger:

1. Erstatningsjord
2. Projektøkonomi (ofte begrundet i forundersøgelser)
3. Frivillighedsprincippet/Lodsejertilslutning

Sidstnævnte hænger naturligvis sammen med de to førstnævnte. Hvis der ikke findes den fornødne erstatningsjord, eller man ikke kan give lodsejer en tilfredsstillende pris for projektjorden, så vil lodsejeren naturligvis være mindre positiv stemt for at indgå i projektet.

Projekter som er knyttet op til et behov for vandinddæmning/sødannelse (vådområder og til dels lavbund) er mere afhængig af positiv lodsejertilslutning blandt alle involverede lodsejere, idet områdets naturlige hydraulik medfører et prædefineret område, som ofte ikke kan ændres uden dyre afværgeforanstaltninger. Hvis "frivillighedsprincippet" skal være gældende, gives der dermed gode mulighed for at selv mindre lodsejere, at blokere for det samlede projekt.

Jordfordeling er dyrt, og planlægningsfasen er oftest den største økonomiske byrde i jordfordelingsprocessen. Planlægningsfasen besværliggøres ofte af mangel på erstatningsjord. For at forbedre jordfordelingsprocessen bør man således se på muligheder for enten at sikre nemmere adgang til erstatningsjord (opkøb af puljejord) eller mindske behovet for erstatningsjord. At opkøbe puljejord risikerer at blive en bekostelig affære uden større virkning. Staten kan godt købe pulejord op i områder, hvor man vurderer, at der er mulighed for udtagning af fx lavbundsjorder, men erfaring viser, at det er meget svært at vurdere, hvilke arealer som vil være egnede til erstatningsjord. Der er eksempler (Hjeds Sø) på køb af erstatningsjord beliggende direkte op af et projekt, men som pga. ejendomsstrukturen i projektet ikke blev relevant for projektet. Ejendommen blev derfor købt alt for dyrt med

stort tab for staten. Hvis jordfordeling ikke skal miste legitimitet, er det vigtigt, at der er sammenhæng mellem udgift og opnået effekt.

Erstatningsord er som udgangspunkt tiltænkt de store landbrugsbedrifter, som har et bedriftsmæssigt behov for at holde et højt jordtilliggende. Dog opleves ofte, at selv mindre lodsejere ønsker at få erstatningsjord, og et hyppigt argument er, at lodsejeren ikke ønsker besværet med at betale skat, og derfor skal gå i en "nul-løsning" i kroner og ører. Det er meget ressourcekrævende at finde egnet erstatningsjord til disse mindre lodsejere, og det bør undersøges, om salg af projektjord på ekspropriationslignende vilkår kan benyttes som model til at forbedre jordfordelingsredskabet. Ud over at man derved ville kunne spare på den ressourcekrævende jagten på erstatningsjord, vil man også kunne holde prisen på den købte projektjord lavere.

Projektjordfordelinger går hånd i hånd med de til projektet tilknyttede kompensationsmuligheder. Pt. er der kun den 20-årige MVJ, som kan gives som alternativ til at sælge projektjorden. Denne kompensationsmulighed er primært rettet mod traditionelle landbrug og tilgodeser ikke den forskelligartede sammensætning af ejendomme, som der typisk er i et projekt. Mangel på rimelig kompensationsmulighed til "naturejendomme", mindre nedlagte landbrug etc. medfører, at disse vil kræve erstatningsjord frem for økonomisk kompensation. Det skal være muligt at give engangserstatninger til denne type ejendomme.

Ud over manglende kompensationsmuligheder, implementeres kontinuerligt regler, hvilket forringer mulighederne for gennemførelse af jordfordelingsprojekter. Lige nu besværliggør særligt den nye ejendomsvurderingslov og regler for NBL § 3-arealer projektjordfordelinger (bl.a. Ølsted Å).

Usikkerhed om fremtidige regler på landbrugsområdet kan også være dårligt for jordfordelinger. Der har i en periode været politiske forhandlinger om, at landbruget pålægges at udtage en procentuelt andel af de drevne arealer. Arealer som indgår i projektjordfordelinger er typisk af ringe landbrugsmæssig værdi, og er derfor oplagte at udtage, hvorfor mange landbrugere vil være forsigtige med at sælge jorden projektjordfordelingen. Der er også stor usikkerhed om hvorvidt arealer, som pt. indgår i projektjordfordelinger, evt. kan give bedre økonomi for landbruget ved de kommende klimakreditter for landbruget. Således ønsker landbruget ikke at sælge projektjord, som muligvis kan give mere økonomisk nytte ved kommende reguleringer. Der skal derfor skabes ro på "markedet" for nye regler og tiltag.

Sidst skaber bank- og realkredit ofte problemer, og der opleves ofte udfordringer med at banker og realkreditinstitutioner ikke er medspillere i jordfordelinger (Lilleåen Vesthimmerland). Der bør ske en bedre anerkendelse jordfordelingsredskabet hos disse aktører.

(...)

E.2 Referat af interview d. 12. maj 2022

Scenarie 1

Varer fra ca 02:30-25:45

Den nuværende ekspropriationshjemmel i § 60 er en fin lokation til en ekspropriationshjemmel. Der er usikkerhed omkring, hvordan lavbundsprojekter indgår i det. Det er muligt at specificere/præcisere hjemlen ift. lavbundsarealer. Problemet er ikke hjemlen som sådan, men mere at man ikke ønsker at bruge den. (Weissenborn, 12. maj 2022, 03:00-05:00)

> *"Incitamentet i jordfordeling er større, hvis det provenu man får ud af det som lodsejer er skattefrit."*
>
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 05:00-05:20)

I dag er det kommunen som eksproprierer til fordel for Evida eller Energinet, når gasledninger anlægges. Kommunen bliver inden denne type projekter bedt om at lave en vilje-evne erklæring, der viser kommunens vilje og evne til at ekspropriere arealet, hvis en frivillig aftale ikke kan opnås. Denne erklæring kan jordfordelingsplanlæggeren så tage med til forhandlingerne, hvilket hjælper på lodsejernes velvillighed til at være med i projektet uden at skulle have erstatningsjord, derudover kan de få provenuet skattefrit, da der på baggrund af erklæringen kan indgås frivillige aftaler på ekspropriationslignende vilkår. Ved lavbundsarealer vil det dog nok være staten, fx naturstyrelsen som står for ekspropriationen, så hvordan en vilje-evne erklæring vil foregå her er uklart. Ved vejprojekter og ekspropriationer efter vejloven, er det pr. automatik på ekspropriationslignende vilkår, måske dette kan overføres til lavbundsprojekter. Kommunerne bliver nogle gange trukket ind i nogle ekspropriationssager, de ikke har så meget lyst til, fordi de skal ekspropriere til fordel for Evida/Energinet. (Weissenborn, 12. maj 2022, 05:20-10:40)

Man skal passe på med at bruge ordet tvang, da det vil ødelægge jordfordelingsværktøjet. Hvis der eksproprieres for meget, vil lodsejere ikke have tillid til de frivillige forhandlinger længere, og derfor bare vente på at blive eksproprieret. En mulighed for ekspropriation kan derimod styrke forhandlingerne, ved at man derigennem fritager lodsejerne for ejendomsavancebeskatning. Stor tilbageholdenhed med at anvende ekspropriation i offentlige myndigheder på naturområdet. Specielt Naturstyrelsen er tilbageholden. (Weissenborn, 12. maj 2022, 13:00-14:20)

> *"Noget som vi virkelig ikke kan lide, os som har arbejdet med jordfordeling, det er netop ordet tvang. Jordfordeling har et rigtigt godt ry, og det skal vi ikke ødelægge på nogle måder. Så derfor skal vi jo gerne formulere det på en måde, så vi øger incitamentet til at indgå i frivillige aftaler, og vi skal for alt i verden undgå netop tvang og ekspropriation. Fordi det vil ødelægge jordfordelingsredskabet, når vi begynder på det. Hvis først vi begynder at anvende ekspropriation i højere grad end hvad vi gør nu, så kommer det til at tælle om sig. Lige pludselig så står vi i en situation, hvor lodsejere ikke længere ønsker at indgå frivillige aftaler, fordi de ved at de vil blive eksproprieret i stedet for, og så kan de få det skattefrit."*

> *"Faktisk ville man så kunne få mere, fordi man så stadig kunne indgå i jordfordelingen og få et godt jordbytte, og det provenu man så ville have, ville stadigvæk være skattefrit, så det ville være endnu et skub fremad ift. at deltage i en frivillig aftale."*
>
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 14:20-15:25, 15:48-16:05)

Weissenborn mener, at en fritagelse for ejendomsavancebeskatning både vil øge incitamentet til at deltage i en jordfordeling, og samtidig vil der være flere som ønsker en økonomisk kompensation fremfor erstatningsjord, hvilket vil gøre selve planlægningsarbejdet nemmere. Dette er specielt gældende for hobbylandbrug og mindre naturejendomme, hvor det er svært at finde passende erstatningsjord. Der er ikke ordentlige støtteordninger til disse typer af ejendomme, og den økonomiske kompensation bliver i øjeblikket beskattet. (Weissenborn, 12. maj 2022, 16:30-19:20)

Weissenborn har umiddelbart ikke erfaring med opkøb/flytning af hele bedrifter, i tilfælde hvor en restejendom ikke kan udnyttes efter en jordfordeling. Mener godt det kan lade sig gøre, men det er en særlig situation. Kompleksiteten af at finde erstatningsjord afhænger i stor grad af typen af landbrugsejendom. Stor svineproducent er mindre komplekst, mens økologisk landbrug er meget komplekst. Der kan også være et problem i, at jorden vurderes efter nogle principper, som er ens for alle, selvom jordens værdi kan variere for den enkelte ejer. (Weissenborn, 12. maj 2022, 20:00-25:45)

Scenarie 2

Starter omkring 25:45

Nogle lodsejere holder på deres jord i håb om at blive eksproprieret og derved få gevinsten skattefrit, selvom der er meget få eksempler på at dette sker i praksis. Ricky Weissenborn har ikke selv oplevet, at lodsejere er blevet eksproprieret. (Weissenborn, 12. maj 2022, 25:45-27:15)

> *"Incitamentet for at stå tilbage vil blive udvisket hvis vi har den mulighed for at sige, jamen nu får I det på ekspropriationslignende vilkår, så I ikke har det problem. Det problem vil kunne løses med de få lodsejere, som stadig holder på deres jord, og så har de faktisk en langt større interesse for at gå ind i sagen fra starten af, fordi de jo så har mulighed for at deltage i jordfordelingen, og det provenu de så måtte få vil være skattefrit."*
>
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 27:15-28:00)

Der er mange, som deltager i et jordfordelingsprojekt, som sælger mere jord end de får, og dermed skal have en økonomisk kompensation. Større incitament, hvis det er skattefrit. (Weissenborn, 12. maj 2022, 28:00-28:15) Jordfordeling som værktøj lider meget under, at det er meget ressourcetungt og timetungt. (Weissenborn, 12. maj 2022, 28:30)

> *"Det er ikke nok bare at hente planlæggerressourcer ind. Der skal arbejdes på flere fronter. Vi vil gerne bevare frivilligheden, men vi bliver nødt til at fintune det, fordi som det har kørt indtil videre er det fuldstændigt urealistisk."*
>
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 30:55-31:25)

Herefter følger afklarende spørgsmål vedrørende genanbringelse og EBL § 7.

Opsummerende spørgsmål vedrørende scenarie 1 og 2

Starter ca 35:50

Omhandler meget hvordan jordfordeling opfattes, og man skal passe på med tvang ifm. jordfordeling.

> *"Man skal passe på med, at jordfordeling ikke trækkes ind i det her ekspropriation."* (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 36:25-36:40)

> *"Måske man skal gå ind og definere det nærmere, og sige jamen altså, hvis vi ligger på et projekt og vi eksempelvis mangler kun 10 %, så er det pålagt at så skal det altså gennemføres, på den ene eller anden måde."*
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 38:35-39:00)

> *"Vi vil gerne beskytte frivillighedsprincippet og det ry, som jordfordelingsværktøjet har."* (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 38:00)

> *"Hvis incitamentet ikke længere er der for at vente og blive eksproprieret, jamen så vil risikoen for, at der vil blive så mange sager formindsket også, tænker jeg."*
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 41:40-42:00)

Scenarie 3

Starter ca 42:00

Weissenborn omtaler, at skovområder i dag kan ændre afgrænsning efter et kommunalvalg, og stiller spørgsmålstegn ved hvorvidt en udpegning af naturzone vil være for bestandig, eller bare vil blive ændret efter et valg og et nyt politisk flertal. (Weissenborn, 12. maj 2022, 43:40-45:00)

Ricky understreger, at han ikke er planlægger, men synes det lyder som en god idé. Stiller spørgsmålstegn ved, hvordan det vil fungere i praksis, og hvordan det sikres, at en stor virksomhed ikke får dispensation/lov til at bygge noget i naturzone. Altså hvordan sikres det, at naturzonerne er varige. (Weissenborn, 12. maj 2022, 46:00-48:00)

Weissenborn mener, at en udpegning af et areal som naturzone godt kan bidrage til at få lodsejere til at deltage i jordfordeling, hvis en udpegning gør, at man kan være sikker på, der ikke er noget udviklingsmæssigt potentiale i arealet. Er usikker omkring, hvorvidt landmændene vil købe den præmis, altså vigtigt med klare regler for at sikre, at det er en varig udpegning. En naturudpegning kan derfor være et ekstra kort på jordfordelingsplanlæggerens hånd i en forhandlingssituation. (Weissenborn, 12. maj 2022, 49:00-53:00)

Afsluttende bemærkninger/kommentarer

53:00 til slut

> *"De mindre ejendomme kan ikke være sikre på, hvordan de bliver vurderet efter de afsælger en kvadratmeter jord. Før i tiden havde vi jo den her 5,5 ha grænse, og den forsvandt jo egentlig for mange år siden i 1978, men har været en fin tommelfingerregel op gennem tiden. Det er den jo ikke længere, og de har ikke meldt nogen ny grænse ud. Ligger den på 10, eller på 15? Det afhænger jo helt af bedriften. (...) Det udgør en udfordring for de ejendomme, som ligger i farezonen, fordi de vil egentlig gerne deltage og sælge den jord de har, en lille 500 eller 1000 kvm af deres 8 ha, men så kan det være, de får den store hammer bagefter, og så vil de hellere sige nej, og det er et problem for jordfordelingen."*
>
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 54:20-55:10)

Der bør derfor være en undtagelse til den regel, så man er sikret sin skattemæssige notering ved deltagelse i en jordfordeling.

> *"Løsningen synes jeg er simpel nok, hvis det er fordi de indgår i en jordfordeling med et naturprojekt, så beholder man sin skattenotering."*
>
> (Interview med Weissenborn, 12. maj 2022, 56:35-56-50)

Weissenborn påpeger, at der er stor usikkerhed forbundet, når der ikke som tidligere er en fast hektar-grænse på notering, og at noteringen ikke bare kan ændres ved ændringen af ejendomsgrænser, men også ved for eksempelvis at søge om byggetilladelse til et drivhus. Han frygter, at det kan forhindre ellers villige lodsejere i at deltage i jordfordeling, specielt hvis de har planer om at spørge om myndighedstilladelse til andre ændringer af boligen i fremtiden. (Weissenborn, 12. maj 2022, 57:40-1:00:45)