

KØBENHAVNS UNIVERSITET
CROWN PRINCESS MARY CENTER



NY JORDREFORM I DANMARK

POLICY BRIEF

Udarbejdet af forskergruppen Lokale Landvindinger, Københavns Universitet

Ændrede samfundsudfordringer og -prioriteter kalder på nye måder at forvalte landbrugsjorden på samt nye ejerskabsformer i det åbne land. Pilotordningen for multifunktionel jordfordeling (MUFJO) ses som en forløber for en større jordreform. Ordningen sikrer kollektiv planlægning og gode langsigtede løsninger, men kan ikke alene indfri klimaaftalens mål om udtagningen af lavbundsjord eller sikre mere demokratisk forvaltning af jorden. Tiden er moden til at indfri den politiske ambition om en større jordreform.

I Tørkepakken fra 2018,¹ Finanslovsaftalen for 2020² samt i Aftalen om grøn omstilling af dansk landbrug fra 4. oktober 2021³ afsættes betydelige midler til udtagning af lavbundslande, bl.a. gennem multifunktionel jordfordeling. Her peger forligsparterne på behovet for at gennemføre en større jordreform.⁴ Men hvad indebærer en jordreform, og hvordan kan den se ud i dag i lyset af samfundets ændrede krav til landskabet?

Denne policy brief ser nærmere på jordreformer i et dansk og internationalt perspektiv og undersøger, hvordan en jordreform kan se ud i dag. Det sker på baggrund af foreløbige konklusioner fra det igangværende forskningsprojekt *Lokale Landvindinger: Fortællinger og samskabelse i multifunktionel jordfordeling*.⁵

Forskningsprojektet ser nærmere på den nuværende pilotordning for multifunktionel jordfordeling (MUFJO) gennem dybdegående casestudier og samarbejde med Naturstyrelsen Himmerland samt Viborg, Randers og Mariagerfjord kommuner. MUFJO-ordningen samtænker forskellige ønsker til landskabet såsom reduktion af CO₂-udledninger fra lavbundslande, skovrejsning, arrondering af landbrugsjord, bedre natur, biodiversitet, friluftsliv og landdistriktudvikling,⁶ og betragtes af flere parter som en forløber til en større jordreform.⁷ Forskerne har gennemført deltagerobservation til borgermøder, jordforhandlinger og markvandring; interviewet 50 landmænd, lokale borgere, landbrugskonsulenter og embedsfolk, samt fulgt evalueringen af MUFJO-ordningen.⁸ Forskerne har i det lys vurderet ambitionen om udtagning af lavbundslande og potentialerne for at gennemføre en større jordreform.

HVAD ER EN JORDREFORM?

En jordreform indebærer en samfundsinitieret omfordeling af landbrugsarealer og dermed ofte en forandring af ejerskabsstrukturen. En jordreform er med andre ord en fysisk manifestation af ændrede samfundsprioriteter og af styrkeforholdet mellem interessenter.

Internationalt er jordreformer ofte igangsat med det formål at ændre på de eksisterende ejerskabsforhold på landet for at modvirke historiske processer, der har koncentreret jorden på få hænder. I Danmark er der gået lidt mere end 100 år siden den sidste større jordreform, hvis man ser bort fra mindre lovændringer og justeringer. De større historiske jordreformer er alle blevet til i lyset af ændrede samfundsudfordringer og -prioriteter.

> **De Store Landboreformer** i slutningen af 1700-tallet, som også indebar stavnsbåndets ophævelse, var en bestræbelse på at forandre det gamle samfunds retslige, sociale og strukturelle orden. Indtil da havde 700 godser kontrolleret det meste af den gode landbrugsjord, og jordreformen indebar udstykning og frasalg af godsernes jorder samt udskiftning og etablering af det selvejende landbrug. Gårdene flyttede ud af landsbyfællesskaberne og de enkelte gårde blev tildelt forskellige typer jord, eng og skov. Man gik bort fra driftsfællesskaber, og fæstebønder opnåede individuel ejendomsret til jorden. Med baggrund i tanker fra oplysningstiden opstod en ny selvstændighedskultur blandt jordbrugere, som stadig kendetegner landbruget i dag.

> **Lensafløsningen i 1919** havde som mål at overdrage jord fra de større godser til landarbejdere, så der kunne etableres mindre husmandsbrug. Mod erstatning kunne staten ekspropriere en tredjedel af godsernes jorder, hvilket kan ses som et forsøg på at mindske den sociale ulighed på landet i lyset af 1. Verdenskrig og frygten for socialt oprør i stil med Den Russiske Revolution. Lensafløsningen førte samtidig til etableringen af en offentlig jordfond, som blev finansieret ved, at godserne blev pålagt en engangsafgift på 25% af ejendomsværdien.

> Endelig betegnes **lovkomplekset bestående af Landbrugsloven fra 1967, Planreformen fra 1969 og Landzonebestemmelsen fra 1970** nogle gange som 'Den tredje jordreform'.⁹ Målet var her at sikre landbrugets interesser i forhold til den ekspanderende byudvikling gennem etablering af en landzone, der skulle holdes fri for ny boligbebyggelse. Lovkomplekset dannede rammen for planlægningen af det åbne land, strukturudviklingen og for hvem, der kan eje landbrugsjord, da det blev besluttet, at ejeren skulle bo på ejendommen og drive denne jordbrugsmæssigt forsvarligt.

Siden den tredje jordreform er landbrugslovgivningen lempet i 2004 og 2015, hvilket bl.a. har givet danske og udenlandske kapitalselskaber adgang til at investere i og opkøbe landbrugsbedrifter. Sammen med industrialiseringen og strukturudviklingen i landbruget har dette ført til en stigende koncentration af jordejerskab. Der bliver hvert år færre heltidsbedrifter og mange af disse er fanget i en gældsspiral, hvor de ser sig nødsaget til at investere i dyre produktionsapparater for at klare sig på et konkurrencepræget verdensmarked for billige produkter. Landbrugets fokus på bedriftsøkonomien indebærer, at man ikke nødvendigvis vil eller kan løfte de nye samfundsprioriteringer alene, hvilket taler for at indfri den politiske ambition om en større jordreform.



LAVBUNDSJORD OG TILBAGEFØRSEL AF DE HISTORISKE LANDVINDINGER

Parallelt med de ændrede ejerskabsforhold er dyrkningsarealet blevet udvidet gennem såkaldte lavbundsjorder. Fra midten af 1800-tallet blev Hedeselskabet eksponent for indvinding af ny landbrugsjord gennem dræning og afvanding af bl.a. moser og enge. I dag er omkring 60% af Danmarks areal reserveret til landbrugsproduktion. Omtrent halvdelen af landbrugets drivhusgasudledninger kommer fra lavbundsarealerne,¹⁰ som er en fælles betegnelse for våde lavtliggende arealer såsom moser og enge, som er blevet indvundet gennem bl.a. dræning og afvanding. Ifølge landbrugsaftalen fra oktober 2021 er ambitionen, at der udtages 100.000 ha lavbundsjord inkl. randarealer af landbrugsdrift for at nedbringe drivhusgasudledningerne.

Udtagning af lavbundslande indebærer, at landmænd stopper med at dræne og pløje arealerne, drængrøfter fyldes, og nedgravede drænrør fjernes eller knuses. Vandløb og vådområder genskabes, og vandstanden hæves, hvilket kan bidrage til at sikre sjældne naturtyper som rigkær og kildevæld. Nutidens ønskede forandringer i form af udtagning af lavbundslande kan således ses som en tilbageførsel af tidligere tiders landvindinger og interventioner i landskabet.

MULTIFUNKTIONEL JORDFORDELING – OBSERVATIONER FRA FELTEN

I lyset af de mange krav og ønsker til landskabet er multifunktionel jordfordeling kommet på dagsordenen i Danmark som et redskab, hvor man gennem køb og salg af jorder muliggør projekter, der ideelt set samtænker landbrugsproduktion med ønsker til biodiversitet, drivhusgasreduktion, rent vandmiljø, grundvandsbeskyttelse, friluftsliv samt landområdesudvikling. I projektet *Lokale Landvindinger* undersøger forskerne erfaringerne med multifunktionel jordfordeling i forskellige projektområder, herunder de fortællinger, som opstår i mødet mellem myndigheder, borgere og lodsejere i et landskab under forandring.

På den baggrund har projektet følgende observationer om MUFJO-ordningen som model for en større jordreform:

> **Helhedsorienteret planlægning:** Multifunktionel jordfordeling er et godt redskab til at imødekomme de forskelligartede krav og ønsker til landskabet gennem helhedsorienteret planlægning. For de offentlige myndigheder giver det mulighed for at samtænke forskellige indsatser i et område, hvilket ikke kan opnås gennem individuelle aftaler om fx udtagning

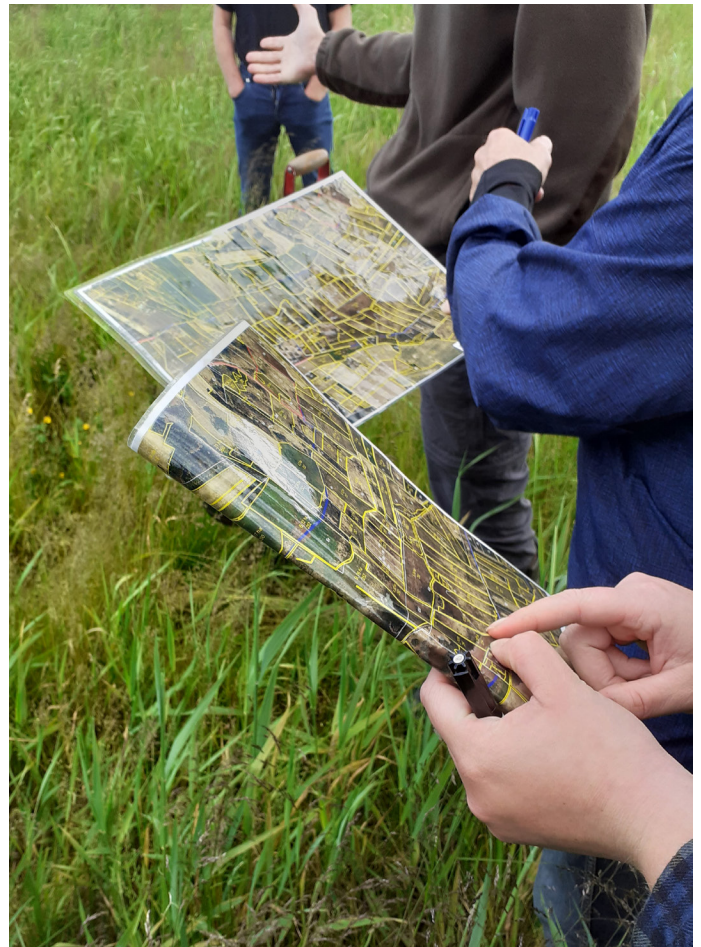
af lavbundsjord. Inddragelse af både lodsejere og lokalbefolkning i kollektiv planlægning sikrer langsigtede, bredt forankrede og holdbare løsninger.

> **Finansiering:** De multifunktionelle ambitioner bremses dog af landbrugets økonomiske udfordringer, kassetænkning og konkurrerende støtteordninger, der hver især skal opfylde monofunktionelle krav. Den eksisterende MUFJO-ordning finansierer ikke projektledelse, borgerinddragelse, multifunktionelle projektelementer ud over selve jordfordelingsprocessen og ej heller køb af erstatningsjord eller værditab. Dette skaber et uhensigtsmæssigt komplekst finansieringspuslespil, der i sidste ende bremser både sammenhængende planlægning og omfordeling af jorden til indfrielse af samfundets ønsker.

> **Motivation og modstand:** Der er generelt interesse blandt lodsejere i at deltage i frivillig multifunktionel jordfordeling men af meget forskellige grunde. Nogle lodsejere er interesserede i bedre arrondering, herunder at afhænde de mindre givtige lavbundslande i enge og ådale fra de historiske udstykninger. Andre faktorer, der påvirker lodsejernes interesse, handler om selvstændighed og identitet som landbruger, alder og arvefølge på gården, usikkerhed om fremtidige støtteordninger, interesse for jagt, lokal- og familiehistorisk tilknytning samt ønsker om at yde et positivt bidrag til lokalsamfundet. Dog kan projekter også møde modstand blandt lodsejere såvel som fra øvrige borgere. Dette udtrykkes fx som skepsis over for klimaeffekten af udtagning af lavbundslande, en bekymring for naturplejende dyrs velfærd, brug af stianlæg og andre rekreative elementer, offentlig adgang til private arealer, bekymring for dyrkningsmæssige interesser og landskabets herlighed, samt tidligere oplevelser og erfaringer med myndigheder.

> **Tempo:** De fleste aktører mener, at frivillighed i udtagningen af lavbundslande er et vigtigt princip, da det giver sikkerhed og tillid i lodsejerforhandlingerne. Men de borgerinddragende processer, samt det, at MUFJO-ordningen bygger på frivillighed, betyder også, at processen i de multifunktionelle jordfordelingsprojekter går langsomt. Ifølge Landbrugsstyrelsen er der per september 2022 blot igangsat udtagning af en fjerdedel af ambitionsmålet, inkl. forundersøgelser og ikke-permanente ordninger.¹¹ Tempoet i udtagningen af lavbundslande står dermed ikke mål med det tempo, som klima- og biodiversitetskrisen kræver, og det er endnu ikke påvist, at multifunktionel jordfordeling kan håndtere projekter i en skala, som vil have en effekt på klimalovens mål.

> **Koncentration af ejerskab:** Mens der blandt ikke-jordejende borgere er stor respekt for den private ejendomsret, har mange borgere også idéer og ønsker til landskabets indretning og brug såsom rekreation og friluftsliv. Disse ønsker kan være med til at skabe



mere attraktive landområder og lokal tilknytning. MUFJO-ordningens fokus på arrondering og etablering af sammenhængende naturarealer er i samspil med strukturudviklingen i landbruget med til at samle jorden i store arealer og på færre hænder. Mens markveje og småbiotoper forsvinder,¹² har den bredere befolkning begrænset adgang og ejerskab til jorden. For nuværende understøtter lovgivningen reelt ikke lokalt fællesseje, som ellers kunne være en nøgle til at forvalte de ikke-landbrugsgunstige arealer og fremme den bredere befolknings indflydelse på landskabets udformning.

Kort sagt giver multifunktionel jordfordeling god mulighed for en kollektiv planlægning af landskabet, men det frivillige element og den brede inddragelse gør processen langsom i forhold til at adressere de presserende klima- og biodiversitetsudfordringer. Samtidig bidrager den fortsatte strukturudvikling til koncentrationen af landbrugsjord, hvilket ikke adresseres direkte gennem MUFJO-ordningen. For at skalere de gode erfaringer fra den multifunktionelle jordfordeling er der behov for at løse udfordringerne på tempo, finansiering og ejerskab, hvilket eksempelvis kan gøres ved at gennemføre den politiske ambition om en jordreform.

ANBEFALINGER TIL EN JORDREFORM

1. For at adressere klima- og biodiversitetskrisen samt den øgede jordkoncentration og gældsættelse af landbruget kan man med fordel gå videre med de politiske ambitioner om en **national jordreform**. Der bør nedsættes lokale styregrupper for alle konkrete 'jordreformsprojekter' med deltagelse af kommuner, lokale interessenter og repræsentanter for relevante finansieringskilder.
2. Der er behov for at etablere bedre muligheder for **nye ejerskabsformer**, der sikrer lokalt, kollektivt ejerskab. Der bør skabes bedre mulighed for, at andelssammenslutninger og lokale fællesskaber kan eje jorden med henblik på bl.a. naturpleje og rekreation (fx på naturpligtige arealer). Dette skaber også mulighed for at træffe fælles, lokale beslutninger om landskabets fremtid.
3. Der bør etableres en **finansieringsramme**, der går videre end projekttilgangen i MUFJO og finansierer jordreformsprocessen, herunder i) projektelementer, ii) projektstyring mellem myndigheder samt iii) tidlig og løbende inddragelse af interessenter og iv) kommunikation af processen.
4. Der bør etableres en **demokratisk styret jordfond**, der kan opkøbe de (lavbunds)jorde, som skal tages ud af drift, dels til videre salg til enkeltpersoner og lokale fællesskaber og dels til forvaltning i regi af statslige styrelser. Fonden skal således dække værditabet ved ændret hydrologi og frafald af tilskudsordninger m.m.
5. Der er behov for en tidlig inddragelse af interessenter herunder berørte borgere og lodsejere samt etablering af rammer for en løbende dialog for at afstemme forventninger til processen og skabe idéer til fremtidig udvikling. **Udtagning af lavbundslande bør som udgangspunkt ske af frivillighedens vej.** Der bør dog foretages en politisk afvejning af tempo og effekt i multifunktionel jordfordeling og løbende vurderes, om jordreformens formål bedre opnås af andre direkte veje.

VELUX FONDEN



Udarbejdet af forskergruppen Lokale Landvindinger, Københavns Universitet:

Stine Krøijer (stine.krojier@anthro.ku.dk, tlf. +45 35321581)
Kathrine Dalsgaard
Inge-Merete Hougaard
Lone Søderkvist Kristensen

Forskningsprojektet gennemføres i samarbejde med Naturstyrelsen Himmerland, Viborg, Randers og Mariager-fjord Kommuner i regi af LIFE IP Natureman. Forskningsprojektet er finansieret af Veluxfonden.

REFERENCER

- 1 Regeringen (2018) <https://www.regeringen.dk/aktuelt/publikationer-og-aftaletekster/toerkepakke/>
- 2 Regeringen (2019) <https://www.regeringen.dk/media/7705/aftale-om-finansloven-for-2020.pdf>
- 3 Finansministeriet (2021) <https://fm.dk/media/25215/aftale-om-groen-omstilling-af-dansk-landbrug.pdf>
- 4 Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri (2021) <https://fvm.dk/landbrug/aftale-om-groen-omstilling-af-dansk-landbrug/>
- 5 Institut for Antropologi (2020) <https://antropologi.ku.dk/Forskning/projekter/lokale-landvindinger-landskabsfortaellinger-og-samskabelse-i-multifunktionel-jordfordeling/>
- 6 Bekendtgørelse om multifunktionel jordfordeling, Lovtidende nr. 239, 20 marts 2020, https://lbst.dk/fileadmin/user_upload/NaturErhverv/Filer/Tilskud/MUFJO/Bekendtgørelse_om_multifunktionel_jordfordeling.pdf
- 7 Miljøministeriet (2019) <https://mim.dk/nyheder/2019/sep/bred-kreds-af-partier-er-enige-om-groen-jordfordelingsaftale/>; Landbrugsavisen (2019) <https://landbrugsavisen.dk/avis/aftale-skal-samle-erfaring-f%C3%B8r-st%C3%B8rre-jordreform.>
- 8 Collective Impact har under initiativet Fremtidens Bæredygtige Landskaber gennemført en evaluering af MUFJO-pilotordningen. Se mere her: <https://collectiveimpact.dk/faelles-anbefalinger/>.
- 9 Vejre, Dalgaard og Sørensen (2021) <https://www.altinget.dk/miljoe/artikel/professorer-en-ny-jordreform-det-haster>
- 10 Klimarådet (2020: 12) <https://klimaraadet.dk/da/analyser/kulstofrige-lavbundslande>
- 11 Landbrugsstyrelsen (2022) <https://lbst.dk/tvaergaende/udtagning-af-lavbundslande/hvad-sker-der-i-indsatsen-for-udtagning-af-lavbundslande>
- 12 Caspersen og Nyed (2017) https://static-curis.ku.dk/portal/files/182225215/Udvikling_i_Agerlandet_1954_2025.pdf

