

STRUKTUR- OG PLANUDVALGET

2. Delbetænkning

- om opfølgning af marginaljordsstrategien i Landbrugsministeriets lovgivningm.v



BETÆNKNING NR. 1145

LANDBRUGSMINISTERIET • AUGUST 1988



trykt på genbrugspapir

ISBN 87-503-7438-9

B. Stougaard Jensen/København

La 00-181-bet.

Indholdsfortegnelse

1.	Udvalgets komissorium, sammensætning og virksomhed	9
2.	Afgrænsning og resumé af udvalgets arbejde	14
2.1.	Udvalgets arbejdsopgaver	14
2.2.	Udgangspunktet for udvalgets overvejelser	15
2.2.1.	Redegørelsen om en samlet strategi på marginaljordsområdet	15
2.3.	Udvalgets overvejelser og anbefalinger om indholdet af den fremtidige land- brugsplanlægning	18
	- om skovplanlægning	19
	- om offentlig påvirkning af tilplant- ningsaktiviteten	19
	- om landbrugsloven	26
	- om jordfordeling	27
	- om EF's ordninger vedrørende ugun- stigt stillede områder m.v.	28
	- om lokal- og regionaløkonomiske interesser	29
3.	Planlægning for landbrugs- og skovbrugsinteresser	31
3.1.	Plansystemets struktur	31
3.2.	Regionplanlægningen	33
3.2.1.	Status for regionplanlægningen	33
3.2.2.	Kommende regionplaner	34
3.3.	Landbrugsplanlægningen	35
3.3.1	Landbrugsplanlægningens indhold	35

3. 3. 2	Status for landbrugsplanlægningen, juni 1988	37
3. 3. 3	Hidtidige erfaringer med land- brugsplanlægningen	37
3. 3. 4.	Forventet ændring af landbrugslovens bestemmelser om landbrugsplanlægning	42
4.	Nye krav til planlægningen for landbrugs- og skovbrugsinteresser	43
4.1.	Nye hensyn i planlægningen	43
4.1.1.	Ekstensiverings- og/eller braklæg- ningsordningen	44
4.1.2.	Ordningen vedr. miljøfølsomme områder	45
4. 1. 3.	Skovtilplantning	46
4. 1. 4.	Hensyn til naturbeskyttelse, naturbe- varing og naturgenopretning m.v.	46
4.2.	Lokal- og regionaløkonomiske interesser	47
4. 3.	Planlægning af skovrejsningsområder	50
4.3. 1.	Landbrugs- og skovbrugsinteresser som grundlag for udpegning af skovrejsnings- områder	51
4.3.2.	Andre interesser som grundlag for ud- pegning af skovrejsningsområder	58
4.3.3.	Regionplanretningslinier om skovtil- plantning	62
4. 3. 4.	Handlingsprogrammer	63
4. 4.	Den fremtidige landbrugsplanlægning	64
5.	Offentlig påvirkning af tilplantnings- aktiviteten	66
5. 1.	Retlige reguleringer	69
5. 1. 1.	Landbrugsloven	69
5. 1. 1. 1.	Landbrugspligt og fredskovspligt	69
5.1.1.2.	Vurdering af landbrugspligtens betydning for tilplantningsaktiviteten	70
5. 1. 1. 3.	Udvalgets overvejelser	73
5.1.2.	By- og landzoneloven	77
5.1.3.	Naturfredningsloven	77
5. 2.	Økonomiske reguleringer	79

5.2.1.	Beskatning	79
5.2.2.	Tilskud til tilplantning	80
5.2.2.1.	Fremtidige rammer for tilskud til egentlig skovtilplantning	82
5.2.2.2.	Vildtplantninger	87
5.3.	Planlægning og offentlig påvirkning af tilplantningsaktiviteten	88
5.3.1.	Baggrund	88
5.3.2.	Skovrejsningsområder	90
5.3.3.	Områder, hvor tilplantning ønskes undgået	90
5.3.4.	Øvrige områder	92
5.3.4.1.	Arronderingsforbedrende tilplantninger	92
5.3.4.2.	Nytilplantninger	92
5.3.5.	Prioritering af offentlige tilskud	95
5.4.	Administration af tilplantningsstøtte	96
5.4.1.	Skovrejsningsområder	97
5.4.2.	Områder, hvor enhver tilplantning er uønsket	97
5.4.3.	Øvrige områder	98
5.4.4.	Overgangsordning indtil der foreligger godkendte regionplaner med skovrejsningsområder	99
6.	Landbrugsloven over for marginalisering, ekstensivering, braklægning og miljøfølsomme områder	100
6.1.	Erhvervsøkonomiske og ikke-erhvervsøkonomiske interesser i landbrugsloven	100
6.2.	Kravet om forsvarlig jordbrugsmæssig drift og ekstensive driftsformer eller braklægning	103
6.3.	Landbrugslovens samdrifts-, forpagtnings-, strukturregler og ekstensive driftsformer eller braklægning	105
6.4.	Landbrugslovens erhvervelsesregler og erhvervelse med henblik på ekstensiv drift	106
6.5.	Udvalgets overvejelser	107
7.	Jordfordeling	109
7.1.	Principper for en jordfordelings udførelse	109

7. 1. 1.	Jordfordeling i henhold til reglerne i jordfordelingsloven	110
7.1.2.	Jordfordeling i forbindelse med offentlige anlægsarbejder	113
7.2.	Jordpuljer. Offentlige opkøb og arealbesiddelser	114
7.2.11.	Hidtidige offentlige arealerhvervelser	114
7.2.2.	Jordfondens arealerhvervelser	115
7.2.3.	Miljøministeriets arealerhvervelser	116
7.2.4.	Kommunale arealerhvervelser	118
7.2.5.	Andre offentlige arealerhvervelser	118
7.2.6.	Etablering af fremtidig jordpulje	119
7.3.	Jordfordeling med ikke-landøkonomiske formål	120
7.3.1.	Indledning	120
7.3.2.	Miljøfølsomme områder	121
7.3.3.	Skovtilplantning	122
7. 3. 4.	Eksempler på jordfordeling i forbindelse med naturgenopretningsprojekter m.v.	125
7.4.	Administrative forhold	127
7.4.1.	Sagsrejsningskompetence	127
7.4.2.	Kommende lovændringer m.v.	128
7.4.3.	Udgiftsfordeling	130
8.	EF's ordninger vedrørende ugunstigt stillede områder m.v.	132
8.1.	Bjergdirektivbestemmelsernes indhold	132
8.1.1.	Områdeudpegning	132
8.1.1.1.	Bjergområder	133
8.1.1.2.	Ugunstigt stillede områder	133
8.1.1.3.	Områder med særlige ulemper	135
8.1.2.	Tilskudsordninger i bjergområder og ugunstigt stillede områder	136
8.1.2.1.	Udligningsgodtgørelse	136
8.1.2.2.	Forøget forbedringsstøtte	138
8.1.2.3.	Kollektive investeringer	138
8.1.2.4.	Støtte til investeringer i turist- eller håndværksmæssig virksomhed	138
8.2.	Om anvendelse af bjergdirektivet i Danmark	139
8. 2. 1.	De små øer	139

8.2.1.1.	Landbruget på de små øer	140
8.2.1.2.	Udvalgets overvejelser	141
8.2.2.	Områder i Jylland	142
8.2.2.1.	Landbruget i de udvalgte områder	142
8.2.2.2.	Udvalgets overvejelser	144
8.3.	Udvalgets anbefalinger	145

Bilag:		147
--------	--	-----

1. Notat om lovforslag udarbejdet på baggrund af EF's sociostrukturelle forordninger og regeringens marginal-jordsstrategi m. v.
2. De små øers statistik

1. Udvalgets kommissorium, sammensætning og virksomhed

Landbrugsministeren nedsatte efter en regeringsbeslutning ved skrivelse af 25. marts 1987 et udvalg med følgende kommissorium:

"Udvalget skal udarbejde oplæg til:

- 1) Gennemførelsen i Danmark af EF's socio-strukturelle foranstaltninger.
- 2) Ændringer i Landbrugsministeriets lovgivning og administrative praksis, der måtte være nødvendig til opfyldelse af regeringens strategi for de marginale jorder.
- 3) Indholdet af den fremtidige planlægning, navnlig i sammenhæng med overvejelserne vedrørende pkt. 1 og 2."

For udvalgets arbejde skal i øvrigt gælde følgende hovedretningslinier:

"Udvalget skal skitsere, hvorledes de vedtagne ændringer i Rådets forordning (EØF) nr. 797/85 kan gennemføres i Danmark. Ved gennemførelsen skal regeringens målsætning om et konkurrencedygtigt, eksportorienteret jordbrug fastholdes samtidig med, at den socio-strukturelle politik kan medvirke til overgangen til mere miljøvenlige jordbrugsproduktioner, jfr. bl.a. den af regeringen fremlagte strategi på marginaljordsområdet. Udvalget skal i denne sammenhæng behandle både en ekstensiverings- og omstillingsordning, en præmieordning vedrørende følsomme områder og en støtteordning vedrørende tilplantning m.v. på landbrugsjord.

Udvalget skal i øvrigt udarbejde skitseoplæg til de ændringer i Landbrugsministeriets lovgivning og administrative praksis, der måtte være nødvendige til opfyldelsen af regeringens strategi for de marginale jorder.

Udvalget skal lægge vægt på lokale og regionale økonomiske konsekvenser af de forslag, udvalget måtte fremsætte.

Udvalget skal for så vidt angår de planlægningsmæssige overvejelser tage udgangspunkt i Arealudvalgets 1. delbetænkning. Det skal overveje indholdet af landbrugsplanlægningen, herunder vedrørende grundlaget for udpegningen af skovrejsningsområder på landbrugsjord.

Udvalget skal afslutte sine overvejelser vedrørende gennemførelsen af forordning 797/85 og de eventuelle ændringer i Landbrugsministeriets lovgivning m.v. til gennemførelse af marginal jordsstrategien senest 1. august 1987. Udvalgets arbejde skal i øvrigt være afsluttet inden udgangen af 1987.

Udvalget vil gennem kontakter til de berørte organisationer m.v. sikre sig, at disse synspunkter indgår i udvalgets overvejelser."

Arbejdet vedrørende gennemførelsen af EF's socio-strukturelle foranstaltninger i Danmark blev afsluttet i efteråret 1987 med udvalgets 1. delbetænkning: Betænkning nr. 1122 om gennemførelsen af EF's socio-strukturelle foranstaltninger i Danmark.

Udvalget har derefter arbejdet med kommissoriets øvrige spørgsmål, idet fristen for færdiggørelsen af udvalgets arbejde efter aftale mellem udvalgets formand og landbrugsministeren er forlænget.

Udvalget har ved arbejdets afslutning følgende sammensætning:

Kommitteret Peter Baumann, Landbrugsministeriet,
Vicekontorchef Christian Bækgaard, Amtsrådsforeningen i Danmark
Kontorchef Hans H. Christensen, Miljøstyrelsen
Fuldmægtig Steffen Diemer, Økonomiministeriet

Kommitteret Nils Ø. Hansen, Miljøministeriet
 Afdelingsleder Hans Maltha Hedegaard, Dansk Skovforening
 Kontorchef Henrik Hjortdal, Administrations- og Personaledepartementet
 Kontorchef Niels Lihn Jørgensen, Budgetdepartementet
 Forstkandidat Hans Chr. Karsten, Danmarks Naturfredningsforening
 Borgmester Hardy Knudsen, Kommunernes Landsforening
 Fuldmægtig Ulla Kristensen, Kommunernes Landsforening
 Afdelingschef Inge-Marie Lorenzen, Danske Husmandsforeninger
 Afdelingschef J. Broe Pedersen, De danske Landboforeninger
 Direktør Jørn Priemé, Jordbrugsdirektoratet
 Overingeniør Jørn Strange, Amtsrådsforeningen i Danmark
 Vicedirektør Niels Østergård, Planstyrelsen.

Det bemærkes, at afdelingsleder Hans Maltha Hedegaard, Dansk Skovforening den 1. november 1987 afløste afdelingsleder Henrik Buhl, at kontorchef Henrik Hjortdal, Administrations- og Personaledepartementet, og vicekontorchef Christian Bækgaard, Amtsrådsforeningen i Danmark, den 1. februar 1988 afløste henholdsvis kontorchef Johannes Due og kontorchef Ove Nissen, at kontorchef Mogens Heide Jørgensen, Indenrigsministeriet trådte ud af udvalget den 1. februar 1988, og at kommitteret Peter Baumann den 16. marts 1988 afløste lektor Holger Hansen som formand for udvalget (udtrådt den 7. marts 1988).

I udvalgsarbejdet har endvidere deltaget:

Vicedirektør Anders Billeschou, Skov- og Naturstyrelsen
 Sekretær Bo Danielsen, Administrations- og Personaledepartementet
 Fuldmægtig Søren Eis, Landbrugsministeriets Vildtforvaltning
 Kontorchef Bodil Ekner, Jordbrugsdirektoratet
 Sekretær Karsten Ole Knudsen, Budgetdepartementet
 Kontorchef Henrik Knuth-Winterfeldt, Skov- og Naturstyrelsen
 Fuldmægtig Birgit Kristiansen, Landbrugsministeriet
 Kontorchef Mogens Nagel Larsen, Landbrugsministeriet
 Fuldmægtig Hans Skotte Møller, Skov- og Naturstyrelsen
 Fuldmægtig J. Petersen, Budgetdepartementet

Forstfuldmægtig Peter Munk Plum, Skov- og Naturstyrelsen
 Kontorchef A. Sunesen, Jordbrugsdirektoratet
 Fuldmægtig Laila Wieth-Knudsen, Planstyrelsen.

Sekretariatet :

Fuldmægtig Marianne Jensen, Landbrugsministeriet
 Fuldmægtig Chr. Lundmark Jensen, Landbrugsministeriet
 Fuldmægtig John B. Kjær, Landbrugsministeriet
 Fuldmægtig Leif Klæsøe, Landbrugsministeriet

Tekstbehandling er udført af assistent Karina Gaarde, Landbrugsministeriet.

Der har været holdt møder mellem formændene og medlemmer af udvalget, ligesom sekretariatet løbende har haft forhandlinger med de i udvalget repræsenterede organisationer og enkeltmedlemmer.

Lektor, lic.jur. Holger Hansen og en repræsentant for sekretariatet har desuden holdt møde med repræsentanter for Ø-sammen slutningen i Danmark.

Udvalget har i perioden 2. november 1987 til 17. juni 1988 afholdt 7 møder.

Udvalget har den 17. juni 1988 afsluttet sit arbejde med 2. delbetænkning. Formand og sekretariat forestår den endelige redaktion af delbetænkningen, som derefter afgives til regeringen.

Peter Baumann(form.)	Chr. Bækgaard	Hans H. Christensen
Steffen Diemer	Niels Ø. Hansen	Hans M. Hedegaard
Henrik Hjortdal	Niels L. Jørgensen	
Hans Chr. Karsten	Hardy Knudsen	Ulla Kristensen
Inge-Marie Lorenzen	J. Broe Pedersen	Jørn Priemé
Jørn Strange	Niels Østergård	

Sekretariat :

Chr. Lundmark Jensen Marianne Jensen John B. Kjær
Leif Klæsøe

2. Afgrænsning og resumé af udvalgets arbejde

2.1. Udvalgets arbejdsopgaver.

Som nævnt i afsnit 1 er Struktur- og Planudvalgets arbejde delt i to faser.

Arbejdet vedrørende gennemførelsen af EF's socio-strukturelle foranstaltninger i Danmark er afsluttet med udvalgets 1. delbetænkning om gennemførelsen af EF's socio-strukturelle foranstaltninger i Danmark (betænkning nr. 1122, september 1987).

Efter afgivelse af betænkningen er der fremlagt forslag til ændring af lov om støtte til forbedring af strukturen og effektiviteten i jordbruget. I forbindelse med udskrivelsen af folketingsvalg, april 1988, er lovforslaget bortfaldet.

Udvalget skal i 2. fase af sit arbejde overveje

- 1) ændringer i Landbrugsministeriets lovgivning og administrative praksis, der måtte være nødvendig til opfyldelse af regeringens strategi for de marginale jorder, og
- 2) indholdet af den fremtidige planlægning, navnlig i sammenhæng med overvejelserne om gennemførelsen af de socio-strukturelle foranstaltninger og ovennævnte ændringer i Landbrugsministeriets lovgivning og administrative praksis.

Udvalget skal endvidere i lyset af 1. delbetænkning, jfr. dens afsnit 8.3., overveje, hvorvidt tilskud til tilplantning skal gøres afhængig af, om der i en kommende planlægning udpe-

ges områder, hvor skovrejsning enten er af særlig interesse, eller hvor skovrejsning - af landbrugsmæssige, miljømæssige eller landskabelige hensyn - ikke ønsket fremmet.

Udvalget har endelig vurderet mulighederne for at bringe EF's ordninger for bjergområder og ugunstigt stillede områder i anvendelse i Danmark.

2.2. Udgangspunktet for udvalgets overvejelser.

Udvalget har taget udgangspunkt i den landbrugspolitiske udvikling, som er beskrevet i 1. delbetænkning, hvor det særligt er fremhævet, at kravet om produktionstilpasning under størst mulig hensyntagen til miljø- og naturinteresser skal ske inden for regeringens målsætning om at fastholde et konkurrencedygtigt og eksportorienteret jordbrugserhverv.

Efter afgivelse af 1. delbetænkning har Rådet af landbrugsministre vedtaget en braklægningsordning ("Set-aside") og en ophørsordning. Braklægningsordningen, der er obligatorisk for medlemsstaterne, tilsigter primært at reducere produktionen af korn og andre planteavlsprodukter omfattet af EF's markedsordninger, og ophørsordningen åbner mulighed for at yde støtte til ældre landmænd, der ønsker at indstille produktionen.

2.2.1. Redegørelsen om en samlet strategi på marginaljordsområdet.

I regeringens redegørelse til Folketinget om en samlet strategi på marginaljordsområdet af 2. marts 1987 er hovedformålet

- at bevare udyrkede eller ekstensivt dyrkede arealer,
- at beskytte særligt miljøfølsomme områder som vandløb, søer, naturarealer, ferske enge m.v.,
- at afbøde konsekvenserne af marginaliseringen i tilfælde, hvor en opgivelse af dyrkningen betragtes som uacceptabel af landskabelige grunde eller af hensyn til lokalsamfundene.

Strategien for de marginale jorder skal navnlig sigte på at imødekomme eller afbøde marginaliseringen eller at fremme en ændret udnyttelse af marginaljorderne gennem

- ekstensivering eller anden miljøvenlig landbrugsproduktion
- skovtilplantning
- opretholdelse eller genopretning af naturarealer.

I redegørelsen og i Folketingets beretning af 3. juni 1987 om redegørelsen peges på virkemidler til strategiens gennemførelse. Disse virkemidler er i vidt omfang knyttet til eksisterende lovgivning på jordbrugs-, natur- og miljøområdet. En ændret og bedre koordineret anvendelse af de eksisterende regelsæt kan kræve mindre lovjusteringer og/eller ændringer i administrativ praksis.

I februar 1988 fremlagdes en række lovforslag til opfølgning af marginaljordsredøgørelsen, jfr. bilag 1:

- ovennævnte forslag til lov om ændring af lov om støtte til forbedring af strukturen og effektiviteten i jordbruget (socio-strukturelle foranstaltninger)
- forslag til lov om ændring af lov om naturfredning,
- forslag til lov om støtte til naturbevaring og naturgenopretning, statslig skovtilplantning og friluftsliv og
- forslag til skovlov.

Lovforslagene er faldet bort som følge af udskrivelsen af folketingsvalg, april 1988.

Det af regeringen nedsatte udvalg vedrørende struktur, finansiering og ejerforhold i landbruget, der skal overveje udformningen af den fremtidige landbrugspolitik, har i dets 1. delbetænkning (Betænkning nr. 1137, april 1988) stillet forslag til nedbringelse af landbrugets gælds- og rentebelastning. Lov om refinansiering af realkreditlån m.v. i landbrugsejendomme er vedtaget i Folketinget 1. juli 1988, jfr. L 372/1988 og de tilhørende love L 371/1988, L 373/1988 samt L 374/1988.

Dette udvalg skal efter kommissoriet endvidere udarbejde forslag til ændringer i jordlovgivningen, som kan lette etableringen af lønsomme bedrifter. I sammenhæng hermed skal udvalget overveje behovet for at supplere den personlige ejerform og den traditionelle finansiering med andre besiddelses- og finansieringsformer, ligesom udvalget skal overveje en mere udbredt anvendelse af forpagtning. Endelig skal udvalget overveje og stille forslag til foranstaltninger, som kan hjælpe landmænd, der på grund af alder, bedriftens karakter eller af andre årsager ikke kan få økonomi i driften og derfor må indstille driften.

Udgangspunktet for Struktur- og Planudvalgets arbejde har været, at marginale jorder er arealer, som ikke kan dyrkes, eller som ligger på dyrkningsgrænsen af naturmæssige, tekniske eller økonomiske årsager. Det beror på den enkelte landmands overvejelser, om jorden skal udnyttes til egentlig landbrugsproduktion, tilplantes med skov eller ligge hen uden egentlige produktionsformål.

De kommende muligheder for at få støtte til ekstensivering, braklægning og skovtilplantning kan medvirke til, at det økonomiske grundlag for driften af visse arealer vurderes anderledes.

Hertil kommer, at krav til opbevaring og anvendelse af husdyrgødning, regulering af pesticidanvendelse, stop for dræning af permanente græsarealer, og begrænsninger for vandindvinding til markvanding samt ændringer i administrationen af støtte til kulturtekniske foranstaltninger kan påvirke driftsøkonomien i negativ retning.

Refinansieringslovens muligheder for lettelse af landbrugets gælds- og rentebyrde vil på den anden side kunne påvirke driftsøkonomien positivt.

Der kan opstilles teoretiske, især økonomiske, modeller for marginalisering, men det kan ikke med blot nogenlunde sikkerhed forudsiges, hvorvidt eller hvordan den enkelte landmand vil udnytte de enkelte arealer på sin ejendom.

Det må dog forventes, at der sker en vis marginalisering af landbrugsjord i de kommende år, typisk af mindre arealer på den enkelte ejendom/bedrift, men også af hele landbrugsejendomme.

2.3. Udvalgets overvejelser og anbefalinger.

Udvalget har i fortsættelse af 1. delbetænkning overvejet og søgt at udforme teknisk/administrative forslag for tilrettelæggelsen af en række landbrugsordninger, der er relevante bl.a. i sammenhæng med marginaljordsstrategien.

- om indholdet af den fremtidige landbrugsplanlægning.

Udvalget har taget udgangspunkt i det kommende plansystems muligheder for at arbejde på tværs af de eksisterende sektorplanlægninger for det åbne lands anvendelse, jfr. Arealudvalgets 1. delbetænkning (Betænkning nr. 1051, september 1985) og lov nr. 355/1987 om ændring af forskellige miljø- og planlægningslove.

Udvalget tilslutter sig, at landbrugslovens planlægningsbestemmelser ændres, således at planlægningsproceduren for samtlige sektorplanlægninger for det åbne land bliver ensartet.

Landbrugsplanlægningen skal fortsat danne basis for beskyttelsen af de grundlæggende produktionsfaktorer jord og vand.

En egentlig "marginaljordsplanlægning" kan ikke etableres. Landbrugsplanlægningen kan derimod indeholde visse planforudsætninger, der registrerer marginaliseringstendenser, f.eks. registrering af dyrkningsforhold, vandingsmuligheder, investeringer i bedriften, generationsskifte m.v.

Indholdet af den fremtidige landbrugsplanlægning vil være bestemt af lokale behov og muligheder for at løse aktuelle og forventede fremtidige opgaver, og udvalget anbefaler, at landbrugsplanlægningens videndel løbende udbygges af hensyn til varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser.

- om skovplanlægning.

Landbrugsplanlægningen skal medvirke til at sikre det åbne lands arealer forbeholdt til jordbrugsdrift, herunder skovbrug, gartneri og planteskoledrift etc.

Ønsker om at øge skovproduktionen i Danmark ved at etablere større områder, der samtidig tilgodeser rekreative formål m.v., er kommet til udtryk i redegørelser om marginale jorder, om skovpolitik og om naturbevaring og friluftsliv, samt i Folketingets beretninger om disse emner.

Udvalget anbefaler, at udpegningen af skovrejsningsområder baseres på landbrugsplanlægningen og fredningsplanlægningen, og at den nærmere afgrænsning af skovrejsningsområderne fastlægges i regionplanen, hvor der også kan udpeges områder, hvor man ud fra en afvejning med andre sektors arealinteresser ikke ønsker tilplantning.

En nærmere afgrænsning af områdeudpegningerne sker gennem udformningen af regionplanens retningslinier, som tillige kan indeholde retningslinier for administrationen af landbrugsloven, forbedringsstøtteloven, jordfordelingsloven, skovloven og anden relevant lovgivning med henblik på at sikre en smidig administration af skovtilplantningen.

- om offentlig påvirkning af tilplantningsaktiviteten.

Den private tilplantningsaktivitet påvirkes bl.a. af offentligtretlige reguleringer i form af regler om, hvor og i hvilket omfang tilplantning kan finde sted, eksempelvis naturfredningsloven og landbrugsloven, og af økonomiske incitament i form af tilskudsordninger og beskatningsregler.

Udvalget har overvejet anvendelsen af landbrugslovens regler under synsvinklen: reglernes betydning for tilplantningsaktiviteten og for en hensigtsmæssig skovdrift.

Det har ofte været anført, at landbrugslovens regler gav unødvendige bindinger for anvendelsen og omsætteligheden af landbrugspligtige skovarealer.

Landbrugslovens regler for erhvervelse af landbrugsejendomme, for strukturomlægninger og for drift af landbrugsejendomme antages at påvirke omfanget af tilplantningsaktiviteten i negativ retning .

Det falder uden for udvalgets opgaver at vurdere bestemmelsernes bærekraft for så vidt angår erhvervelsen af landbrugsejendomme med henblik på traditionel landbrugsdrift. For så vidt angår erhvervelse af skovarealer eller af landbrugsarealer med henblik på etablering af produktionsskov finder udvalget derimod, at de givne begrundelser for reglerne ikke er bæredygtige ud fra driftsmæssige betragtninger.

Udvalget anbefaler endvidere ud fra driftsmæssige hensyn en lempeligere administrativ praksis for ophævelse af landbrugspligt på skovarealer mod notering af fredskovspligt.

Denne praksis kunne tilrettelægges således, at landbrugspligten efter ansøgning ophæves for

- større skovarealer, der kan danne grundlag for rationel skovdrift,
- mindre arealer, som sammenlægges med fredskovspligtige arealer, således at der opnås en i forstmæssig henseende mere rationel driftsenhed end før sammenlægning,
- landbrugsarealer, som inden for skovrejsningsområder ønskes tilplantet som en selvstændig ejendom eller som supplerende eller arrondering af eksisterende fredskovsarealer i overensstemmelse med en tilplantningsplan.

Enkelte medlemmer af udvalget har dog udtrykt betænkelighed ved en så vidtgående udvidelse af reglerne for ophævelse af landbrugspligt og et medlem af udvalget har fremført det synspunkt, at den væsentlige udvidelse af de frit omsættelige skovarealer, som denne løsning på længere sigt vil indebære, bør føre til overvejelser om særlige erhvervsregler for de private skove.

Som en mindre vidtgående løsning kan udvalget pege på en løsning, hvor landbrugspligten opretholdes, medens der kan meddeles dispensation fra erhvervelsesreglerne, og, for så vidt der er tale om erhvervelse af arealer med henblik på tilplantning, fra begrænsningerne i landbrugslovens § 7a. Det vil endvidere kunne komme på tale at åbne adgang for selskaber, som erhverver skovarealer eller arealer med henblik på tilplantning. Tilladelser af denne karakter bør begrænses til skovrejsningsområder.

For så vidt angår de økonomiske reguleringsmuligheder er der en tæt sammenhæng mellem beskatningsregler og tilskudsordninger.

Tilskud er, sammen med de til enhver tid gældende beskatnings- og afskrivningsregler m.v., et økonomisk virkemiddel, som kan påvirke tilplantningsaktiviteten inden for de rammer, der i øvrigt fastsættes i landbrugsloven, naturfredningsloven m.v., samt gennem eventuelle planlægningsmæssige områdefægrænsninger for ydelse af tilskud.

Udvalgets overvejelser om tilskud til tilplantning har været koncentreret om tilplantninger med henblik på skovdrift. Etablering af juletræ- og pyntegrønttilplantninger skal således ikke være tilskudsberettigede.

For at sikre en effektiv anvendelse af tilskudsmidlerne har udvalget fundet det rimeligt, at der som vilkår for udbetaling af tilplantningsstøtte stilles krav, som sikrer varetagelsen af en række forskelligartede hensyn.

Udvalget finder således, at ydelse af tilskud til tilplantninger bør betinges af pålæg af fredskovspligt. Udvalget kan dog anbefale, at ejeren sikres en "fortrydelsesret" indenfor de første 10 år efter plantningen. Fortrydelsesretten bør dog ikke gælde for tilplantninger, der er etableret med henblik på forbedring af eksisterende skoves arronderingsforhold.

For at sikre gode arronderingsforhold i kommende tilplantninger anbefaler udvalget, at støttesatsen i en tilskudsordning for skovtilplantning indrettes efter forholdet mellem det etablerede skovstykkets areal og den ydre skovbrynslængde.

Udvalget anbefaler endvidere, at etablering af skovbryn - fortrinsvis med løvtræer og buske - indgår som et generelt vilkår for tilskud til skovtilplantning. Dels tjener skovbryn til sikring af de indre bevoksninger mod storm, vindslid og udtørring, og dels har skovbryn en positiv virkning for såvel landskabsoplevelsen som plante- og dyrelivet.

For så vidt angår træartssammensætningen finder udvalget, at der må gives den enkelte ansøger en høj grad af valgfrihed i træartsvalget, men at det kan være rimeligt at stille krav om en vis mindste andel af løvtræ i tilplantningen.

Udvalget finder, at en forøgelse af løvtræsandelen i støttede tilplantninger bør sikres ved en differentiering af tilskudsstøttesatserne, snarere end i fastlæggelsen af bestemte krav til løvtræsandele.

Udvalget finder endelig, at der som vilkår for støtteudbetalingen bør stilles krav om, at tilplantningerne er afsluttet inden for et vist tidsrum efter at tilsagnet om støtte er givet.

Der har i de senere år været en stærkt stigende interesse for anlæg af vildtplantninger. Udvalget anbefaler, at der f.eks. på grundlag af forhøjelser af jagttegnsafgiften findes mulighed for at forøge bevillingerne til vildtplantninger.

Planlægningen for skovrejsning har principielt ikke større værdi end de styringsmidler, der tænkes bragt i anvendelse for at sikre planlægningens gennemførelse.

Udvalget har derfor overvejet, hvorledes de forskellige retlige og økonomiske reguleringer skal kobles til planlægningen **for** skovrejsning.

Udvalget foreslår, at der som led i den sammenfattende fysiske planlægning udpeges:

- skovrejsningsområder, hvor tilplantning i særlig grad ønskes fremmet, og
- områder inden for hvilke skovtilplantning er uønsket.

Tilbage bliver

- de øvrige områder, der må antages at dække en betydelig del af det åbne land.

Indenfor skovrejsningsområderne finder udvalget, at offentlige incitamenter til fremme af skovtilplantning bør anvendes fuldt ud både ved nyttilplantninger og ved arronderingsforbedrende tilplantninger. Der kan eksempelvis blive tale om tilplantningstilskud, eventuelle lempelser af landbrugslovens struktur- og erhvervelsesbestemmelser og lempelser af tilplantningsbegrænsningerne i landbrugslovens § 7a.

Offentlige skovrejsninger forudsættes principielt at skulle finde sted i disse områder.

I områder hvor skovtilplantning er uønsket anbefaler udvalget, at anvendelsen af offentlige incitamenter bør undgås. Der bør således ikke ydes tilplantningsstøtte, og dispensationer eller generelle tilladelser efter landbrugsloven bør ikke meddeles, ligesom offentlig skovrejsning ikke vil kunne komme på tale.

§43-områder er generelt beskyttet mod tilplantning gennem naturfredningslovens bestemmelser.

I områder, hvor tilplantning iøvrigt ønskes undgået, kan tilplantningsretten efter landbrugslovens § 7a medføre konflikter i forhold til planlægningens målsætninger.

Det er i udvalget fremført, at den fri tilplantningsret kan fastholdes, idet uønskede tilplantninger i givet fald bør hindres gennem fredning efter naturfredningslovens bestemmelser.

Heroverfor er det af nogle medlemmer anført, at gennemførelsen af en fredning er ressourcekrævende, at anvendelsen af fredninger for at hindre uønskede tilplantninger vil indebære en forvridning af fredningsinstituttet, og at eventuelle konflikter administrativt enkelt vil kunne undgås gennem en ændring af landbrugslovens § 7a, således at den fri tilplantningsret suspenderes i områder, hvor enhver tilplantning ønskes undgået.

For de øvrige områder har udvalget drøftet, i hvilket omfang offentlige incitamenters bør kunne anvendes med henblik på at fremme arronderingsforbedrende tilplantninger og nytilplantninger.

Udvalget finder som udgangspunkt, at den fri tilplantningsadgang efter landbrugslovens § 7a kan fastholdes i de øvrige områder, og udvalgets overvejelser har derfor været koncentreret om spørgsmålet om offentlige tilskud til tilplantning i disse områder.

For så vidt angår arronderingsforbedrende tilplantninger finder udvalget, at der skal kunne ydes tilplantningstilskud. Det bør endvidere kunne komme på tale i mindre omfang efter en konkret vurdering at dispensere fra tilplantningsgrænserne i landbrugslovens § 7a, hvis en hensigtsmæssig arronderingsforbedrende tilplantning ikke kan rummes inden for arealgrænserne. Offentlig tilplantning med henblik på forbedring af offentlige skoves arrondering bør også kunne finde sted.

For så vidt angår støtte til nytilplantninger i de øvrige områder har udvalget drøftet forskellige løsningsmodeller.

Det er for det første fremhævet, at en konsekvent anvendelse af princippet om sammenhæng mellem planlægning og styringsmidler taler for ikke at anvende offentlige incitamenters til fremme af ny skovtilplantning uden for skovrejsningsområderne. I det omfang offentlige incitamenters til tilplantning anvendes på samme måde inden for og uden for skovrejsningsområderne, mister planlægningen sit formål.

Som et argument for denne model er det anført, at det ved udpegningen af skovrejsningsområderne i regionplanlægningen tilsigtes at anvise, hvor det uafhængigt af privatøkonomiske overvejelser, der bl.a. er knyttet til tilskud og skatteregler, ud fra en samlet samfundsmæssig vurdering vil være mest hensigtsmæssigt at plante skov, og at offentlige ressourcer primært bør allokeres til tilplantninger inden for disse områder.

Modellen indebærer, at enhver støtte til nytilplantninger og plantning af nye offentlige skove uden for skovrejsningsområder bør være udelukket.

Heroverfor er det anført, at en hensigtsmæssig udnyttelse af produktionsgrundlaget i det åbne land bedst sikres gennem jordbrugerens frie afgrødevalg med muligheden for skovtilplantning.

Landbrug og skovbrug har traditionelt været drevet kombineret på mange bedrifter og tilplantning af en bedrifts mindre gode arealer kan være et godt alternativ til almindelig landbrugsdrift. Skovbrug kan således indgå som en naturlig del af den enkelte bedrifts tilpasning til en situation præget af overskudsproduktion og fører til et ønske om, at der også i øvrige områder kan ydes tilskud til tilplantning indenfor rammerne af landbrugslovens § 7a.

Endelig er det anført, at de hidtidige erfaringer viser, at tilplantninger inden for rammerne af landbrugslovens § 7a langt fra altid har rimelige landskabelige eller biologiske kvaliteter.

Det må antages, at et tilskud til tilplantninger uden for skovrejsningsområder, gennem de betingelser der knyttes til ydelsen af tilskuddet, vil kunne medvirke til en kvalitetsmæssig forbedring af disse skovtilplantninger.

Argumentationen fører til, at der i øvrige områder bør kunne ydes tilplantningsstøtte. Støtten bør imidlertid fastsættes på et lavere niveau end i skovrejsningsområderne, idet støttens primære formål ikke er at virke som incitament til selve til-

plantningen, men derimod at gøre det attraktivt, for den, der gennemfører tilplantningen, at opfylde rimelige kvalitetskrav.

- om landbrugsloven.

Udvalget har i 1. delbetænkning behandlet ekstensiveringsordningen, ordningen vedrørende miljøfølsomme områder og EF-tilplantningsordningen.

Udvalget har overvejet gennemførelsen af de nævnte ordninger i forhold til landbrugslovens drifts-, struktur- og erhvervsregler. Udvalget har derimod ikke drøftet tilrettelæggelsen af landbrugslovens administration, herunder det af Arealudvalget i 3. delbetænkning om harmonisering af lovgivningen om arealanvendelse og regulering af fast ejendom (Betænkning nr. 1124, oktober 1987) behandlede decentraliseringsspørgsmål.

For så vidt angår landbrugslovens driftsbestemmelser, kan der umiddelbart synes at foreligge en konflikt mellem på den ene side landbrugsloven og på den anden side ekstensiveringsordningen, braklægningsordningen, og ordningen vedrørende miljøfølsomme områder.

Udvalget er imidlertid af den opfattelse, at der er tale om en traditionel lovkonflikt, hvor de senest tilkomne EF-ordninger har forrang, således at der hverken er behov for ændringer i landbrugslovens driftsbestemmelser eller for individuelle dispensationer fra disse i forbindelse med anvendelse af EF-ordningerne.

For så vidt angår landbrugslovens samdrifts-, forpagtnings- og strukturregler finder udvalget, at der ikke er behov for lempelser af landbrugslovens bestemmelser, idet aftaler om braklægning, ekstensivering eller drift af miljøfølsomme områder i princippet er af midlertidig karakter.

Udvalget anbefaler i stedet, at der i nødvendigt omfang tilrettelægges en hensigtsmæssig dispensationspraksis.

For så vidt angår landbrugslovens erhvervelsesregler finder udvalget tilsvarende, at ordningernes midlertidige karakter tilsiger, at eventuelle nødvendige tilpasninger sker gennem dispensationspraksis.

Udvalget finder ikke, at de nævnte ordninger generelt skal have indflydelse på administrationen af uddannelseskra-
vet.

Udvalget finder derimod, at der efter omstændighederne vil kunne meddeles tidsbegrænsede dispensationer fra kravet om jordbrug som væsentligste erhverv og fra reglerne om "antal ejendomme" ved erhvervelse af en ejendom, der helt eller delvis er underkastet en aftale i henhold til de nævnte ordninger .

Hvor den erhvervede ejendom er beliggende i særlige naturområder og dermed er pålagt restriktioner, der påvirker dyrkningsmulighederne så arealerne eventuelt må gå ud af drift, finder udvalget endvidere, at det kan komme på tale at meddele dispensation fra erhvervelsesreglerne, f.eks. uddannelseskra-
vet.

- om jordfordeling

I forbindelse med etableringen af skovområder eller i forbindelse med naturgenopretningsprojekter og/eller større naturplejeforanstaltninger kan det offentlige gennem jordfordelingens procedureregler aktivt medvirke til at samle arealer til det ønskede formål samtidig med, at der søges fremskaffet erstatningsjord for de afgivne arealer.

De stadig færre aktive produktionsbedrifter vil ligeledes have interesse i at forbedre eller som minimum vedligeholde en god arrondering.

Udvalget anbefaler jordfordelingsinstituttet som et virkemiddel til omlægning af jorder, særligt i forbindelse med konkrete naturgenopretningsprojekter, og har specielt peget på, at anvendelse af (statslige/offentlige) jordpuljer er et væsentligt element for dette. Udvalget har skitseret forskellige

modeller til etablering af sådanne jordpuljer.

Udvalget har endvidere overvejet, hvorledes jordfordelingsaktiviteten kan udvides. Udvalget peger bl.a. på, at undersøgelser af struktur- og arronderingsforholdene kan indgå i landbrugs- og kommuneplanlægningen med henblik på udpeging af områder, hvor der er særligt behov for jordfordeling.

I forbindelse hermed anbefaler udvalget, at Miljøministeriet (Skov- og Naturstyrelsen), amter/Hovedstadsråd og kommuner ved en kommende revision af jordfordelingsloven optages i kredsen af sagsrejsningsberettigede, ligesom udvalget anbefaler, at der etableres et nærmere samarbejde mellem Jordbrugsdirektoratet og Miljøministeriet samt amter/Hovedstadsråd og kommuner omkring nye jordfordelingssager og etablering af jordpuljer hertil.

Som led i dette samarbejde foreslår udvalget, at der i hvert amt hvert eller hvert andet år afholdes et møde mellem ovennævnte offentlige myndigheder og forskellige organisationer med tilknytning til jordbruget, hvor kommende jordfordelinger og konkrete fredninger, strækningsanlæg o.lign. kan drøftes igennem.

- om EF's ordninger vedrørende ugunstigt stillede områder m.v.

Udvalget har i sin 1. delbetænkning berørt EF's bjergdirektivbestemmelser med mulighed for at yde særlig støtte til fremme af landbrugsvirksomheden i ugunstigt stillede områder og i områder med særlige ulemper, f.eks. på grund af særlige naturforhold for at sikre fortsættelsen af landbrugsvirksomheden og dermed opretholdelsen af et befolkningsminimum eller bevarelsen af det naturlige miljø.

Udvalget finder umiddelbart, at de små øer grundet den lange transportafstand og de hermed forbundne transportomkostninger, kan siges at have "særlige ulemper". De små øer opfylder derfor betingelserne for at blive udpeget som områder med særlige ulemper efter bjergdirektivets regler.

Udvalget finder endvidere, at det - hvis man måtte beslutte at søge småøerne udpeget - vil være hensigtsmæssigt at overveje at inddrage en lidt bredere kreds af øer.

Udvalget har på grundlag af en i Landbrugsministeriet gennemført analyse overvejet anvendelsen af bjergdirektivreglerne på en række kommuner med sandede jorder i Jylland.

Udvalget har på det foreliggende grundlag ikke ment at kunne udtale sig endeligt om spørgsmålet, som må bero på en samlet vurdering af ajourført materiale, der ikke blot skal kunne danne grundlag for udpegningen af ugunstigt stillede områder, men også skal kunne begrunde en forskellig behandling af nabo-områder.

Udvalget har noteret sig, at de gældende regler vedrørende anvendelsen af EF's strukturfonde er under revision. Denne revision kan berøre anvendelsen af en række af de gældende strukturpolitiske instrumenter og placere dem inden for rammerne af målsætninger, der i højere grad end hidtil afspejler den markedspolitiske udvikling.

Udvalget finder iøvrigt, at spørgsmålet om bjergdirektivbestemmelsernes anvendelse må ses i sammenhæng med andre instrumenter til virkeliggørelse af politiske målsætninger for de mindre øer og eventuelle andre danske områder, der i givet fald kan komme på tale.

- om lokal- og regionaløkonomiske interesser

Beskæftigelsen i jordbrugserhvervenes primærsektor svarer til knap 6 pct. af den samlede arbejdsstyrke på landsbasis. Der er imidlertid store regionale forskelle, idet arbejdsstyrken i det primære jordbrug, f.eks. i Viborg, Ringkøbing og Sønderjyllands amter, der forbindes med forventet forøget marginalisering, udgør henholdsvis ca. 14, ca. 12 og ca. 11 pct. af de pågældende regioners samlede arbejdsstyrke.

I sådanne områder vil en ekstensivering eller braklægning af landbrugsjorder i større omfang kunne påvirke den økonomiske og beskæftigelsesmæssige udvikling i negativ retning, og det må antages, at affolkningen af landdistrikterne vil kunne accelerere. En sådan udvikling vil komme sideløbende med, at beskæftigelsen inden for landbruget fortsat vil falde som følge af udviklingen i arbejdsproduktiviteten og landbrugsstrukturerne.

I lyset af den almindelige strukturudviklings effekt på beskæftigelsen i lokalsamfundet synes marginaliseringen dog ikke at få særlige dramatiske beskæftigelsesmæssige konsekvenser.

Attraktive tilskud til ekstensivering, braklægning, landbrugsdrift i miljøfølsomme områder og skovtilplantning vil imidlertid kunne påvirke udbuddet af forpagtningsjord og suppleringsjord, og ordningerne kan således have strukturpolitiske virkninger.

I områder med gødningsproblemer på grund af stort husdyrhold og uharmoniske bedrifter kan ordningerne således medføre, at det bliver vanskeligere for landmændene at erhverve eller forpagte suppleringsjord, hvor det er nødvendigt af hensyn til husdyrgødningsanvendelsen.

Udvalget anbefaler imidlertid, at udviklingen i braklægning, marginalisering og skovtilplantning følges nøje, og at amtskommunerne i forbindelse med planlægningen af skovrejsningsområder skal være opmærksom på de regional- og lokaløkonomiske og beskæftigelsesmæssige konsekvenser for at kunne vurdere, om denne udvikling skal eller kan søges afbødet ved positiv indsats med henblik på opretholdelse af den hidtidige landbrugsdrift eller ved udvikling af alternative erhverv.

3. Planlægning for landbrugs- og skovbrugsinteresser

3.1. Plansystemets struktur.

Plansystemet bygger på en række planlove, som blev vedtaget af Folketinget i løbet af 1970'erne, og som havde til formål at sikre en hensigtsmæssig byudvikling samt en hensigtsmæssig udnyttelse af areal- og naturressourcerne.

Planlovene omfatter lands- og regionplanloven, kommuneplanloven og zoneloven. Hertil kommer en række sektorlove, som regulerer anvendelsen af areal- og naturressourcerne samt miljøhensynene i det åbne land, og som i slutningen af 1970'erne blev suppleret med planlægningsbestemmelser med henblik på dels at sikre varetagelsen af de pågældende sektorinteresser i den sammenfattende fysiske planlægning, dels at forbedre grundlaget for administrationen af den pågældende sektorlovgivning.

Plansystemet er baseret på: landsplanlægning, regionplaner og kommune- og lokalplaner.

Efter de hidtil gældende planlægningslove skal amtsrådene udarbejde sektorplaner for naturfredning, anvendelse af råstoffer, vandindvinding, varmforsyning og landbrug m.v. Amtsrådene skal endvidere udarbejde planer for kvaliteten af vandområder, for beliggenheden af særlig forurenende virksomheder og for nedbringelse af støjgener samt en redegørelse for bortskaffelse af affald.

Gennem sektorplanlægningen tilvejebringes oplæg til den sammenfattende regionplanlægning, der indeholder de overordnede rammer for den mere detaljerede kommune- og lokalplanlægning.

Den regionplanmæssige afvejning af modstridende arealinteresser foretages af amtsrådet. Efter denne afvejning færdiggøres de amtskommunale sektorplaner i overensstemmelse med regionplannens målsætninger og indsendes til godkendelse hos den pågældende ressourceminister.

På baggrund af Arealudvalgets 1. delbetænkning om planlægningen på Miljøministeriets område (Betænkning nr. 1051, september 1985) blev de forskellige miljø- og planlægningslove inden for Miljøministeriets område ændret ved lov nr. 355 af 13. maj 1987. Hermed skete der dels en forenkling og en smidiggørelse af regionplanlægningens procedureregler, dels væsentlige ændringer i de formelle krav til den amtskommunale sektorplanlægning inden for Miljøministeriets område.

Regionplanerne og tillæg hertil skal fortsat godkendes af miljøministeren efter samråd med andre ministre, men den amtskommunale sektorplanlægning på Miljøministeriets område skal ikke længere godkendes af miljøministeren. Førstegangssektorplanerne berøres dog ikke af lovændringen.

Loven indebærer, at kravet om udarbejdelse af selvstændige sektorplaner ophæves. Sektorplanlægningen vil i fremtiden bestå af

- en videndel, som indeholder resultater af amtsrådets kortlægnings- og analysevirksomhed for den pågældende sektor, og som offentliggøres mindst én gang i hver valgperiode,
- en politisk del, hvor amtsrådet mindst én gang i hver valgperiode tilkendegiver sine målsætninger på området, og
- et handlingsprogram, hvor amtsrådet årligt redegør for konkrete foranstaltninger på området i de kommende år.

Der skal således fortsat ske en kortlægning og planlægning inden for de forskellige sektorområder, og miljøministeren kan som hidtil stille krav til indholdet heraf.

Sektorplanlægningen er ikke bindende for amtsrådets eller andre offentlige myndigheders administration, men retningsgivende. Hvis konkrete omstændigheder medfører, at amtsrådet træffer en afgørelse, der strider imod de målsætninger, amtsrådet har vedtaget, skal afgørelsen offentliggøres og indeholde oplysninger om dette. Der er herefter en klagefrist på 4 uger, og eventuelle klager har opsættende virkning på projektets iværksættelse.

Ændringen tager bl.a. sigte på at give amtsrådene større muligheder for at koncentrere planlægningsindsatsen omkring mere påtrængende problemer, f.eks. vindmølleplanlægning samt muligheder for at arbejde på tværs af de enkelte sektorer i områder, hvor der er aktuelle problemer.

3.2. Regionplanlægningen.

3.2.1. Status for regionplanlægningen.

Der foreligger nu godkendte regionplaner (Regionplan 1985) for hele landet. Det åbne land er opdelt i områder forbeholdt jordbrugerhvervene, områder hvor naturfredningsmæssige interesser har fortrinsret og områder med kombinationer af disse interesser. Herudover er der udpeget råstofgraveområder og interesseområder for råstofindvinding.

I samtlige områder findes skovbevoksede arealer af større eller mindre omfang. De større skove, herunder især større løvskove, udgør en overvejende del af naturområderne eller af jordbrugsområder med væsentlige naturinteresser, medens de mange små skove ofte ligger i jordbrugsområder.

Regionplanernes områdeopdeling er en afspejling af de eksisterende forhold, og den viser i hovedtræk amternes opfattelse af arealernes fremtidige anvendelse. Omfanget af de forskellige områder er forskellig fra amtskommune til amtskommune, ligesom der også er væsentlige forskelle i udformningen af regionplanernes retningslinier for de enkelte områdetyper.

De fleste regionplaner indeholder ikke særlige retningslinier for tilplantning af landbrugsjord, men derimod generelle retningslinier, der skal sikre, at ændringer i den nuværende arealanvendelse ikke sker på bekostning af landskabelige eller kulturhistoriske interesser. Enkelte amter har peget på områder, hvor skovarealet ikke bør udvides, og på områder, hvor kun arronderingstilplantninger af hensyn til driften af eksisterende skove og plantager kan finde sted, men hvor der herudover ikke bør ske en udvidelse af skovarealet.

Baggrunden for disse regionplanretningslinier er bl.a. et ønske om at begrænse skovtilplantning i værdifulde landbrugsområder, idet retningslinierne tager sigte på varetagelse af såvel jordbrugsmæssige som naturfredningsmæssige interesser. I relation hertil bemærkes, at regionplanretningslinierne er udarbejdet inden ændringen af landbrugsloven i 1986, hvor lovens tilplantningsregler blev lempet væsentligt. Før lovændringen i 1986 var landbrugspligtige arealer af god bonitet beskyttet mod tilplantning med skov, idet ejerens frie tilplantningsret kun gjaldt for jorder, der er mindre egnede til landbrugsdrift.

Ændringen af tilplantningsreglerne synes hidtil ikke at have haft særlig stor betydning i praksis, men situationen vil være væsentlig anderledes, hvis der åbnes mulighed for offentlig støtte eller gennemføres andre foranstaltninger med henblik på fremme af skovtilplantningen.

3.2.2. Kommende regionplaner.

Amtsrådene har igangsat eller er ved at igangsætte udarbejdelsen af regionplan 1989. Den amtspolitiske vedtagelse skal ske pr. 1. januar 1989, og de reviderede regionplaner forventes efter offentlighedsfasen indsendt til godkendelse i 1989.

Det er næppe sandsynligt, at resultatet af udvalgets overvejelser med hensyn til kriterier for udpegning af skovrejsningsområder i regionplanlægningen kan komme i betragtning ved udarbejdelsen af regionplan 1989. Spørgsmålet om skovtilplantning skal også drøftes mellem amtet og kommunerne. Men der vil ef-

terfølgende kunne udarbejdes et regionplantillæg om skovtilplantning. De gældende regionplaner og de amtskommunale sektorplaner for det åbne land indeholder et godt udgangspunkt for udpegningen af skovrejsningsområder.

3.3. Landbrugsplanlægningen.

3.3.1. Landbrugsplanlægningens indhold.

Amtsrådene skal i medfør af bestemmelserne i landbrugslovens §3a udarbejde planer for sikring af særlig værdifulde landbrugsområder. Landbrugsplanerne indgår sammen med de øvrige sektorplaner i regionplanlægningen. Landbrugsplanerne skal således sikre inddragelsen og varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser i den sammenfattende fysiske planlægning. Nærmere retningslinier for planernes udarbejdelse og indhold er fastsat i Landbrugsministeriets bekendtgørelse nr. 367 af 1. august 1983 om udarbejdelse og godkendelse af landbrugsplaner og i Vejledningen i landbrugsplanlægning 1982.

Efter disse retningslinier skal planerne udarbejdes på grundlag af en kortlægning af de jordbrugsmæssige arealressourcer og en analyse af jordernes dyrkningssikkerhed og vandingsmuligheder. De enkelte amtsråd kan inddrage andre relevante jordbrugsmæssige faktorer i planlægningsgrundlaget, herunder også specielle erhvervsinteresser for skovbrug, gartneri, planteskole, frugtavl og pelsdyravl.

Landbrugsplanerne skal indeholde en analysedel og en administrativ del.

Analysedelen.

I analysedelen skal der redegøres for jordbrugserhvervenes rolle i den samfundsøkonomiske struktur, herunder for jordbrugserhvervenes betydning for beskæftigelse og for det øvrige erhvervsliv i det pågældende amt. Strukturen for jordbrugserhvervene, herunder skovbrugserhvervet, belyses ved opgørelser over antal bedrifter og bedriftenes arealstørrelsesfordeling m.v.

Analyseområdet er de arealer, der er klassificeret på Landbrugsministeriets jordklassificeringskort, samt skovene. Analyseområdet opdeles i egentlige landbrugsområder, skovområder og marginaljordsområder, der i vejledningen er defineret som heder, moser, krat, klitter og lignende. Efter en nærmere vurdering af de egentlige landbrugsområder med hensyn til dyrkningssikkerhed og andre produktionsmæssige forhold opdeles analyseområdet i særlig værdifulde landbrugsområder, øvrige landbrugsområder og skovområder.

Endelig skal analysedelen indeholde en redegørelse for de jordbrugsmæssige forhold af betydning for vandindvindingsplanlægningen.

Den administrative del.

Landbrugsplanens administrative del, der udarbejdes, efter at amtsrådene har foretaget den regionplanmæssige koordinering og afvejning af sektorinteresser, skal indeholde en redegørelse for denne afvejning i forhold til de jordbrugsmæssige interesser. Endvidere skal der redegøres for amtsrådets regionale målsætning for varetagelsen af jordbrugsmæssige arealinteresser og udviklingsmuligheder.

Der skal foretages en udpegning af arealer forbeholdt jordbrugserhvervene, arealer delvis forbeholdt jordbrugserhvervene og arealer, der kan overgå til anden anvendelse (byformål og lignende). Endelig skal der anføres retningslinier for varetagelse af jordbrugsmæssige arealinteresser.

Langt den overvejende del af det åbne land vil i landbrugsplanerne være henført til arealer forbeholdt jordbrugserhvervene, idet den jordbrugsmæssige udnyttelse normalt ikke er til hinder for, at andre arealinteresser tilgodeses samtidig.

Arealer delvis forbeholdt jordbrugserhvervene vil omfatte områder, hvor andre interesser f.eks. naturfrednings- eller råstofinteresser har fortrinsret, og hvor der kan gennemføres foranstaltninger, som medfører rådighedsindskrænkninger for jordbruget.

3.3.2. Status for landbrugsplanlægningen, juni 1988.

På nuværende tidspunkt er landbrugsplanerne fra flere amter godkendt af Landbrugsministeren, medens andre er under godkendelse.

Forslag til landbrugsplaner for de øvrige amter forventes indsendt til godkendelse i løbet af 1988.

Landbrugsministeriets gennemgang af de landbrugsplaner, der er fremsendt til godkendelse, og af det foreløbige planmateriale fra de øvrige amtskommuner har vist, at landbrugsplanerne varierer med hensyn til metode og indhold fra amtskommune til amtskommune. Det skyldes især, at nogle amtskommuner har valgt - allerede i den første landbrugsplan - at inddrage et bredere spekter af jordbrugsmæssige interesser, end der lægges op til i vejledningen. Det skyldes naturligvis også regionale forskelle i jordbrugserhvervenes produktionsforhold og betydning for det øvrige erhvervsliv og beskæftigelsen.

Ved godkendelse af landbrugsplanerne lægger Landbrugsministeriet vægt på, at de materielle krav, der i ovennævnte bekendtgørelse nr. 367 af 1. august 1983 er stillet til planlægningen, er opfyldt, ligesom man vurderer samspillet mellem de jordbrugsmæssige interesser og de øvrige arealinteresser i det åbne land.

3.3.3. Hittidige erfaringer med landbrugsplanlægningen.

Landbrugsinteresser.

Landbrugsplanerne indeholder som grundlag en kortlægning af de basale produktionsfaktorer jord og vand. På grundlag af disse registreringer er der foretaget vurderinger af landbrugsjordernes dyrkningssikkerhed, og de værdifulde landbrugsjorder, der omfatter jorder af god bonitet og jorder med tilstrækkelig vandingsmuligheder, er udskilt. Det fremgår således også af planerne, hvor markvandingsmulighederne er begrænsede eller ukendte.

Flere andre sektorinteresser er knyttet til vandressourcerne. Vand til den almindelige vandforsyning prioriteres højest, og der lægges betydelig vægt på at sikre recipientkvalitetsplanlægningens målsætninger for vandløbene.

Vandindvinding til markvanding skal normalt ske fra grundvandsmagasiner, og i mange tilfælde skal eksisterende tilladelser til overfladevandsindvindinger ved tilladelsens udløb søges konverteret til grundvandsindvinding i passende afstand fra vandløbet, hvorved vandløbspåvirkningen mindskes væsentligt.

De godkendte landbrugsplaner indeholder detaljerede beskrivelser af regionplanernes retningslinier for varetagelse af jordbrugsmæssige interesser i kommune- og lokalplanlægningen. Disse retningslinier skal sikre, at

- de bedst egnede landbrugsjorder, herunder jorder med gode vandingsmuligheder, forbeholdes jordbrugsmæssig udnyttelse,
- forbruget af landbrugsjord til andre formål ikke bliver større end absolut nødvendigt,
- nødvendige indgreb sker under hensyntagen til de berørte landbrugsejendommers struktur- og arronderingsforhold og til foretagne bygnings- og kulturtekniske investeringer og
- eventuelle miljøkonflikter mellem bestående landbrugsbedrifter og ny bebyggelse m.v. så vidt muligt undgås.

Nogle amtskommuner har allerede i den første landbrugsplan inddraget hensynet til ejendomsstrukturen i planlægningsgrundlaget. Amtskommunerne har i samarbejde med lokale landbrugskonsulenter foretaget grove kortlægninger af landbrugets strukturforhold, på baggrund af egnsvisse vurderinger af dyrkningsjorderne, jordens fordeling og værdien af bygninger og anlæg.

Resultatet af disse analyser er anskueliggjort i en geografisk kortlægning, der vidner om, at der i de pågældende amtskommuner er kerneområder, hvor produktionsbetingelserne er bedre end i andre områder. Der findes områder med en specialiseret intensiv produktion enten i planteavl eller i større husdyrhold, områder med en ekstensiv produktion som følge af jordernes ringe bonitet og områder med en blandet produktionsstruktur.

Strukturundersøgelserne bekræfter udviklingstendenserne inden for jordbruget, herunder sammenhænge imellem jordernes bonitet og driftsformer.

På lerjorderne er kornbrugene dominerende, og her findes også mange værdifulde løvskove. De mindre lerholdige jorder er især præget af korn- og svinebrug med en del nyere bygningsanlæg, og sandjorderne er præget af kvægbrug med mange nye bygningsanlæg.

Undersøgelserne bekræfter også sammenhænge mellem driftsformen og jordbrugerens alder. Nogle områder er præget af mindre landbrug og ældre brugere.

Amtskommunerne understreger dog i planerne, at der er tale om en meget grov opdeling, der bygger på en generel karakteristik af de dominerende produktionsmæssige forhold og tendenser i området.

I Sønderjyllands amtskommune, hvor Jordbrugsdirektoratet som det eneste sted i landet har et filialkontor, har man peget på, at det vil være hensigtsmæssigt at udbygge samarbejdet med Jordbrugsdirektoratets Tønderkontor og den stedlige jordbrugskommission med henblik på at inddrage hensyn til ejendomsstrukturen i den videre planlægning.

På landbrugsplanens kortbilag er angivet potentielle jordfordelingsområder, det vil sige områder hvor Jordbrugsdirektoratets Tønderkontor på baggrund af enkeltsagsbehandlingen efter landbrugslovgivningen har kendskab til dårlige arronderingsforhold og en formodning om, at ændringer i ejer- og driftsforhold inden for en overskuelig fremtid kan medføre henvendelse om rejsning af en jordfordelingssag.

Skovbrugsinteresser.

Som nævnt ovenfor omfatter landbrugsplanernes analyseområde også skovene. Der er imidlertid stor forskel på, hvor grundigt skovbrugsinteresserne er analyseret i de enkelte amtskommuner.

Enkelte amtskommuner har foretaget dyberegående analyser af skovbrugserhvervet og overvejet muligheder for at pege på områder, hvor en tilplantning kunne være hensigtsmæssig. I andre amtskommuner er alene belyst skovbrugserhvervets struktur- og beskæftigelsesmæssige forhold m.v.

I de amtskommuner, hvor de skovbrugsmæssige interesser er analyseret mere detaljeret, er der lagt vægt på at vurdere kvaliteten af de eksisterende skove med hensyn til produktionsmuligheder, rekreative muligheder og naturbeskyttelse. Man har belyst træarternes fordeling og produktionsevne på forskellig jordtyper.

For så vidt angår produktionsmæssige forhold nævnes, at jordens bonitet, skovenes arrondering samt ejendoms- og driftsstørrelsen har stor betydning for vedproduktionen.

Med hensyn til skovstørrelsen, vurderer f.eks. Nordjyllands amtskommune, at vedproduktionen i skove under 10 ha ikke er optimal på grund af biologiske, tekniske og økonomiske forhold, idet de små skove betyder så lidt for ejeren, at de sjældent bliver betragtet som en indtægtskilde, og kun få af dem er under forstlig ledelse eller bistand. Selv for skove mellem 10 og 100 ha finder amtet, at de driftsmæssige problemer med hensyn til størrelse og specielle ejerinteresser medfører, at vedproduktionen ikke kommer på højde med de største skove. Amtet skønner dog, at produktionen vil kunne forøges gennem strukturforbedringer og bedre udnyttelse af ressourcerne.

Disse synspunkter falder i tråd med konklusionerne i Skovpolitisk udvalgs betænkning om en fremtidig skovpolitik (Betænkning nr. 1090, december 1986), hvor der peges på mulighederne for en bedre udnyttelse af landets småskove bl.a. gennem oplysning og vejledning af skovejere.

Ved vurderingen af skovenes produktionsmæssige værdi i relation til skovstørrelsen er det dog væsentligt at tage jordens bonitet og de klimatiske forhold i betragtning.

Flere amtskommuner peger på en række faktorer, der har betydning for skovens rekreative værdi så som skovens størrelse og indhold af ubevoksede arealer, søer, åer, moser m.v., bevoksningens alder, terrænforhold, bynærhed og tilgængelighed i forhold til det offentlige vejnet.

Med hensyn til skovenes betydning for miljøet nævnes lævirkning, værn mod sandflugt, landskabsæstetik, levested for dyre- og planteliv samt sikring af grundvandskvaliteten.

Øvrige jordbrugsinteresser.

De øvrige jordbrugserhverv omfatter gartneri, planteskoler, frugtavl, pelsdyravl og biavl. Kortlægningen af disse specielle erhvervsinteresser varierer meget fra amtskommune til amtskommune. Disse erhvervsinteresser er ikke i så høj grad knyttet til jordens bonitet. Det er andre faktorer, der spiller en afgørende rolle for produktionsbetingelserne og for lokaliseringen. I nogle amtskommuner spiller gartnerierhvervet en meget vigtig rolle. Under henvisning hertil har f.eks. Fyns amtskommune foretaget en mere detaljeret kortlægning og analyse af gartneriproduktionen og udpeget konkrete områder, hvor nye væksthuse ønskes placeret af hensyn til mulighederne for forsyning fra kollektive varmekilder.

Pelsdyravlen er et andet eksempel på en speciel erhvervsinteresse, der spiller en væsentligt rolle i nogle amtskommuner. Eksempelvis kan det nævnes, at Nordjyllands amt med henblik på at sikre varetagelsen af disse specielle erhvervsinteresser har foretaget en registrering af eksisterende pelsdyranlæg. I mange tilfælde er der tale om spredtliggende farme, hvor produktionen er en del af den samlede produktion på landbrugs-ejendommene. I andre tilfælde, navnlig hvor der er større koncentrationer, optræder produktionen som et selvstændigt erhverv uden tilknytning til landbruget. I kommuneplanlægningen er der i flere tilfælde - i overensstemmelse med pelsdyrerhvervets interesser - udlagt erhvervsområder for pelsdyravl, hvor der er sket en afklaring af de miljømæssige interesser i forhold til andre interesser.

Andre amtskommuner har under henvisning til, at de specielle jordbrugerhverv har et mere begrænset omfang, valgt at udskyde nærmere analyser af disse erhverv til den videre planlægning.

Endelig har nogle amtskommuner foretaget en kortlægning af jordbrugets sekundærvirksomheder, herunder slagterier, mejerier, grovvareforretninger, savværker, maskinstationer, dyrlæger og landbrugscentre m.v. Denne kortlægning tjener bl.a. som grundlag for vurderingen af beskæftigelsen i disse virksomheder.

3.3.4. Forventet ændring af landbrugslovens bestemmelser om landbrugsplanlægning.

Landbrugsloven forventes ændret med henblik på at harmonisere reglerne for landbrugsplanlægningens udførelse med reglerne for sektorplanlægningen inden for Miljøministerens område.

En sådan ændring, som udvalget tilslutter sig, vil medføre, at der ikke længere skal udarbejdes selvstændige landbrugsplaner, men der skal fortsat gennemføres en amtskommunal landbrugsplanlægning, som vil være retningsgivende for de kommunale myndigheders administration og videre planlægning. Landbrugsministeren kan som hidtil stille krav til landbrugsplanlægningens indhold, mens ministerens godkendelsesbeføjelse vil bortfalde.

Efter ændringen skal amtsrådet mindst en gang i hver valgperiode offentliggøre rådets politik og målsætninger inden for jordbrugsområdet, således at offentligheden og berørte myndigheder har mulighed for gennem en dialog med amtsrådet at påvirke udviklingen.

4. Nye krav til planlægningen for landbrugs- og skovbrugsinteresser

Udvalget skal i henhold til kommissoriet for udvalgets arbejde overveje indholdet af den fremtidige planlægning i sammenhæng med overvejelserne om gennemførelse af marginaljordsstrategien og EF's socio-strukturelle foranstaltninger, herunder en støtteordning for skovtilplantning.

Udvalget skal for så vidt angår de planlægningsmæssige overvejelser tage udgangspunkt i plansystemets muligheder for at arbejde "på tværs" af den eksisterende sektorplanlægning for det åbne lands anvendelse, jfr. afsnit 3.1. og Arealudvalgets 1. delbetækning om planlægningen på Miljøministeriets område (Betækning nr. 1051, september 1985).

En gennemførelse af de lovforslag, der er omtalt i bilag 1 vil sammen med øvrige tiltag med henblik på varetagelse af natur- og miljøbeskyttelseshensyn påvirke udviklingen i det åbne land.

4.1. Nye hensyn i planlægningen.

Gennemførelsen her i landet af EF's socio-strukturelle foranstaltninger, som er nærmere behandlet i udvalgets 1. delbetækning (Betækning nr. 1122, september 1987), vil åbne mulighed for begrænset økonomisk støtte til omstilling og ekstensivering af jordbrugsproduktionen og til indførelse eller bevarelse af miljøvenlige produktionsformer i særligt miljøfølsomme områder.

Forordningerne nr. 797/1985 og nr. 1760/1987, der bl.a. vedrører de socio-strukturelle foranstaltninger, er imidlertid blevet ændret og udvidet i forbindelse med Rådets vedtagelse af

EF-Kommissionens forslag til en braklægningsordning ("set-aside"). Braklægningsordningen tilsigter primært at reducere produktionen af korn og andre produkter omfattet af EF's markedsordninger.

4.1.1. Ekstensiverings- og/eller braklægningsordningen.

Ekstensiveringsordningen omfatter støtte til nedsættelse af produktionen af overskudsprodukter. Det er en forudsætning for støtten, at produktionen på den enkelte bedrift i en periode på mindst 5 år hvert år er nedsat med mindst 20 pct., uden at kapaciteten af anden overskudsproduktion forøges.

Struktur- og Planudvalget har i sin 1. delbetænkning anbefalet, at ekstensiveringsordningen bliver et almindeligt tilbud, der kan udnyttes af alle landmænd, det vil sige uden geografiske begrænsninger. Udvalget har endvidere anbefalet, at de ekstensiverede arealers alternative anvendelse begrænses til braklægning inden for eller uden for omdrift, skovtilplantning eller sådanne ikke-jordbrugsmæssige formål, som ikke udelukker eller begrænser mulighederne for atter at inddrage arealerne under landbrugsmæssig drift. Udvalget anbefalede endvidere, at der arbejdes videre med spørgsmålet om ekstensivering gennem begrænsninger i anvendelsen af produktionsfaktorerne.

Braklægningsordningen omfatter støtte til at tage agerjord, der har været anvendt til dyrkning af afgrøder omfattet af en markedsordning, ud af jordbrugsproduktionen. Det er en forudsætning for støtten, at ansøgeren forpligter sig til i en periode på mindst 5 år at tage mindst 20 pct. af bedriftens agerjord af den nævnte karakter ud af produktionen.

Den agerjord, der tages ud af produktionen, vil kunne lægges brak med mulighed for omdrift, tilplantes med skov (eventuelt med tilplantningsstøtte, hvis betingelsen for ydelse heraf er opfyldt) eller anvendes til ikke-jordbrugsmæssige formål.

I en tre-årig forsøgsperiode åbner braklægningsordningen mulighed for alternativ anvendelse af braklagte arealer til græsning med henblik på ekstensivt opdræt eller til produktion af linser, kikærter og vikke, dog således at støtten nedsættes

under hensyn til det reducerede indkomsttab.

I relation til udvalgets overvejelser om indholdet af den fremtidige landbrugsplanlægning synes de nævnte ordningers muligheder for braklægning inden for eller uden for omdrift ikke at stille særlige krav til planlægningens indhold, idet der er tale om midlertidige aftaler, hvor de enkelte jordbrugeres driftsmæssige overvejelser er afgørende for braklægningens omfang. En kobling mellem EF-ordningernes støttemuligheder og etableringen af bræmmer langs vandløb m.v. indgik i det i februar 1988 fremsatte forslag til ændring af naturfredningsloven.

4.1.2. Ordningen vedrørende miljøfølsomme områder.

Der vil kunne ydes tilskud til opretholdelse eller indførelse af miljøvenlige produktionsformer i områder, der er særlig følsomme med hensyn til beskyttelse af miljøet, naturen eller landskabet.

Det er en forudsætning for støtte, at landbrugeren forpligter sig til i en periode på mindst 5 år at opretholde eller indføre produktionsmetoder, der ligger inden for rammerne af de plejeprogrammer, der opstilles for området.

Struktur- og Planudvalget har i sin 1. delbetænkning anbefalet, at amtsrådene udpeger mellem 2 og 4 pct. af de landbrugsmæssigt udnyttede areal som miljøfølsomme områder. Områderne vil fortrinsvis omfatte ekstensivt dyrkede arealer, vandløbs- og sønære arealer til miljøfølsomme recipienter og områder med sårbare grundvandsressourcer.

Udpegning af miljøfølsomme områder forventes at ske i form af et landsplandirektiv, der udarbejdes på grundlag af oplæg fra regionplanmyndighederne - oplæg der kan baseres på den eksisterende region- og sektorplanlægning, og som i øvrigt udarbejdes efter samråd med primærkommunerne.

Ordningen vil ikke medføre særlige krav til landbrugsplanlægningens indhold i relation til områdeudpegningen, men administrationen af de aftaler m.v., som de enkelte jordbrugere fri-

villigt kan tilslutte sig, vil forudsætte kendskab til driftsformen for berørte ejendomme og eventuelt give anledning til jordomlægninger med henblik på at sikre miljøvenlige produktionsmetoder.

På den baggrund forventes der at ske en udbygning af landbrugsplanlægningens videndel.

4.1.3. Skovtilplantning.

Efter forordningen kan der ydes tilskud til skovtilplantning, hvis tilskudsmodtageren har landbrug som hovederhverv eller modtager ekstensiveringsstøtte eller støtte til braklægning, jfr. afsnit 4.1.1.

Med henblik på en øget skovtilplantning skal der i regionplanlægningen udpeges skovrejsningsområder, hvor skovtilplantning er af særlig interesse. Udvalget har i en bredere sammenhæng overvejet koblingen mellem denne planlægning og offentlige incitamenter til påvirkning af tilplantningsaktiviteten, jfr. afsnit 5.3.

4.1.4. Hensyn til naturbeskyttelse, naturbevaring og naturgenopretning m.v.

Den foreslåede udvidelse af naturfredningslovens bestemmelser om beskyttelse af visse naturtyper, jfr. bilag 1, tilsigter en lovfæstet beskyttelse af eksisterende naturområder, og den forudsætter derfor ingen egentlig områdeudpegning, men alene registreringer af de beskyttede naturtyper.

Ønsker om naturbevaring, naturgenopretning, statslig skovtilplantning etc., jfr. den foreslåede ændring af lov 230, beskrevet i bilag 1, vil medføre behov for planlægning, især for skovtilplantning.

Til naturbevaring og naturgenopretning vil der kunne ydes tilskud til grundejeren til at fastholde en ønsket naturtilstand eller til en ændring af naturtilstanden på et givet areal. Lodsejeren vil imidlertid også kunne afstå arealet til en offentlig myndighed eller en organisation til sådanne formål. Da

der kun i få tilfælde vil blive tale om naturgenopretningsprojekter, der omfatter større arealer, vil det allerede eksisterende planlægningsgrundlag kunne danne udgangspunkt for sådanne projekter.

Lovændringen kan medføre væsentlige rådighedsindskrænkninger for landbrugere i de beskyttelsesværdige områder og kan eventuelt øge behovet for i landbrugslovgivningen at fastsætte særlige rammer for strukturudviklingen m.v. i disse områder.

I forbindelse med enkelte naturgenopretningsprojekter vil der blive behov for jordfordeling, se afsnit 7.

4.2. Lokal- og regionaløkonomiske interesser.

Landbrugserhvervet er fortsat en væsentlig økonomiske og beskæftigelsesmæssig faktor i Danmark.

Værdien af den samlede landbrugsproduktion (incl. gartneri og pelsdyravl) udgjorde i 1987 knap 49 mia. kr. Produktionen har i mange år været stigende og siden begyndelsen af 70'erne er den i gennemsnit steget med 2,5 pct. om året. Arbejdsproduktiviteten, det vil sige produktionen pr. beskæftiget i landbruget er samtidig steget med mere end 6 pct. om året idet antallet af erhvervsaktive i landbrugserhvervet i samme periode er faldet med godt 3,5 pct. om året.

Ca. 2/3 af den samlede landbrugsproduktion eksporteres. Den samlede landbrugseksport for 1987 kan skønsmæssigt opgøres til 50,4 mia. kr. svarende til 22,4 pct. af den samlede eksport på 224,5 mia. kr. Nettovalutaindtjeningen anslås til 33,5 mia. kr.

I disse talopgørelser er indregnet værdien af eksportrestitutioner udbetalt af FEOGA, den europæiske udviklings- og garatifond.

Beskæftigelsen i det primære landbrug er igennem årene gået tilbage. Der er dog fortsat beskæftiget godt 100.000 personer (omregnet til fuldtidsbeskæftigede) i det primære landbrug. Hertil kommer omkring 100.000 beskæftigede i forarbejdnings- og forsyningssektorerne.

Beskæftigelsen i primærsektoren svarer til knap 6 pct. af den samlede arbejdsstyrke på landsbasis. Der er imidlertid store regionale forskelle: ca. 12 pct. af arbejdsstyrken var tilknyttet det primære landbrug i Viborg, Ringkøbing og Sønderjyllands amter mens det tilsvarende tal for de østlige øer kun er ca. 2 pct.

på kommuneniveau er der endnu større variation. Landbrugets betydning for beskæftigelsen kan således i enkelte kommuner være væsentlig større. Det fremgår af Miljøministeriets marginaljordsprojekter fra 1986, Teknikerrapport nr. 6, at beskæftigelsen i det primære landbrug i Tinglev kommune udgør ca. 24 pct. af den erhvervsaktive befolkning og at fem andre kommuner i Sønderjyllands amt har tilsvarende beskæftigelsesforhold.

Det er således karakteristisk, dels at landbrugets betydning i de enkelte regioner er meget vekslende, dels at landbrugets beskæftigelsesmæssige betydning synes særlig høj i områder, der forbindes med en forventet forøget marginalisering.

Afhængigt af udviklingen i landbrugets produktionsgrene og produktionens regionale fordeling vil en ekstensivering eller braklægnings af landbrugsjorder i større omfang kunne påvirke den økonomiske og beskæftigelsesmæssige udvikling i sådanne områder i negativ retning. Beskæftigelsen i såvel den primære som den sekundære landbrugsproduktion vil falde, og det må antages, at affolkningen af landdistrikterne vil kunne accelerere, ifald der ikke etableres alternative beskæftigelsesmuligheder i nærheden.

En sådan udvikling vil komme sideløbende med, at beskæftigelsen inden for landbruget fortsat vil falde som følge af landbrugets almindelige strukturudvikling og udviklingen i arbejdsproduktiviteten.

Nye krav til produktionen som følge af NPO-handlingsplanen, ændringer i markedsvilkårene etc. vil kunne forstærke denne udvikling yderligere.

Det er klart, at såvel en produktionsomstilling som en ekstensiv udnyttelse af arealerne eller en skovtilplantning i sammen-

ligning med opgivelse af dyrkningsjorderne vil have en relativt positiv effekt på beskæftigelsen og på lang sigt på den økonomiske udvikling, men i beskæftigelsesmæssig henseende kan disse ændringer ikke erstatte den hidtidige landbrugsproduktion.

I Miljøministeriets marginaljordsprojekter 1986, Teknikerrapport nr. 15, er foretaget en opgørelse over beskæftigelseseffekterne ved overgang fra produktion af salgsafgrøder til ekstensiv afgræsning eller skovdrift.

Ved overgang til ekstensiv afgræsning eller tilplantning af landbrugsjord bortfalder det meste af den aktivitetsskabelse, den hidtidige landbrugsproduktion har givet anledning til, men tabet af arbejdspladser er dog forholdsvis beskedent, såfremt der alene er tale om ophør med produktion af salgsafgrøder.

Den nuværende salgsafgrødeproduktion i de vestjyske amter har en årlig aktivitetsvirkning på 17 til 18 mandår pr. 1000 ha, heraf 12-13 mandår i primærproduktionen og ca. 5 mandår som afledt beskæftigelse. Dette er betydeligt mindre end for landbrugsproduktionen som helhed, hvor den samlede aktivitetsskabelse udgør godt 70 mandår pr. 1000 ha, men hvor hovedparten af beskæftigelsen henregnes til husdyrproduktionen, der kan siges at være en delvis jorduafhængig produktion.

Da det primært er salgsafgrødeproduktion, der ventes opgivet i forbindelse med ekstensivering eller braklægning af landbrugsjord, er aktivitetsskabelsen i denne produktionsgren det relevante sammenligningsgrundlag. Af beregningerne i marginaljordsrapporten fremgår det, at der bortfalder 14 til 15 mandår pr. 1000 ha, således at der kun fastholdes 2-4 mandår pr. 1000 ha, svarende til ca. 20 pct. af beskæftigelsen ved overgang fra salgsafgrødeproduktion til afgræsning af kødkvæg eller får under fuld udnyttelse af stordriftsfordelene i disse produktioner. Foretages afgræsningen i stedet i mindre skala vil beskæftigelsen i primærproduktionen være noget højere.

Skovtilplantning skaber beskæftigelse, der er meget ujævnt fordelt over tiden. I tilplantningsfasen er der forholdsvis

stor beskæftigelse ved selve tilplantningen, hvorimod beskæftigelsen i de følgende år er meget begrænset. I en kontinuerlig tilplantningsfase, der strækker over en årrække, anslås den gennemsnitlige beskæftigelseseffekt at være 2,5 til 4 mand-år pr. 1000 ha, hvilket svarer til beskæftigelseseffekten ved ekstensiv afgræsning af tilsvarende arealer.

Efter ca. 30 år, når tilplantningernes træ udbydes til træindustrien, indtræder en fremadrettet beskæftigelseseffekt, der 2-3 doubler den samlede beskæftigelse og efter ca. 70 år, hvor afviklingen af de første tilplantninger påbegyndes vil beskæftigelsen stige yderligere, således at man ud fra den nuværende arbejdsproduktivitet i skovbruget kan sige, at den direkte beskæftigelseseffekt udgør 7,5 til 10 mandår pr. 1000 ha, medens den afledte effekt i forarbejdningssektorerne udgør ca. det dobbelte. Det er klart, at prognoser for beskæftigelsen 30 til 70 år frem hviler på grove antagelser og er behæftet med stor usikkerhed. Det kan imidlertid konkluderes, at det kun vil være muligt at opretholde en beskeden del af den nuværende beskæftigelse gennem omlægning af landbrugsproduktionen eller ved tilplantning med skov.

På denne baggrund vil det være nødvendigt i forbindelse med registreringen af udviklingen i braklægning, marginalisering m.v., og i forbindelse med planlægningen af skovrejsningsområder, at være opmærksom på de regionale og lokale økonomiske og beskæftigelsesmæssige konsekvenser for i planlægningsprocessen at kunne vurdere om udviklingen skal/kan søges afbødet ved positiv indsats med henblik på opretholdelse af den hidtidige landbrugsdrift eller ved udviklingen af alternative erhverv.

4.3. Planlægning af skovrejsningsområder.

Regeringen ønsker - som anført i marginaljordsstrategien og skovpolitisk redegørelse - en forøgelse af skovtilplantningen.

Baggrunden for at der peges på skovrejsning som en mulighed blandt andre for en hensigtsmæssig anvendelse af de marginale jorder er flersidig. Der er tale om dels at konvertere den

produktive anvendelse af arealet fra et overskudsområde - føde-vareprodukter - til et underskudsområde - træprodukter, dels at udnytte skovbrugets positive effekt med hensyn til landskabelige, miljøbeskyttende og friluftsmæssige forhold

I lyset heraf skal udvalget ifølge kommissoriet overveje kriterier for udpegning af skovrejsningsområder.

Skovrejsningsområderne skal fastlægges i regionplanlægningen. Regionplanen kan også fastlægge områder, hvor skovtilplantning ikke bør finde sted, og hvor man derfor heller ikke gennem offentlige tilskud eller andre foranstaltninger ønsker at fremme en tilplantning med skov. Disse områdeudpegninger vil i vidt omfang kunne baseres på den eksisterende amtskommunale region- og sektorplanlægning, og en eventuel udvidelse af områderne vil kunne ske ved senere regionplanrevisioner eller ved udarbejdelse af regionplantillæg.

Den amtskommunale sektorplanlægning omfatter bl.a. en planlægning for landbrug, naturfredning, råstofindvinding og vandindvinding. Disse sektors arealinteresser vil i større eller mindre omfang blive berørt af en øget skovtilplantning.

4.3.1. Landbrugs- og skovbrugsinteresser som grundlag for udpegning af skovrejsningsområder.

Landbrugsinteresser.

Det jordbrugsmæssigt anvendte areal har gennem tiderne udgjort en varierende del af landets samlede areal. Omkring 1938 nåede det dyrkede landbrugsareal sin største udstrækning med knap 33.000 km². Siden da har der været en stadig tilbagegang som følge af arealinddragelser til byudvikling, vejanlæg og rekreative formål m.v. I 1987 udgjorde det dyrkede areal ca. 28.000 km².

Antallet af landbrugsbedrifter lå nogenlunde konstant på 200.000 fra 1930'erne og til midten af 1950'erne. Herefter har antallet været stadig faldende og gennemsnitsbedriftsstørrel-

sen stigende. I 1987 var der ca. 86.000 bedrifter, hvoraf knap halvdelen er heltidsbedrifter. Såvel strukturudviklingen som produktivitet fremgangen inden for jordbrugserhvervene har i de senere år været meget kraftig.

Denne udvikling påvirker i høj grad udviklingen i det åbne land, hvor landbruget gennem tiderne har spillet en vigtig rolle for beskæftigelsen, for miljøet og for levevilkårene i det hele taget.

Den seneste ændring af landbrugsloven i 1986 tog bl.a. sigte på at afbøde nogle af ulemperne ved denne udvikling. For at tilgodese befolkningsudviklingen i landdistrikterne fik andre befolkningsgrupper mulighed for at købe mindre landbrugsejendomme som deltids- eller fritidsbrug.

I kommissoriet for udvalgets arbejde, lægges der vægt på at fastholde målsætningen om et konkurrencedygtigt og eksportorienteret jordbrug samtidig med, at de sociostrukturelle ordninger kan medvirke til overgangen til mere miljøvenlige produktionsmetoder.

Det er hermed tilkendegivet, at produktionsbedriftenes vilkår og udviklingsmuligheder skal tilgodeses i den videre planlægning, herunder i den fremtidige landbrugsplanlægning.

Med hensyn til udvalgets overvejelser om indholdet af den fremtidige landbrugsplanlægning er udvalget ifølge kommissoriet stillet over for den konkrete opgave at skulle overveje grundlaget for kriterier for udpegning af skovrejsningsområder.

Udvalget finder, at nye skovrejsningsområder bør udpeges under størst mulig hensyntagen til de jordbrugsmæssige interesser, således at de gode landbrugsområder forbeholdes til fortsat landbrugsdrift.

Følgende områder må anses for at være værdifulde landbrugsområder :

- områder med jorder af god bonitet,

- områder med gode muligheder for markvanding,
- områder med en god ejendomsstruktur og jordarrondermg og
- områder med gode og velindrettede produktionsbygninger og -anlæg.

Skovrejsningsområderne bør ud fra et jordbrugsmæssigt synspunkt søges placeret i områder, der kan karakteriseres som mindre værdifulde landbrugsområder. Det kan være

- områder med mindre dyrkningssikre jorder, hvor det ikke er muligt gennem markvanding at opnå dyrkningssikkerhed,
- visse områder med begrænsede muligheder for gendræning og udgrøftning,
- områder der er vanskelig tilgængelig for landbrugsmæssig udnyttelse f.eks. på grund af terrænhældninger,
- områder med dårligt arronderede ejendomme eller isolerede lodder,
- områder, der midlertidigt har været inddraget til ikke-jordbrugsmæssig anvendelse, og hvor en geninddragelse til dyrkningsformål forudsætter omfattende efterbehandlingsarbejder f.eks. tidligere grusgravsarealer, arealer der har været anvendt til affaldsdeponering, tidligere flugtskydebanearealer og lign, samt
- områder med mange småplantager eller skove, og hvor arronderingsforbedrende tilplantninger i øvrigt vil være hensigtsmæssig.

Den private interesse for at tilplante landbrugsjorder med skov er for tiden knyttet til de mindre dyrkningsegnede landbrugsjorder - marginaljorderne. I konkurrence med landbruget står skovbruget i økonomisk henseende generelt set stærkest på de ringeste landbrugsjorder, især hvor mulighederne for markvanding er begrænsede.

Betingelserne for skovdrift er naturligvis bedre, hvor betingelserne for landbrug er bedst, men de er næppe så gode, at skovbrug ud fra et produktionsøkonomisk synspunkt kan anses for at være et rimeligt alternativ til fortsat landbrugsdrift på landets bedste landbrugsjorder.

Der kan imidlertid være andre forhold, f.eks. investeringshensyn, jagtinteresser m.v., som tilskynder ejere af landbrugs-ejendomme til at plante skov - også på de gode landbrugsjorder.

Arealfordelingen mellem landbrug og skovbrug er i vidt omfang resultatet af private jordejeres individuelle beslutninger. Landbrugsloven har dog i de senere år medvirket til en begrænsning af tilplantningen. I 1967 blev der indført bestemmelser i landbrugsloven med henblik på at sikre en vis kontrol med tilplantningen. Landbrugslovens øvrige bestemmelser, herunder navnlig erhvervsreglerne, der blev skærpet væsentligt i 1973 ved indførelse af krav om bopæl og hovederhverv, har endvidere medført, at landbrugsjorden i vidt omfang ejes eller drives af personer med landbrug som væsentligste erhverv.

Ved ændringen af landbrugsloven i 1986 fik andre befolkningsgrupper dog mulighed for at købe mindre landbrugsejendomme som deltids- eller fritidslandbrug. Samtidig blev landbrugslovens bestemmelser om tilplantning lempet således, at tilplantning ikke længere er begrænset til kun at omfatte jorder, der er mindre egnede til landbrugsdrift.

I Landbokommissionens 1. delbetænkning om landbrugsloven (Betænkning nr. 1034, maj 1985), er der lagt vægt på at ligestille skovtilplantning med andre jordbrugsmæssige aktiviteter for at give jordbrugere friere valgmuligheder med hensyn til produktionssammensætningen. Ved ændringen af landbrugsloven i 1986 lempedes tilplantningsreglerne dog ikke i det af Landbokommissionen foreslåede omfang.

EF's socio-strukturelle ordninger har et flerstrengt sigte. De skal bidrage til en begrænsning af produktionen, til at

opretholde landbrugsindkomster og til at fremme miljøvenlige produktionsformer. Der er tale om tilbud til ejere og forpagtere af landbrugsejendomme, som helt eller delvis vil omstille landbrugsproduktionen.

På den ene side kan det anføres, at denne vanskelige omstillingsproces på kort sigt kan lettes, hvis brugerne får frie valgmuligheder med hensyn til produktionssammensætningen på den enkelte bedrift.

En spredt tilplantning vil også medføre flere biotoper i det åbne land og i det hele bidrage til, at landbrugsdriften bliver mindre intensiv på landsplan, og det kan generelt have en vis positiv virkning på dyre- og planteliv.

På den anden side er der imidlertid også en række forhold, der taler for indskrænkninger i den frie tilplantningsret.

Som nævnt tidligere kan der være forskellige bevæggrunde til at plante skov. Det kan ikke udelukkes, at interessen for at tilplante landbrugsjorder med skov generelt kan være større hos fritids- og deltids- eller bylandrnænd, eller hos ældre landmænd, som ønsker at nedtrappe produktionen.

Tilplantning kan være mere attraktivt for ejere af landbrugsejendomme, som har den væsentligste indtjening uden for bedriften, og som derfor ikke i så høj grad er afhængige af løbende indtægter fra bedriften. En spredt skovtilplantning kan imidlertid begrænse udbuddet af suppleringsjord både til forpagtning og til sammenlægning og vil i visse tilfælde kunne blokere for en hensigtsmæssig strukturudvikling og medføre væsentlige begrænsninger i mulighederne for at gennemføre jordfordelinger, der tilgodeser hensynet til arronderingen af såvel den enkelte bedrift som de enkelte marker.

Af hensyn til målsætningen om at fastholde et konkurrencedygtigt jordbrug er det vigtigt at sikre mulighederne for en fortsat strukturtilpasning og en forbedret jordarrondering både på de gode og på de ringere landbrugsjorder.

Det er også vigtigt at sikre mulighederne for en fortsat strukturudvikling med henblik på at skabe eller fastholde et harmonisk forhold mellem den animalske produktion og bedriftens jordtilliggende efter reglerne i miljøbeskyttelseslovgivningen.

Skovbrugsinteresser.

Skovarealet udgør knap 500.000 ha, svarende til 12 pct. af landets areal. Af skovarealet er ca. 1/3 i offentlig eje og ca. 2/3 i privat eje. Ca. 270.000 ha består af nåletræbevoksninger, ca. 137.000 ha er bevokset med løvtræ, og de ubevoksede arealer i skovene, f.eks. heder, enge, vandløb m.v. udgør næsten 100.000 ha.

Det danske skovareal er karakteriseret ved et meget stort antal små skove. Godt 25.000 af landets knap 26.000 skovbevoksede ejendomme har et skovareal på mindre end 50 ha. Det gennemsnitlige skovareal på disse ejendomme er 4,5 ha og udgør ialt ca. 1/4 af landets samlede skovareal. Da skovtilliggendet på de enkelte ejendomme i mange tilfælde er opdelt i flere skove er antallet af selvstændige skovparceller endnu større.

Et logisk udgangspunkt for varetagelsen af skovbrugsinteresser i planlægningen for fremtidige tilplantninger ville være en udpegning af de arealer, hvor dyrkningsbetingelserne for skovbrug er bedst.

Denne fremgangsmåde kunne imidlertid, som det fremgår af det foregående, typisk føre til en udpegning af de bedste og dyrkningssikre landbrugsområder, hvilket udvalget ikke finder acceptabelt eller ønskeligt ud fra en samfundsøkonomisk vurdering.

Skovrejsningsområderne bør derfor fortrinsvis placeres i de mindre værdifulde landbrugsområder.

Når udgangspunktet for udpegning af skovrejsningsområder er en alternativ anvendelse af de ringere landbrugsjorder, rejser

det naturlige spørgsmål sig, om skovtilplantning overhovedet set fra et rent produktionsmæssigt synspunkt er en fornuftig arealanvendelse på ringeste landbrugsjorder.

Ingen kan være interesseret i at konvertere marginalt landbrug til marginalt skovbrug, med mindre skovtilplantningen har en anden begrundelse end hensynet til en rationel udnyttelse af de produktive arealressourcer, f.eks. landskabelige, friluftsmæssige og økologiske forhold.

Udvalget har overvejet, om der gennem planlægningen skal udskilles områder, hvor tilskud til skovtilplantning ikke skal kunne ydes, fordi områdernes forstlige værdi skønnes at være for ringe.

I Miljøministeriets marginaljordsprojekter fra 1986, Teknikerrapport nr. 4 er gennemført undersøgelser over den potentielle træproduktion i jyske sandjordsområder, hvor størsteparten af fremtidige skovtilplantninger forventes at finde sted.

Undersøgelserne viser, at der med rødgrantilplantninger typisk kan opnås en produktion på 11 m³/ha/ar, men dog med betydelige lokale variationer. Selv om undersøgelserne samtidig peger på, at der med andre træarter, f.eks. sitkagran, i mange tilfælde kan opnås en betydeligt højere produktion, typisk 30 pct. højere end rødgran, må produktionen alligevel i en del tilfælde forventes at ligge under ca. 10 m³/ha/ar ved granplantning, hvilket må antages at ligge i underkanten af de krav, der bør stilles til en økonomisk rentabel produktion.

Undersøgelserne har imidlertid ikke kunnet påvise tilfredsstillende metoder til at forudsige produktionen i konkrete områder ud fra jordbundsmæssige, klimatiske eller andre forhold.

Da der således ikke synes at kunne påvises metoder til - med en rimelig sikkerhed - at forudsige den potentielle træproduktion på konkrete landbrugsarealer, vil det som udgangspunkt ikke virke rimeligt, hvis der gennem planlægningen søges udskilt områder, inden for hvilke der ikke skal kunne ydes til-

skud til tilplantning på grund af formodninger om en mindre tilfredsstillende træproduktion.

Udvalget indstiller derfor, at der ikke sker en sådan afgrænsning.

Udvalget har endvidere overvejet, hvorvidt strukturmæssige forhold inden for skovbruget skulle inddrages i kriterierne for udpegning af skovrejsningsområder.

I regeringens skovpolitiske redegørelse er det fremhævet, at strukturen i de danske skove i en del tilfælde ikke er driftsmæssigt hensigtsmæssigt, og at strukturen kan styrkes gennem arronderingsforbedrende tilplantning og samling af mindre skovarealer i større driftsenheder.

Udvalget finder på den baggrund, at tilplantninger, der forbedrer arronderingen af eksisterende skove, bør tillægges særlig høj prioritet også uden for skovrejsningsområder.

Udvalget kan anbefale, at områder, hvor koncentrationen af småskove synes at være særlig høj udpeges som skovrejsningsområder, medmindre landskabelige eller andre forhold taler imod.

Udvalget anbefaler samtidig, at arronderingsforbedrende tilplantninger generelt prioriteres højt ved differentiering af tilskuddene til tilplantning, således at tilplantninger, der forbedrer eksisterende skoves arrondering, nyder særlig fremme.

Udvalget har i afsnit 5.2.2. skitseret en tilskudsmodel, der særligt tilgodeser arronderingsforbedrende tilplantninger, ligesom modellen tilskynder til, at arronderingen ved etablering af ny skov bliver så god som muligt.

4.3.2. Andre interesser som grundlag for udpegning af skovrejsningsområder.

En øget skovtilplantning vil ikke blot have til formål at kon-

vertere en del af overskudsproduktionen af landbrugsafgrøder til træproduktion.

En tilplantning af landbrugsjord med skov kan også have betydning for beskyttelsen af sårbare grundvandsressourcer, for bedre muligheder for friluftsliv, for variation i og markering af landskabselementerne, for bedre vilkår for plante- og dyrelivet, for dæmpning af sandflugt og jordfygning og for opretholdelse af varierende beskæftigelsesmuligheder i landdistrikterne, navnlig i områder med begyndende marginaliseringstendenser.

Der kan imidlertid også peges på områder, hvor en skovtilplantning er uønsket, f.eks. af landskabelige eller kulturhistoriske grunde.

Alle disse forhold bør indgå i planlægningen som grundlag for udpegning af skovrejsningsområder samt af områder, hvor skovtilplantning ikke bør fremmes. Eventuelle modstridende interesser må afvejes i regionplanlægningen.

Naturfredningsinteresser.

Naturfredningslovens formål er at beskytte naturværdierne i bred forstand samt at sikre almenhedens adgang. Skovene bidrager til at øge naturindholdet og oplevelsesmulighederne i landskabet. En øget skovtilplantning vil derfor ofte tilgodese de fredningsmæssige interesser. Der vil dog være områder, som ud fra landskabelige eller andre fredningsmæssige, f.eks. geologiske, hensyn ønskes friholdt for en tilplantning med skov.

Ved planlægningen må der for fredningsinteressernes vedkomme tages udgangspunkt i en vurdering af de regionale eller egnskarakteristiske landskabstræk, der kan ønskes opretholdt, forstærket eller undtagelsesvis helt ændret.

Områder, der er beskyttet mod tilplantning efter naturfredningsloven (sø- og åbeskyttelseslinier, strandbeskyttelseslinier, heder, strandenge, fortidsminder m.v.) må ikke umiddel-

bart udpeges som skovtilplantningsområder. Det samme gælder for arealer, der er udpeget som Ramsar-områder og EF-fuglebeskyttelsesområder, og for en del af de udpegede nationale biologiske interesseområder.

Endvidere bør der normalt udvises tilbageholdenhed i de i freddningsplanlægningen udpegede sammenhængende naturområder, ligesom der for ådale, områder, der støder op til større søer, moser og heder, kuperede arealer og kystnære arealer, kirkeomgivelser m.v., må tages forbehold overfor skovtilplantning.

Efter en mere detaljeret vurdering under hensyn til de natur- og kulturgeografiske og landskabelige forhold m.v. vil der imidlertid kunne udpeges steder inden for disse områder, hvor en skovtilplantning vil være acceptabel eller måske undertiden direkte ønskelig.

I sådanne tilfælde, eller hvor en skovtilplantning i øvrigt er direkte ønskelig af kulturhistoriske grunde, af hensynet til friluftslivet, eller fordi den kan bidrage til at forstærke karakteristiske landskabstræk eller forbedre økologiske forbindelseslinier, vil der ofte være behov for en mere detaljeret planlægning af skovtilplantningen.

Råstofinteresser.

Råstoflovens formål er bl.a. at sikre, at udnyttelsen af råstofforekomster sker efter en samlet planlægning og under hensyntagen til en række samfundsmæssige interesser. Planlægningen skal bl.a. sikre, at arealer med væsentlige råstofforekomster ikke beslaglægges til andre formål, før råstofindvindingen har fundet sted. Udpegede graveområder bør således friholdes for en skovtilplantning.

Derimod kan en skovtilplantning på efterbehandlede gravearealer ofte være en hensigtsmæssig løsning, når råstofindvindingen er afsluttet.

Miljøinteresser.

Miljøbeskyttelsesloven skal bl.a. sikre kvaliteten af grund-

vand og overfladevand.

En skovtilplantning kan i mange tilfælde bidrage effektivt til løsning af særlige miljømæssige problemer. Som eksempel herpå kan nævnes

- konfliktområder mellem vandindvinding og recipientkvalitetsplanlægningen, hvor der af hensyn til vandføringen i områdets vandløb er skærpet administrationspraksis i vandindvindingsager,
- områder med særlige forureningssårbare grundvandsmagasiner, især hedeslettearealer, hvor grundvandsmagasinet ikke er overlejret af et lerlag, samt områder, ofte tæt på byer og virksomheder, med store vandindvindingsbehov, samt
- oplande omkring søer, specielt søer, hvor der er særlig stor tilførsel af næringssalte fra diffuse kilder.

Vindmølleinteresser.

Det er regeringens mål, at en stadig større del af landets energiforsyning dækkes med vedvarende energi. Derfor indgik regeringen i december 1985 en aftale med elværkerne om, at elværkerne skal forestå en udbygning med vindmølleparker med en samlet installeret effekt på mindst 450 MW, heraf 100 MW inden udgangen af 1990. Samtidig sker der en stadig større udbygning med vindmøller i privat regi.

Hvis en vindmølle placeres i vindfattige omgivelser, vil den typisk yde en trediedel af den energi, som den samme mølle kan producere ved kysten. Forhindringer i landskabet som skove, læhegn og huse vil nedsætte vindenergien.

Driften af en lille mølle med en højde på 20 m kan f.eks. påvirkes af læeffekter i landskabet inden for en radius på 3 km, og en mølle på 60 m kan påvirkes af læeffekter inden for 4 km.

Den nærmere placering af vindmølleparker skal fastlægges i

regionplanlægningen med henblik på bl.a. at sikre, at vindmølleparkerne bliver placeret der, hvor vinden blæser mest.

Udvalget finder, at regionplanlægningens udpegning af skovrejsningsområder bør afvejes med bl.a. vindmølleinteresserne.

Byudviklingsinteresser.

Ved udpegning af skovrejsningsområder må der tages hensyn til byudviklingsinteresser og bindinger til trafik- og forsyningsanlæg m.v.

For en del byers vedkommende vil der desuden være behov for at etablere eller supplere de bynære skovarealer for at tilgodese rekreative formål og friluftssinteresser.

4.3.3. Regionplanretningslinier om skovtilplantning.

De statslige udmeldinger om planlægning vedrørende skovtilplantning sker med hjemmel i planlovene, landbrugsloven og forslaget til ny skovlov og udarbejdes i samarbejde mellem Landbrugsministeriet og Miljøministeriet.

Udvalget anbefaler, at der i samarbejde mellem Landbrugsministeriet og Miljøministeriet udarbejdes en vejledning i udpegning af skovrejsningsområder i regionplanlægningen.

Udvalget anbefaler endvidere, at områdeudpegningen især base-res på landbrugsplanlægningen og fredningsplanlægningen, og at den nærmere afgrænsning af skovrejsningsområderne sker i regionplanlægningen.

Udvalget anbefaler endeligt, at der til regionplanernes områdeinddeling knyttes retningslinier for administration af landbrugsloven, forbedringsstøtteloven, jordfordelingsloven, skovloven og eventuelt anden relevant lovgivning med henblik på at sikre en smidig administration af skovtilplantningen. Der kan være tale om generelle retningslinier, der gælder for hele det åbne land, og/eller om specifikke retningslinier, der supplerer områdeudpegningen.

I relation til en øget skovtilplantning og større hensyntagen til natur- og miljøbeskyttelsesinteresser kan regionplanretningslinierne bl.a. indeholde bestemmelser om den nærmere afgrænsning af skovrejsningsområder og af områder, hvor en skovtilplantning ikke ønskes fremmet ved hjælp af offentlige tilskud eller andre foranstaltninger.

Udvalget foreslår, at retningslinierne bl.a. udformes på grundlag af følgende forudsætninger.

- friholdelse af områder, der er omfattet af naturfredningslovens beskyttelsesbestemmelser, og af andre områder, der indeholder særlige landskabstræk, natur- eller kulturhistoriske værdier,
- hensyntagen til jordbrugsmæssige interesser herunder bl.a. ved opkøb eller offentlig skovrejsning,
- en eventuel etapeopdeling for tilplantningen inden for udpegede skovrejsningsområder,
- udnyttelse af eventuelle råstofforekomster, inden tilplantningen finder sted,
- nærmere afklaring af konkrete forhold, inden tilplantningen kan finde sted,
- varetagelse af andre hensyn end hensyn til træproduktion, f.eks. hensyn til landskabet, friluftslivet, dyre- og plantelivet eller grundvandet.

Udvalget anbefaler i øvrigt, at regionplanretningslinierne udformes på baggrund af udvalgets anbefalinger og overvejelser i afsnit 5.

4.3.4. Handlingsprogrammer.

Det kommende plansystem pålægger amtsrådene at udarbejde årlige handlingsprogrammer, der i tilknytning til den amtskom-

munale budgetlægning nærmere redegør for amtsrådets indsats på de enkelte sektorområder, herunder også vedrørende varetagelse af landbrugs- og skovbrugsinteresser.

Der kan f.eks. være tale om

- udbygning af videngrundlaget på et eller flere sektorområder,
- tilsynsopgaver,
- gennemførelse af særlige undersøgelser, eventuelt i samarbejde med andre offentlige myndigheder, interesseorganisationer, konsulenter m.fl.,
- pleje og beskyttelsesforanstaltninger,
- jordopkøb eller
- etablering af rekreative anlæg.

4.4. Den fremtidige landbrugsplanlægning.

Udvalgets overvejelser om indholdet af den fremtidige landbrugsplanlægning er sket med udgangspunkt i det fremtidige plansystem og det materiale, som landbrugsplanlægningen vil omfatte.

Analysedelen i de foreliggende landbrugsplaner for de enkelte amtskommuner vil udgøre en væsentlig del af landbrugsplanlægningens videndel.

Det primære krav med hensyn til indholdet af den fremtidige landbrugsplanlægning vil være et krav om en løbende udbygning af landbrugsplanlægningens videndel i takt med amtsrådets tværgående analyser i særlige problemområder eller af hensyn til løsningen af aktuelle opgaver.

Udpegningen af skovrejsningsområder er efter udvalgets opfattelse et typisk eksempel på en tværgående opgave, som kræver en udbygning af bl.a. landbrugsplanlægningen.

Ved udpegningen af skovrejsningsområder vil jordens bonitet og vandingsmuligheder være vigtige faktorer, men der må også foretages nærmere vurderinger af landbrugets produktionsvilkår, herunder ejendomsstruktur og foretagne investeringer i bygninger og anlæg for at undgå, at værdifulde landbrugsområder udlægges som skovrejsningsområder. Der vil være behov for i konkrete områder at gennemføre særlige undersøgelser af produktionsforholdene eventuelt i samarbejde med landbrugskonsulenter, den stedlige jordbrugskommission m.fl. En sådan undersøgelse bør efter udvalgets opfattelse være et led i en udbygning af landbrugsplanlægningen.

I forbindelse med opstilling af rammer for plejeindsatsen og udformning af forvaltningskontrakter inden for miljøfølsomme områder kan det være hensigtsmæssigt at foretage nærmere undersøgelser af driftsformen for berørte landbrugsejendomme, og det bør i givet fald også ske som en udbygning af landbrugsplanlægningen.

Der kan være behov for en tilsvarende udbygning af landbrugsplanlægningen for at tilvejebringe hensigtsmæssige løsninger i særlige problemområder, f.eks. okkerpotentielle områder, områder med uheldige marginaliseringstendenser, potentielle jordfordelingsområder eller områder, hvor man ønsker at fremme en ekstensiv landbrugsdrift.

Det er udvalgets opfattelse, at indholdet af den fremtidige landbrugsplanlægning vil være bestemt af behov og muligheder for at løse aktuelle og forventede fremtidige opgaver.

Udvalget anbefaler, at der sker en successiv udbygning af landbrugsplanlægningens videndel i nødvendigt omfang af hensyn til varetagelsen af de jordbrugsmæssige interesser under løsningen af disse opgaver.

5. Offentlig påvirkning af tilplantningsaktiviteten

Den private tilplantningsaktivitet er påvirket af en række forskellige faktorer, som i større eller mindre udstrækning kan styres af det offentlige.

Der er dels tale om forskellige retlige reguleringer i form af regler om, hvor og i hvilket omfang tilplantning kan finde sted (naturfredningsloven og landbrugsloven), regler om erhvervelse af landbrugsjord med henblik på tilplantning (landbrugsloven), dels er der tale om forskellige økonomiske reguleringer i form af beskatningsregler og tilskudsordninger, som påvirker private investorers incitament til at plante til.

Som anført i afsnit 2.2 er der i de senere år i flere sammenhænge og med forskellige begrundelser peget på ønskeligheden af en øget skovtilplantning. Argumenterne herfor er flere og kan rubriceres i tre grupper

- en forøgelse af den indenlandske træproduktion, bl.a. med henblik på en forbedring af betalingsbalancen
- natur-, miljø- og rekreative hensyn og
- landbrugspolitiske synspunkter.

Umiddelbart kan synspunktet, at den nationale træproduktion bør øges for at nedsætte importbehovet, virke rigtigt. Skovdrift er på langt sigt et produktionsmæssigt alternativ til fortsat landbrugsdrift på dele af det nuværende landbrugsareal. Det forhold, at der for øjeblikket er overskudsproduktion af en række betydningsfulde landbrugsprodukter, samtidig med at der er lav selvforsyningsgrad af træ, er dog ikke ens-

betydende med, at det offentlige med støtte m.v. bør bidrage til en forøgelse af skovarealet. Fremme af skovtilplantningen primært med henblik på produktion af træ er kun relevant, hvis det ud fra en langsigtet samfundsmæssig betragtning er mere fordelagtigt at investere jord og kapital i træproduktion frem for i landbrugsproduktion. Det bemærkes herved, at det er forbundet med betydelig usikkerhed at sammenligne rentabiliteten af en landbrugsmæssig og en skovbrugsmæssig udnyttelse af et givet areal.

Det er heller ikke muligt med blot nogen sikkerhed at forudsige, om den importbegrænsende virkning af en forøget træproduktion er at foretrække frem for virkningen på betalingsbalancen og for beskæftigelsen af andre anvendelser af de tilplantede arealer. Dette dog under forudsætning af fri handel med træ og træprodukter over hele verden. Der må peges på, at der internationalt satses på øget skovtilplantning både for at imødekomme et stort og stigende behov for træ og for at løse en række miljømæssige problemer, herunder erosion.

Ønsket om at formindske importafhængigheden af træ og træprodukter vil muligvis kunne imødekommes inden for en væsentlig kortere tidshorisont gennem en bevidst satsning på teknologisk udvikling af celluloseproduktion baseret på landbrugsafgrøder. En sådan udvikling vil udover den hurtigere virkning på betalingsbalancen kunne skabe mere beskæftigelse end skovtilplantning.

Det er i dag teknisk muligt at fremstille kortfibret cellulose på basis af halrn. Med de gældende råvarepriser til cellulosefremstilling og med de bjærgnings- og transportomkostninger, der er forbundet med benyttelsen af halm i celluloseproduktionen, er det imidlertid ikke givet, at celluloseproduktion på basis af halm kan danne grundlag for en i økonomisk henseende tilstrækkelig sikker produktion.

På længere sigt vil udviklingen af celluloseproduktion på basis af andre landbrugsafgrøder formentlig snarere kunne være et alternativ til skovtilplantning med henblik på produktion

af cellulosetræ. Derimod kan landbrugsmæssig arealudnyttelse ikke erstatte skovens specifikke immaterielle værdier.

Hensynet til naturen, miljøet og de rekreative interesser taler med forskellig styrke for en forøgelse af skovtilplantningen afhængig af tilplantningsarealernes karakter. Som det fremgår af afsnit 4, kan f.eks. hensynet til grundvandsbeskyttelsen i områder, hvor grundvandsressourcen er særlig sårbar, hensynet til sikring af landskabelig variation og hensynet til sikringen af egnede levesteder for planter og dyr i mange tilfælde begrunde en tilplantning. I andre tilfælde kan netop en eller flere af disse hensyn tale mod tilplantninger.

Medens det foran nævnte produktionshensyn taler for etablering af større rationelle produktionsenheder, kan de her nævnte hensyn under visse omstændigheder tale for etableringen også af mindre, spredte tilplantninger, der sammen med læplantninger og vildtplantninger kan bidrage til at skabe variation og leve- eller rastesteder for dyrelivet i det åbne land.

De rekreative interesser er primært knyttet til de bynære områder. En forudsætning for, at skovområder er interessante for friluftslivet, vil ofte være, at der sikres adgang ikke blot til skovområdet, men navnlig også til omkringliggende områder i det åbne land. Med hensyn til kvaliteten af friluftsarealerne er det i øvrigt ikke så meget de enkelte skovparcellers areal som størrelsen af det samlede friluftsområde, der er afgørende.

Ud fra en landbrugspolitisk synsvinkel har skovtilplantning især påkaldt sig interesse af to årsager.

For det første består der en vis tradition for en kombineret landbrugs- og skovbrugsdrift. Der har til mange landbrugsejendomme været knyttet skovarealer af større eller mindre omfang, som beskæftigelsesmæssigt har kunnet indpasses i driften, og som har betydet en supplerende indtægtskilde.

For det andet har man ikke mindst i EF's socio-strukturelle foranstaltninger peget på skovbrug som et alternativ til traditionel landbrugsproduktion og eventuelt til braklægning, ekstensivering eller lignende.

5.1. Retlige reguleringer.

5.1.1. Landbrugsloven.

5.1.1.1. Landbrugspligt og fredskovpligt.

En landbrugsejendom er i følge landbrugslovens § 2 en ejendom, der i matriklen er noteret som en landbrugsejendom. Til en landbrugsejendom henregnes med få undtagelser tillige arealer, der uden at være omfattet af noteringen i matriklen ved den seneste vurdering til ejendomsværdi og grundværdi, er vurderet under ejendommen.

Landbrugsejendomme er undergivet landbrugspligt, der er en samlet betegnelse for landbrugslovens forskellige begrænsninger i adgangen til at disponere over landbrugsejendomme.

Skovarealer er omfattet af landbrugslovens regler, hvis de udgør en del af en landbrugsejendom. Sådanne arealer behandles i landbrugsloven som anden landbrugsjord. Der kan dog ved administrationen af visse af lovens bestemmelser ses bort fra skovarealer, respektive fredskovspligtige arealer ved vurderingen af, om arealgrænser eller afstandsgrænser er opfyldt.

Skovarealer uden landbrugspligt, det vil sige arealer, der ikke hører til en landbrugsejendom i landbrugslovens forstand, og som er skovbevoksede, er "frie jorder" og ikke undergivet landbrugspligt.

Der gælder således på en række områder forskellige regelsæt for skovarealer alt efter, om de er undergivet landbrugspligt, eller om der er tale om frie jorder. Om skovarealet tilhører den ene eller den anden kategori er resultatet af et historisk forløb og kan i dag forekomme vanskeligt at begrunde.

På samme måde som nogle skovarealer er undergivet landbrugslovens bestemmelser, mens andre ikke er det, er nogle skovarealer undergivet fredskovspligt, medens andre arealer, der ud fra forstmæssige synspunkter kan være fuldt så værdifulde, ikke er undergivet fredskovspligt.

Skønsmæssigt er ca. 30 pct. af skovarealet beliggende på landbrugsejendomme, medens ca. 70 pct., herunder mange større skovejendomme, ikke ligger på landbrugsejendomme og derfor ikke berøres af landbrugslovens regler. Disse tal, der er opgjort på grundlag af landbrugstællingen, er forbundet med nogen usikkerhed. Af det samlede skovareal anslås ca. 80 pct. at være underkastet fredskovspligt. Det bemærkes herved, at skovlovens hugstbegrænsninger gælder for et lidt større areal, idet ejendomme, der har været handlet inden for en 10-års periode, også er omfattet af loven.

Fredskovspligtens indhold og omfang er fastlagt i skovloven, der er under revision i Folketinget. Udvalget har ikke vurderet indholdet af reglerne om fredskovspligt.

Udvalget har derimod overvejet anvendelsen af landbrugslovens regler under synsvinklen: Reglernes betydning for tilplantningsaktiviteten og for en hensigtsmæssig skovdrift.

5.1.1.2. Vurdering af landbrugspligtens betydning for tilplantninger.

Der foreligger ikke præcise oplysninger om tilplantningsaktiviteten på landbrugsjorder. Skovarealet øges fortsat gennem nye tilplantninger i statsligt regi og i privat regi. Det er uklart, i hvilket omfang den privatfinansierede forøgelse af skovarealet er resultatet af en bevidst etablering af ny produktionsskov, og i hvilket omfang den er resultatet af f.eks. en videreudvikling af tilplantninger, der oprindeligt blev etableret med henblik på produktion af juletræer eller pyntegrønt.

Etableringen af større skovarealer med en forstmæssig rationel sammensætning er en langsigtet og forholdsvis kostbar investering.

Landbrugsloven begrænser den private tilplantningsaktivitet gennem en øvre grænse for, hvor stor en del af den enkelte landbrugsejendom, der - uden særlig tilladelse - kan tilplantes. Efter § 7a, stk. 2, kan maksimalt 25 pct., dog højst 25 ha, af den del af en landbrugsejendom, der ikke var tilplantet den 1. august 1973, tilplantes med skov.

Tilladelse til skovtilplantning herudover kan meddeles, når forholdene taler for det. Der lægges herved vægt på arealets egnethed til tilplantning, og det vurderes, om jordens beskaffenhed, beliggenheden, arronderingsforholdene m.v. snarere taler for fortsat landbrugsdrift.

Driftsreguleringen i § 7a har således til hensigt at sikre en forsvarlig jordbrugsmæssig udnyttelse af landets dyrkningsjorder. Gennem bestemmelsen sikres det tillige, at størstedelen af jordtilliggendet på en landbrugsejendom friholdes for tilplantning.

Skønmæssigt findes skov på knap 1/3 af landets jordbrugsbedrifter, og da skovarealet på mange landbrugsejendomme er af betydeligt mindre omfang end tilladt efter loven, vil der kunne ske en væsentlig udvidelse af skovarealet inden for rammerne af den eksisterende lov.

Set fra et rent skovdriftsmæssigt synspunkt er bestemmelsen i § 7a derimod ikke ganske hensigtsmæssig, fordi den begrænser mulighederne for opbygning af rationelle, produktive skovenheder på de enkelte ejendomme. Hensynet til en rationel skovdrift taler for, at der skal kunne opbygges større sammenhængende skovenheder - ikke mindst i områder, der på grund af jordbundsmæssige eller klimatiske forhold har en mindre god bonitet.

Lovens erhvervelsesregler begrænser endvidere adgangen til at erhverve landbrugspligtige arealer. Lovens begrænsninger indskrænker kredsen af personer, der uden dispensation kan erhverve landbrugsjord, og afskærer i det store hele selskaber fra at erhverve landbrugsjord. Det personligt ejede skovareal, herunder skovarealet på landbrugsejendomme, udgør omkring 200.000 ha skovbevokset areal, svarende til ca. 7 pct. af det samlede dyrkede areal, medens selskaber, stiftelser m.v. ejer ca. 85.000 ha skovbevokset areal.

Det må derfor antages, at landbrugslovens regler på en række punkter virker begrænsende på tilplantningsaktiviteten.

Reglerne om, at erhververen af en større landbrugsejendom skal have en landbrugsmæssig uddannelse og tage bopæl på ejendommen, er begrundet i ønsket om at sikre kvalificerede landmænd en fortrinsstilling til landbrugsejendommene og at undgå fjern-eje.

Det falder uden for udvalgets opgaver at vurdere bestemmelsernes bærekraft for så vidt angår erhvervelsen af landbrugsejendomme med henblik på traditionel landbrugsdrift. For så vidt angår erhvervelse af skovarealer eller af landbrugsarealer med henblik på etablering af produktionsskov finder udvalget derimod, at de givne begrundelser for reglerne ikke ud fra driftsmæssige betragtninger er bæredygtige. Der henvises i øvrigt til de tilsvarende synspunkter i skovpolitisk udvalgs betænkning.

Udvalget har endvidere noteret sig, at skovpolitisk udvalg finder, at begrænsningen af den potentielle køberkreds til landbrugspligtige skovarealer forstærker efterspørgselspresset på de øvrige skove og frijorderne.

Alt i alt finder udvalget ikke, at driftsmæssige betragtninger kan begrunde opretholdelsen af landbrugslovens erhvervelsesregler for så vidt angår omsætningen af skovarealer.

Opretholdelse af bopælspligten må derfor i givet fald finde begrundelse i andre hensyn, nemlig ønsket om at undgå fjern-

eje. Som anført foran ligger kun ca. 30 pct. af skovarealet på landbrugsejendomme, og de hidtidige erfaringer med skove på "frie" jorder tyder ikke på, at en lempelse af erhvervelsesreglerne vil give fjerneproblemer.

Landbrugslovens erhvervelsesbegrænsninger indebærer, at investorer, der må antages at besidde de fornødne midler og at operere med den fornødne langsigtede investeringshorisont til at gå ind i skovdrift, herunder større tilplantninger, er afskåret fra at erhverve landbrugspligtige arealer til dette formål. Det må derfor antages, at en virkning af landbrugslovens regler er, at omfanget af tilplantninger er mindre, end det ville have været uden begrænsninger i landbrugsloven.

Endelig indebærer landbrugslovens regler begrænsninger for driften af eksisterende skovarealer. Disse begrænsninger må ud fra rent forstmæssige betragtninger anses for u hensigtsmæssige. De allerede nævnte begrænsninger i erhvervelsesadgangen, kombineret med landbrugslovens begrænsninger med hensyn til ophævelse af landbrugspligten på skovarealer med henblik på sammenlægning med andre ikke-landbrugspligtige skovarealer og med reglerne om samdrift vanskeliggør i visse tilfælde etableringen af hensigtsmæssige driftsenheder indenfor skovbruget.

5.1.1.3. Udvalgets overvejelser.

Som nævnt kan skovarealer være underkastet både landbrugspligt og fredskovspligt, underkastet landbrugspligt men ikke fredskovspligt, underkastet fredskovspligt men ikke landbrugspligt eller hverken underkastet landbrugspligt eller fredskovspligt.

I diskussionen om anvendelsen af landbrugslovens regler på skovarealer ses undertiden anført, at det forhold, at et areal på samme tid er underkastet landbrugspligt og fredskovspligt, er u hensigtsmæssigt og udtryk for en ubegrundet forskelsbehandling i forhold til skovarealer på frie jorder. I det omfang landbrugspligten og fredskovspligten forfølger forskellige formål, er denne betragtning ikke rigtig. Afgørende må være, om landbrugspligten og fredskovspligten hver for sig er nød-

vendig. Som det fremgår af de foregående bemærkninger om anvendelsen af landbrugslovens regler på skovarealer, synes dette ikke at være tilfældet.

Hvis man ud fra rent driftsmæssige hensyn måtte ønske at afbøde de konsekvenser, der er resultatet af anvendelsen af landbrugslovens bestemmelser på skovarealer, består forskellige løsningsmuligheder. Man kan tillade landbrugspligten ophævet generelt eller konkret for (visse kategorier af) skovarealer, eller man kan administrativt dispensere fra enkelte af de bindinger, landbrugspligten indebærer.

Da de landbrugspligtige skovarealer er af forskellig karakter og ofte udgør en del af en landbrugsejendom, vil en løsning, hvorefter skovarealer generelt i loven fritages fra landbrugspligten, være teknisk krævende, idet den må forudsætte en udstykning af skovarealerne, og dermed registrering af sådanne ejendomme i kommunernes ejendomsregister og i tingbøgerne, således at det ved enhver handel er klart for parterne, at der er tale om en skovejendom.

Ophævelse af landbrugspligt på en del af en landbrugsejendom kan kun ske ved udstykning, hvorved den pågældende del fraskilles som en selvstændig ejendom eller sammenlægges med en anden ejendom, jfr. landbrugslovens § 4.

Udvalget finder derfor, at en løsning baseret på en lempelig administrativ praksis vedrørende ophævelse af landbrugspligten på skovarealer efter konkret vurdering mod notering af fredskovspligt vil være enklere.

Hidtidig praksis med hensyn til ophævelse af landbrugspligten på skovarealer og jorder uden dyrkningsmæssig værdi er meget restriktiv. Begrundelsen for denne praksis må søges i de ovenfor i afsnit 5.1.1.2. omtalte begrundelse for anvendelse af landbrugslovens struktur- og erhvervsregler på skovarealer på landbrugsjord, herunder især at undgå fjernveje.

Kun når særlige forhold taler for det, kan landbrugspligten

tillades ophævet på skovarealer eller på landbrugsarealer, der agtes pålagt fredskovspligt. For større skove på 100-200 ha, hvor der skønnes at være grundlag for rationel skovdrift, vil landbrugspligten i visse tilfælde kunne tillades ophævet. Landbrugspligten vil også kunne tillades ophævet på skovarealer, der sammenlægges med en større skovejendom. Skovarealer kan i øvrigt udstykkes og sammenlægges med anden landbrugsejendom inden for landbrugslovens regler.

Det bemærkes, at Folketingets Landbrugs- og Fiskeriudvalg i sin betænkning vedrørende ændringen af 86-landbrugsloven har henstillet til ministeren, at udstykning af skov fra landbrugs-ejendomme til fri jord begrænses mest muligt, indtil Skovpolitisk Udvalg har afsluttet sit arbejde, og indtil de politiske overvejelser over udvalgets arbejde har fundet sted i Folketinget.

Denne praksis kunne fremover tilrettelægges således, at landbrugspligten efter ansøgning ophæves for

- større skovarealer, der kan danne grundlag for rationel skovdrift,
- mindre arealer, som sammenlægges med fredskovspligtige arealer, således at der opnås en i forstmæssig henseende mere rationel driftsenhed end før sammenlægning,
- landbrugsarealer, som inden for skovrejsningsområder ønskes tilplantet som en selvstændig ejendom eller som supplerende eller arrondering af eksisterende fredskovsarealer i overensstemmelse med en tilplantningsplan.

Det forudsættes, at arealerne i forbindelse med ophævelse af landbrugspligten pålægges fredskovspligt, og at arealerne i øvrigt, hvor nødvendigt, udstykkes. Det forudsættes endvidere, at forekomsten af mindre åbne arealer, herunder nogle få ha under landbrugsmæssig udnyttelse, der har karakter af lysninger i større skovarealer, ikke hindrer landbrugspligtens ophævelse.

Gennem ophævelsen af landbrugspligten bringes arealerne uden for landbrugsloven. Det vil indebære, at landbrugslovens strukturregler, der ikke er afstemt med kravene til rationel skovdrift, samt lovens erhvervelsesregler, ikke længere finder anvendelse, og at arealerne derfor kan erhverves frit af såvel personer som selskaber.

Af et enkelt medlem har det synspunkt været fremført, at den væsentlige udvidelse af de frit omsættelige skovarealer, som denne løsning på længere sigt vil indebære, bør føre til overvejelser om særlige erhvervelsesregler for de private skove.

Endvidere er det af medlemmer fremført, at en ophævelse af landbrugspligten, der vil indebære, at erhvervelsesreglerne ikke finder anvendelse på de pågældende ejendomme, vil medføre, at væsentlige arealer frit vil kunne erhverves med henblik på skovrejsning. Dette vil begrænse muligheden for at erhverve landbrugsjord med henblik på landbrugsmæssig produktion.

Som det fremgår af afsnit 5.2.2.1. anbefaler udvalget en 10-årig fortrydelsesret for tilplantninger med tilskud. Udnyttes denne fortrydelsesret, bør der efter udvalgets opfattelse ikke blot ske tilbagebetaling af tilskud; også tilladelser i.h.t. landbrugsloven bør bortfalde. Dette indebærer, at ejendommen igen noteres som landbrug, og er ejendommen i forbindelse med ophævelsen af landbrugspligten erhvervet af et selskab, skal den genafhændes i overensstemmelse med landbrugslovens almindelige regler.

Som en mindre vidtgående løsning end ophævelse af landbrugspligten kan udvalget pege på en løsning, hvor landbrugspligten opretholdes, medens der kan meddeles dispensation fra erhvervelsesreglerne, og, for så vidt der er tale om erhvervelse af arealer med henblik på tilplantning, fra begrænsningerne i landbrugslovens § 7a. Det vil endvidere kunne komme på tale at åbne adgang for selskaber, som erhverver skovarealer eller arealer med henblik på tilplantning. Tilladelser af denne karakter bør begrænses til skovrejsningsområder.

En begrænsning i det antal skovejendomme, der må erhverves af en enkelt person eller et selskab kan fastholdes med henblik på at undgå koncentration af ejendomsretten på få hænder.

Denne løsning indebærer ikke en frigørelse fra landbrugslovens strukturregler, og disse vil derfor - med de særregler der gælder for skovarealer - fortsat finde anvendelse. Dette betyder bl.a., at skovarealer, der ønskes sammenlagt, i almindelighed skal ligge inden for en indbyrdes afstand af 8 km, eller 15 km, hvis der er tale om større arealer.

Med hensyn til fortrydelsesretten bør der efter udvalgets opfattelse forholdes på tilsvarende måde som ved ophævelse af landbrugspligten, jfr. ovenfor.

5.1.2. By- og landzonenloven.

Tilplantning af landbrugsarealer med skov kræver ikke tilladelse i henhold til zonenloven.

Udstykning af et areal i landzone kræver derimod tilladelse i medfør af zonenlovens § 9, jfr. § 6, med mindre det udstykkede areal sammenlægges med en bestående landbrugsejendom.

Det vil være en forudsætning for en gennemførelse af de under 5.1.1.3. skitserede lempelser af landbrugsloven, at der parallelt med meddelelse af tilladelser efter landbrugsloven meddeles fornøden tilladelse efter zonenloven.

Amtsrådet, i hovedstadsområdet dog Hovedstadsrådet, har kompetencen til at meddele tilladelse i henhold til zonenloven.

5.1.3. Naturfredningsloven.

Naturfredningslovens §§ 43, 43a og 43 b giver en generel beskyttelse mod "tilstandsændringer", herunder tilplantning, på en række forskellige naturtyper over en vis størrelse.

Efter den gældende lov er der således fastlagt begrænsninger i adgangen til at foretage tilplantning af visse heder, moser, strandsumpe, strandenge og af arealer inden for 150 m fra søer og vandløb og inden for 100 m fra fortidsminder og strandbredder.

Miljøministeren har i februar 1988 fremsat forslag til ændring af naturfredningsloven, herunder en ændring af arealgrænserne for naturtyperne omfattet af ovennævnte beskyttelsesbestemmelser, og om at ferske enge og overdrev fremover tillige skal omfattes af de generelle beskyttelsesregler i disse paragraffer.

Endelig må nævnes de internationale forpligtelser i medfør af Ramsar-konventionen og EF's fuglebeskyttelsesdirektiv til at beskytte en række særligt betydningsfulde yngle- og rasteplasser for fuglelivet.

En del af de arealer, der er omfattet af ovennævnte bestemmelser, er i praksis uden interesse for skovtilplantning, da der bl.a. er tale om vådområder.

På en del arealer, der ligger inden for naturfredningslovens beskyttelseslinier, kan en skovtilplantning ud fra jordbrugs-hensyn vise sig ønskelig, eventuelt i forbindelse med, at de tilstødende arealer tilplantes. I sådanne tilfælde vil der efter en konkret vurdering kunne gives dispensation fra beskyttelseslinjerne til skovtilplantning, især dog i forbindelse med større sammenhængende tilplantninger.

Uanset sigtet med beskyttelseslinjerne har været at undgå bebyggelse og tilfældig beplantning m.v. nær kyster, søer, vandløb og fortidsminder og ikke har haft en egentlig skovtilplantning for øje, forekommer det ikke umiddelbart hensigtsmæssigt generelt at ophæve eller lempe på beskyttelseslinjebestemmelserne for så vidt angår skovtilplantning, idet der også for skovtilplantning er behov for at foretage en konkret vurdering med udgangspunkt i de hensyn, beskyttelseslinjerne er tænkt at skulle varetage i henseende til visuel oplevelse m.v.

De fredningsplaner, amtskommunerne efter naturfredningsloven skal udarbejde, vil være et væsentligt element i grundlaget for planlægningen vedrørende skovtilplantning, og kan desuden give et bidrag til grundlaget for den konkrete administration af naturfredningslovens bestemmelser om beskyttelseslinier.

Udpegningen af skovrejsningsområder i regionplanen vil således kunne danne grundlag for fredningsnævnenes behandling af sager om dispensation fra bygge- og beskyttelseslinierne, idet regionplaninstituttet bl.a. tjener til at afveje modstridende hensyn i arealanvendelsen.

5.2. Økonomiske reguleringer.

5.2.1. Beskatning.

Ved anvendelse af driftsøkonomiske kalkuler som lønsomhedsmål for alternative kapitalanbringelsers fordelagtighed er det for private investorer relevant at tage udgangspunkt i investerings nettobetalingsrække, dvs. opgørelser over ind- og udbetalingsforløbet betragtet efter skat.

Hvis skattereglerne var "investeringsneutrale" ville rangordningen af alternative kapitalanbringelser efter driftsøkonomiske lønsomhedskriterier, f.eks. rentabilitet; være den samme ved betragtninger før og efter skat. Skatten påvirker imidlertid fordelagtigheden af alternative kapitalanbringelser forskelligt.

Der kan således være investeringer, der må anses for fordelagtige ved betragtninger før skat, men ufordelagtige ved betragtninger efter skat, ligesom der kan være investeringer, der for private investorer må anses for fordelagtige ved betragtninger efter skat, uanset at de muligvis er ufordelagtige ved betragtninger før skat. Fastsættelsen af skatteregler kan således benyttes som styringsinstrument over for den private ressourceallokering - herunder investering i skovtilplantning.

Når en skovbevoksning afdrives og arealet tilplantes med en ny skovkultur, kan udgifterne til kulturanlægget trækkes fra i

den skattepligtige indkomst, hvorimod der efter gældende praksis ikke gives fradrag for nye kulturanlæg til vedproduktion på hidtil ikke-skovbevoksede arealer.

Som følge heraf er investering i gentilplantning af skov derfor både likviditetsmæssigt og forrentningsmæssigt langt mere fordelagtigt end en tilsvarende investering i ny skovkultur.

Et alternativ - eller supplement - til en støtteordning for skovtilplantning kunne således være en skattemæssig ligestilling mellem nytplantning og gentilplantning.

For investorer med en høj marginal beskatningsprocent ville indførelse af en sådan fradragsret være betydelig mere interessant end indførelse af en tilskudsordning, hvor der skal svares almindelig indkomstskat af tilskuddene.

5.2.2. Tilskud til tilplantning.

Som det fremgår af ovenstående gennemgang i afsnit 5.1. om retlige reguleringer og afsnit 5.2.1. om beskatning er tilskud kun ét blandt flere mulige midler, det offentlige kan tage i anvendelse for at påvirke tilplantningen i en ønsket retning.

Tilskud er et økonomisk virkemiddel, som kan påvirke tilplantningsaktiviteten inden for de rammer, der i øvrigt fastsættes i landbrugsloven, naturfredningsloven m.v., ligesom der gennem planlægningen vil kunne fastsættes rammer for ydelse af tilskud.

Udvalgets overvejelser om tilskud til tilplantning har hovedsagligt vedrørt tilplantninger med henblik på skovdrift. Overvejelserne er møntet på tilplantningstilskud i henhold til EF's regler og supplerende nationale tilplantningstilskud.

For at sikre en hensigtsmæssig fordeling af tilskudsmidlerne har udvalget fundet det rimeligt, at der som vilkår for tilplantningsstøtte stilles krav, som sikrer varetagelsen af en række forskelligartede hensyn.

Ydelse af tilskud må således bl.a. forudsætte, at tilplantningerne får mulighed for at udvikle sig til bevoksninger, der danner basis for en langsigtet og produktiv skovdrift.

Samtidig hermed må tilplantningerne indrettes på en måde, som sikrer varetagelsen af landskabelige og naturmæssige interesser. Hensynet til det omgivende miljø, herunder hensynet til egnskarakteristiske dyr og planter, kan i vidt omfang tilgodeses ved en fornuftig tilrettelæggelse af den enkelte tilplantning, samtidig med at de produktive interesser varetages tilfredsstillende.

Der er imidlertid grænser for, hvor langt varetagelsen af forskellige interesser kan sikres ved tilrettelæggelsen af en tilplantningspolitik. Således taler eksempelvis hensynet til træproduktionen og til en rationel udnyttelse heraf for etablering af større sammenhængende skovenheder, mens hensynet til den landskabelige virkning og til biotopvariationer, økologiske forbindelseslinier m.v. kan tale for etablering også af mindre skove.

De krav, det kan være rimeligt at stille som vilkår for støtte til en skovtilplantning med produktionsformål for øje, vil ikke nødvendigvis være rimelige vilkår for støtte til småtilplantninger, hvis primære formål kan være at bidrage til variationen i landskabsbilledet eller at fungere som levesteder for det vilde dyre- og planteliv.

Udvalget finder på den baggrund, at det må overvejes at koncentrere den offentlige støttepolitik om 2 tilskudsordninger med forskelligt sigte:

1. En tilskudsordning for egentlig skovtilplantning. Der tages i denne støtteordning primært sigte på produktionshensyn samtidig med at hensyn til naturværdier, landskabsværdier m.v. tilgodeses ved udformningen af støtteordningen. Lov nr. 198 af 9. april 1986 om støtte til forbedring af strukturen og effektiviteten i jordbruget, med de ændringer der følger ved gennemførelsen af de socio-strukturelle foranstaltninger, giver hjemmel til ydelse af disse tilskud.

2. En tilskudsordning for småtilplantninger, hvis primære sigte er at bidrage til etablering af småbiotoper for vildt og fugle samt at skabe almindelig variation i landskabsbilledet i det åbne land. Lov nr. 221 af 3. juni 1967 om jagt- og vildtforvaltning med senere ændringer, jfr. lovbekendtgørelse nr. 801 af 11. december 1987 giver hjemmel til ydelse af sådanne tilskud (vildtplantningen).

5.2.2.1. Fremtidige rammer for tilskud til egentlig skovtilplantning.

Krav om langsigtet og stabil skovdrift.

1 udvalgets 1. delbetænkning blev det påpeget, at der som vilkår for støtte til skovtilplantning bør stilles krav, som sikrer en langsigtet og stabil skovdrift, f.eks. ved pålæggelse af fredskovspligt eller ved pålæggelse af tinglyst tilbagebetalingspligt, som træder i kraft, hvis tilplantningen ryddes inden for en nærmere fastsat årrække.

For at undgå den dobbeltadministration af "sikrede" skovarealer, som tinglyst tilbagebetalingskrav vil indebære, har udvalget overvejet den mulighed, at arealerne pålægges fredskovspligt alene for den 1. generation skov, således at arealerne frit kan tilbageføres til landbrugsmæssig udnyttelse efter den første omdrift.

En sådan løsning medfører dog forskellige problemer, bl.a. med hensyn til fastsættelsen af en tidsbegrænsning for fredskovspligtens gyldighed. En sådan fastlæggelse af åremål er nødvendigt for at opfylde tinglysningslovens krav om, at et dokument indhold som forudsætning for lysning skal være endeligt fastsat. Da forskellige træarter har forskellig optimal omdriftstid, der igen inden for de enkelte træarter varierer med forskel i jordbonitet, hugstbehandling, renteniveau m.v., er det oplagt, at fastlæggelsen af åremålet vil være problemfyldt.

Udvalget finder herefter, at ydelse af tilskud til tilplantninger bør betinges af pålæg af fredskovspligt. Bl.a. under hensyn til den usikkerhed, der for den enkelte ejer kan være forbundet med gennemførelsen af en tilplantning på arealer, der ikke tidligere har været tilplantet, kan udvalget imidlertid anbefale, at ejeren sikres en "fortrydelsesret" indenfor de første 10 år efter plantning. Ejeren får mulighed for igen at rydde det tilplantede areal mod tilbagebetaling af det modtagne tilskud med renter. Dette bør dog ikke gælde for tilplantninger, der er etableret med henblik på forbedring af eksisterende skoves arronderingsforhold.

Skovstørrelse og arronderingsforhold.

I marginaljordsredegørelsen er der peget på et behov for at øge skovenes rentabilitet gennem udlægning af større, samlede skovarealer. I den skovpolitiske redegørelse fremhæves behovet for nye hensigtsmæssige driftsenheder.

Ønskerne om større skovenheder er bl.a. udsprunget af erfaringerne med tidligere danske tilplantninger, som har ført til plantning af mange små skove, som yder et relativt beskedent bidrag til landets træforsyning - også set i forhold til deres samlede areal.

Dette skyldes dels en manglende eller begrænset rationel drift af disse skove, hvilket bl.a. har ført til etablering af forskellige særlige støtteordninger for småskovene, og dels det forhold, at selve produktionen, trætilvæksten, generelt er lavere i de små skove bl.a. på grund af de lavtydende skovrands relativt store andel af totalarealet. Således vil 10 skove a 2 ha alt andet lige have godt 3 gange så stor en skovrandsandel som 1 skov på 20 ha.

Det er dog principielt ikke de enkelte skoves størrelse, men det samlede skovareal, set i forhold til den samlede skovbryns-længde, der bør være afgørende ved en vurdering af, hvor hensigtsmæssigt - set ud fra et forstligt synspunkt - arronderingen i et skovkompleks er.

Udvalgets foreløbige overvejelser om sikring af hensigtsmæssige driftsenheder var i 1. delbetænkning koncentreret om eventuelle mindstekrav til nye skoves størrelse og om eventuelle muligheder for at differentiere tilskuddene efter skovstørrelsen (højere tilskud pr. ha des større skovenheder).

Udvalget har imidlertid i bestræbelsen på at sikre hensigtsmæssige driftsenheder overvejet muligheden for i højere grad at fokusere direkte på skovenes arronderingsforhold.

I den forbindelse har udvalget specielt hæftet sig ved et system, hvor ha-præmien indrettes direkte efter, hvor stort et skovareal, der etableres i forhold til den samlede ydre skovbrynslængde. Ha-præmien og dermed omkostningsdækningen skulle under et sådant system være højere des større skovareal, der etableres i forhold til den ydre skovbrynslængde, men uafhængigt af den absolutte skovstørrelse. Des mere kompakte skovstykker der frembringes, des højere bliver tilskuddet under en sådan model.

Ved tilplantninger, der støder op til eksisterende fredskov, skulle ha-præmien fastsættes ud fra arronderingsværdien af den samlede skov, men naturligvis således, at der ikke ydes tilskud for det allerede eksisterende skovstykke.

Derved skabes et særligt incitament til at koncentrere tilplantningerne omkring eksisterende fredskove. Det forudsættes, at arronderingstilplantningen resulterer i en forøgelse af det samlede areal i forhold til det ydre skovbryn.

Der vil under et sådant system være mulighed for at yde tilskud til selv relativt små tilplantninger, f.eks. ned til en administrativt fastsat mindstegrænse på 2 ha, men der vil samtidig være et incitament til at samle tilplantningerne i større velarronderende enheder.

Tilskudssatsen kan indrettes således, at der til dækning af tilplantningsomkostningerne ydes maksimal dækning ved etablering af 1 ha skov eller derover pr. 100 m skovbryn. Ved etable-

ring af mindre end 1 ha skov pr. 100 m skovbryn vil omkostningsdækningen blive forholdsmæssigt lavere (75 pct. af maksimum ved etablering af 3/4 ha pr. 100 m skovbryn, 50 pct. af maksimum ved etablering af 1/2 ha pr. 100 m skovbryn og så videre).

Det principielle kriterium for ha-præmiens størrelse er således, hvor god arronderingen er - ikke, hvor stor skoven er. Flere små tilplantninger vil derfor i visse tilfælde kunne opnå samme tilskud som en stor tilplantning på samme totalareal.

Tilskuddene under en sådan ordning vil være afstemt efter den forstlige "nytteværdi" af tilplantningerne, og der vil således ikke kunne argumenteres for fastsættelse af - mere eller mindre vilkårlige - mindstegrænser for tilskudsberettigede tilplantninger ud over den af rent administrative grunde fastsatte grænse.

Udvalget kan anbefale en model, der følger dette princip, og finder, at kravet om etablering af minimum 1 ha skov pr. 100 m skovbryn, som forudsætning for maksimal støtte, er en fornuftig sigtelinie. Udvalget skal imidlertid ikke tage stilling til, hvor høj den maksimale støtte i givet fald skal være.

Skovbryn.

Etablering af skovbryn bør efter udvalgets opfattelse indgå som et generelt vilkår for tilskud til skovtilplantning. Dels tjener skovbryn til sikring af de indre bevoksninger mod storm, vindslid og udtørring, dels har tilstedeværelsen af skovbryn en positiv virkning på såvel landskabsoplevelsen som plante- og dyrelivet. Udvalget kan ikke anbefale, at der opstilles alt for konkrete regler om udformningen af skovbryn, da der bør være mulighed for individuelle tilpasninger til de enkelte skovstykker under hensyntagen til langsigtede stabilitetsforhold, egnskarakteristiske træarter m.v. Som hovedregel må det anbefales, at skovbrynene fortrinsvis etableres med løvtræarter og buske.

Træartssammensætning.

Udvalget finder, at der for den enkelte landbruger, som ønsker at tilplante, må sikres en høj grad af valgfrihed i træartsvalget. Udvalget finder det samtidig rimeligt, at der som vilkår for støtte til skovtilplantning stilles et krav om anvendelse af egnede provenienser og en vis minimumsandel af løvtræ i tilplantningen.

Udvalget anbefaler samtidig, at tilskudsordningen indrettes på en sådan måde, at der ydes højere tilskud til etablering af løvtræ end nåletræ. Omkostningen ved en løvtrætilplantning vil typisk være dobbelt så stor som omkostningen ved en nåletrætilplantning. Ved at fastlægge tilskuddene som en vis procentandel af de samlede tilplantningsomkostninger, sikres det, at de absolutte tilskud bliver højere for tilplantning med løvtræer end med nåletræer.

Hvis der fra samfundets side ønskes en forøgelse af løvtræsandelen i støttede tilplantninger finder udvalget, at der bør tages udgangspunkt i en differentiering af støttesatserne, der økonomisk gør løvtrætilplantninger forholdsvis mere attraktive end andre tilplantninger, snarere end i fastlæggelsen af bestemte krav til løvtræsandele.

Udvalget finder, at etablering af juletræ- og pyntegrønttilplantninger inden for de rammer, der vil blive fastlagt herom ved vedtagelsen af den nye skovlov, bør kunne indgå som en naturlig del af de tilplantninger, der gennemføres under tilskudsordningen. Udvalget finder imidlertid ikke, at omkostningerne, der er forbundet hermed, skal være tilskudsberettigede, idet tilskudsordningen alene bør tage sigte på egentlig skovtilplantning. Derimod finder udvalget, at disse juletræ- og pyntegrøntarealer medtages i arealberegningen ved fastsættelsen af ha-præmien.

Tidsfølge for tilplantningen.

Udvalget finder, at der som vilkår for støtte bør stilles krav om, at tilplantningerne er afsluttet inden for et vist tids-

rum, efter at tilsagnet om støtte er givet. Der bør ved fastlæggelsen af tidsfristen tages hensyn til, at der i perioder kan være vanskeligheder med at fremskaffe de fornødne planter af tilstrækkelig kvalitet.

Hvis den foreslåede tilskudsmodel med differentiering af tilskuddene efter tilplantningernes arrondering gennemføres, vil det være muligt at udbetale tilskuddene i rater, idet tilskuddene da kan indrettes således, at de enkelte rater ikke overstiger det tilskud en tilplantning af den til enhver tid gennemførte størrelse og arrondering ville berettige til.

5.2.2.2. Vildtplantninger.

Tilskudsordningen for vildtplantninger - tidligere benævnt "plant for vildtet" - har fungeret siden 1934. Ordningen var oprindeligt en selvstændig institution under Jagtrådet og Landbrugsministeriet. I 1971 overgik "vildtplantningen" til jagtkonsulentvæsenet og i 1979 til Landbrugsministeriets Vildtforvaltning.

Formålet med tilskudsordningen er at give personer, der ønsker at anlægge en vildtplantning et tilskud til et mindre antal planter. Tilskuddet, der udgør 75 pct. af planteprisen, ydes efter ansøgning til det antal planter, der tildeles den enkelte ansøger. Omfanget af tildelingen afhænger af de årlige bevillinger og ansøgningsmasse. Tildelingen er typisk et supplement til de planter, ansøgere anskaffer for egen regning. De tildelte planter er især bærbærende, lave og høje løvtræbuske, men også mindre portioner af løv- og nåletræer kan indgå. Gennem en rigt varieret tildeling af planter tilsigtes det at skabe variation i landskabet og at tilvejebringe gode yngle- og opholdssteder for vildtet.

Enhver, der ønsker at anlægge en vildtplantning, kan komme i betragtning. Ved anlæg på anden persons ejendom skal ejeren dog skriftligt erklære sig indforstået med at bevare vildtplantningen. Der kan dog ikke ydes tilskud til vildtplantninger i haver, mindre sommerhusgrunde og lignende.

Det er generelt mindre arealer, der tilplanter med vildtplanter. Fra nogle få hundrede kvadratmeter til et par ha.

I de 53 år tilskudsordningen har eksisteret, er der ydet tilskud til ca. 30.700.000 vildtplanter, hvilket svarer til tilplantning af ca. 10.200 ha.

Der har i de seneste år været en stærk stigende interesse for anlæg af vildtplantninger. Dette har, da bevillingerne ikke er forøget i takt med efterspørgslen, betydet, at tilskuddet til den enkelte vildtplantning er mindre, og en fastholdelse af den aktuelle støtteincidens under stigende efterspørgsel vil forudsætte en forøget bevilling. Udvalget anbefaler derfor, at der f.eks. på grundlag af forhøjelser af jagttegnsafgiften findes mulighed for at forøge bevillingerne til vildtplantninger, ligesom udvalget anbefaler, at der i denne forbindelse sker en kvalitetsvurdering og eventuelt justering af ordningen.

5.3. Planlægning og offentlig påvirkning af tilplantningsaktiviteten.

5.3.1. Baggrund.

I afsnit 4 skitseres mulige hovedprincipper i en planlægning vedrørende skovtilplantning.

Udvalget foreslår, at der gennem planlægningen etableres tre områdekategorier, idet der udpeges skovrejsningsområder, inden for hvilke skovtilplantningen i særlig grad vil kunne fremmes, jfr. nedenfor afsnit 5.3.2., og områder, inden for hvilke tilplantning er uønsket, fordi den vil være i konflikt med andre tungtvejende planlægningsinteresser, jfr. nedenfor afsnit 5.3.3. Den tredje kategori udgøres af den del af det åbne land, der ikke er omfattet af denne områdeudpegning, jfr. nedenfor afsnit 5.3.4. .

Omfanget af de enkelte områdekategorier kan ikke angives, **før** planlægningen er gennemført, og områdernes indbyrdes størrelsesmæssige fordeling må antages at variere stærkt fra amt til

amt. Det må imidlertid antages, at kategorien "øvrige områder" vil dække en betydelig del af det åbne land.

Udvalget erindrer om planlægningens funktion som ramme for administrationen af offentlige styringsinstrumenter. For så vidt angår skovtilplantning drejer det sig især om støtte og landbrugslovens tilplantningsbestemmelser. Det bemærkes herved, at vildttilplantninger ikke behandles i denne sammenhæng.

Planlægningen har principielt ikke større værdi end de instrumenter, der tages i anvendelse for at sikre dens gennemførelse.

Udgangspunktet er derfor, at de styringsinstrumenter, som det offentlige råder over, bør anvendes på en sådan måde, at de ikke modvirker opnåelsen af planlægningens målsætninger. Dette synspunkt indebærer,

- at det offentliges anlægsdispositioner (i vid forstand) bør respektere planlægningen
- at direkte økonomiske virkemidler (tilskud) ikke bør anvendes i strid med planlægningen
- at andre reguleringsmidler, hvor det efter disses indhold er muligt, bør administreres i overensstemmelse med planlægningen.

En række offentlige regler, der påvirker privates økonomiske dispositioner, f.eks. skattelovgivningen, har generel karakter og lader sig ikke indordne under planlægningen. Det samme gælder regler, der giver borgerne en generel frihedsgrad, f.eks. landbrugslovens § 7a, i den gældende udformning, hvorimod planlægningen kan indgå i administrationsgrundlaget ved udøvelsen af dispensationsbeføjelsen i § 7a.

En kobling mellem planlægning og styringsinstrumenter kræver enkelhed og klarhed i planlægningen og en gennemsigtig administration af styringsinstrumenterne.

Gennem den i afsnit 4 skitserede planlægning af skovrejsningsområder vil der i planlægningsprocessen være gennemført en interesseafvejning for så vidt angår skovrejsningsområder og områder, i hvilke tilplantning ønskes undgået. Den resterende del af det åbne land er karakteriseret ved, at der ikke er planlægningsinteresser af en sådan vægt, at de har medført en klar negativ eller positiv udmelding med henblik på skovtilplantning.

5.3.2. Skovrejsningsområder.

Udvalget finder, at offentlige incitamentter til fremme af skovtilplantning fuldt ud bør anvendes inden for skovrejsningsområder. Dette gælder både i forbindelse med nytilplantninger og i forbindelse med arronderingsforbedrende tilplantninger.

Dette indebærer, at en eventuel tilplantningsstøtte kan anvendes inden for sådanne områder på de i afsnit 5.2.2.1. skitserede vilkår.

Med hensyn til tilplantningsbegrænsningen i landbrugslovens § 7a foreslår udvalget, at bestemmelsens stk. 3 bringes i anvendelse med henblik på generelt at åbne mulighed for tilplantning ud over 25 ha/25 pct.-grænserne, således at tilplantning af hele landbrugsejendomme kan finde sted.

Endelig finder udvalget som anført i afsnit 5.1.1.3., at en lempelig administrativ praksis i henhold til landbrugslovens struktur- og erhvervsregler vil kunne medvirke til at fremme skovtilplantningen.

Offentlig skovrejsning forudsættes principielt at skulle finde sted i disse områder.

5.3.3. Områder, hvor tilplantning ønskes undgået.

Områder, hvor skovtilplantning er uønsket, kan være udpeget af forskellige årsager: Råstofgraveområder eller byudviklingsområ-

der, der forventes udnyttet inden for planperioden, Ramsar-områder, EF-fuglebeskyttelsesområder, områder omfattet af naturfredningslovens § 43 ff, andre områder som af landskabelige eller kulturhistoriske hensyn ønskes friholdt for en tilplantning, områder, der er udlagt til eller ligger i umiddelbar nærhed af udpegede vindmølleområder og i givet fald højtprioriterede jordbrugsområder. Tilplantning i sådanne områder er uønsket, enten fordi den vil stride mod andre tungtvejende interesser, eller fordi en tilplantning må forventes at skulle fjernes inden for en meget kort tidshorisont og derfor vil være ressourcespild.

I sådanne områder bør anvendelsen af offentlige incitamenter undgås. Der bør ikke ydes tilplantningsstøtte, og dispensationer eller generelle tilladelser efter landbrugsloven bør ikke meddeles ligesom offentlig skovrejsning ikke vil kunne komme på tale.

§ 43 områder er generelt beskyttet mod en tilplantning gennem naturfredningslovens bestemmelser.

I områder, hvor tilplantning ønskes undgået, kan tilplantningsretten efter landbrugslovens § 7a medføre konflikter i forhold til planlægningens målsætninger.

Det er i udvalget fremført, at den fri tilplantningsret kan fastholdes, idet uønskede tilplantninger i givet fald bør hindres gennem fredning efter naturfredningslovens bestemmelser.

Heroverfor er det af nogle medlemmer anført, at gennemførelsen af en fredning er ressourcekrævende, at anvendelsen af fredninger for at hindre uønskede tilplantninger vil indebære en forvridning af fredningsinstituttet, og at konflikten administrativt enkelt vil kunne undgås gennem en ændring af landbrugslovens § 7a, således at den fri tilplantningsret suspenderes i områder, hvor enhver tilplantning ønskes undgået. En sådan løsning vil i øvrigt være bedst i overensstemmelse med synspunktet om sammenhæng mellem planlægning og anvendelse af styringsinstrumenter.

5.3.4. Øvrige områder.

Udvalget har drøftet, i hvilket omfang offentlige incitamenter bør kunne anvendes med henblik på at fremme arronderingsforbedrende tilplantninger og nyttilplantninger i de øvrige områder.

Udvalget finder som udgangspunkt, at den fri tilplantningsadgang efter landbrugslovens § 7a kan fastholdes i de øvrige områder, og udvalgets overvejelser har derfor været koncentreret om spørgsmålet om offentlige tilskud til tilplantning i disse områder. Der er endvidere enighed om, at der som hovedregel ikke bør gives dispensation til nyttilplantning ud over grænserne i § 7a, stk. 2.

5.3.4.1. Arronderingsforbedrende tilplantninger.

For så vidt angår arronderingsforbedrende tilplantninger finder udvalget det ubetænkeligt at yde tilplantningstilskud. Det kan endvidere komme på tale i mindre omfang efter en konkret vurdering at dispensere fra tilplantningsgrænserne i landbrugslovens § 7a, hvis en hensigtsmæssig arronderingsforbedrende tilplantning ikke kan rummes inden for grænserne. Offentlig tilplantning med henblik på forbedring af offentlige skoves arrondering bør også kunne finde sted.

En række skoves struktur vil kunne forbedres gennem arronderingsforbedrende tilplantninger. Skovenes forstlige, landskabelige og økologiske kvaliteter vil kunne øges gennem sådanne tilplantninger, der kan skabe bedre sammenhæng i de enkelte skovparceller og tilføre eksisterende skove stabile skovbryn.

5.3.4.2. Nyttilplantninger.

Der er i udvalget forskellige holdninger i spørgsmålet om støtte til nyttilplantninger i øvrige områder. De nedenfor under A-C skitserede løsningsmodeller vil alle kunne tilrettelægges, således at der vil kunne opnås delvis refusion af udgifterne til tilplantningsstøtte (for så vidt den enkelte tilplantning i øvrigt opfylder EF-reglerne).

A) Det er for det første fremhævet, at en konsekvent anvendelse af princippet om sammenhæng mellem planlægning og styringsmidler taler for ikke at anvende offentlige incitamenter til fremme af ny skovtilplantning uden for skovrejsningsområderne. I det omfang offentlige incitamenter til tilplantning anvendes på samme måde inden for og uden for skovrejsningsområderne, mister planlægningen sit formål.

Der kan herved peges på, at det ved udpegningen af skovrejsningsområder i planlægningen tilsigtes at anvise, hvor det uafhængigt af privatøkonomiske overvejelser, der bl.a. er knyttet til tilskud og skatteregler, ud fra en samlet samfundsmæssig vurdering vil være mest hensigtsmæssigt at plante skov, og at offentlige ressourcer primært bør allokeres til tilplantninger inden for disse områder.

Tildeling af støtte til tilplantninger udenfor skovrejsningsområderne - som foreslået under B og C - vil i øvrigt medføre et forbrug af administrative ressourcer til en sagsbehandling, som ud fra de anførte synspunkter må anses for overflødig.

Det kan endvidere anføres, at skovtilplantning i princippet indebærer en meget langsigtet arealbinding, som kan hindre arealomlægninger mellem landbrugsejendomme og dermed fastfryse u hensigtsmæssige struktur- og arronderingsforhold i landbruget. En sådan udvikling vil blandt andet kunne tænkes i områder, der er præget af ejere, for hvem der i en beslutning om tilplantning indgår andre overvejelser end rent driftsøkonomiske.

Endelig er der peget på, at det danske skovareal allerede er stærkt præget af spredte småskove uden væsentlig produktionsmæssig betydning. Hensynet til en rationel skovdrift og til landskabsbilledet taler for etablering af større sammenhængende driftsenheder snarere end af yderligere småskove.

Støtte til nytilplantninger udenfor skovrejsningsområderne vil øge den spredte beplantning og vil på langt sigt kunne ændre

billedet af det åbne landskab på en uheldig måde, en problemstilling som også er berørt i Landbokommissionens 1. delbetænkning.

Disse synspunkter medfører, at enhver støtte til nytilplantninger og plantning af nye offentlige skove uden for skovrejsningsområder bør være udelukket.

B) Over for disse synspunkter er det anført, at en hensigtsmæssig udnyttelse af produktionsgrundlaget i det åbne land bedst sikres gennem jordbrugerens frie afgrødevalg, herunder muligheden for tilplantning med skov.

Hertil kommer, at landbrug og skovbrug traditionelt har været drevet kombineret på mange bedrifter. Tilplantning af en bedrifts mindre gode arealer kan være et godt alternativ til almindelig landbrugsdrift, og skovbrug kan indgå som en naturlig del af den enkelte bedrifts tilpasning til en situation præget af overskudsproduktion.

Disse synspunkter har fundet udtryk i Landbokommissionens 1. delbetænkning om landbrugsloven (Betænkning nr. 1034, maj 1985), idet kommissionen foreslog tilplantningsbegrænsningerne i landbrugsloven ophævet.

Ved ændringen af landbrugsloven gik man ikke så vidt som foreslået af Landbokommissionen, men lempede dog reglen i § 7 a væsentligt som udtryk for et ønske om, at landbruget, også når det gælder skovtilplantning, skal have en betydelig frihed i produktionssvalget.

Udviklingen har i øvrigt som anført i 1. delbetænkning og i afsnit 2 medført, at der som led i EF's strukturpolitik er indført en støtteordning for skovtilplantning på landbrugsbedrifter. De hensyn, der begrundet denne ordning, er ikke begrænset til skovrejsningsområder.

Der er endvidere peget på, at naturhensyn - specielt hensynet til den vilde faunas trivsel og livsbetingelser - taler for en spredt biotopdannelse også uden for skovrejsningsområder. I

denne forbindelse erindres om, at et flertal i Folketingets Miljø- og Planlægningsudvalg i beretningen om marginaljordsstrategien ønskede muligheden også af mindre skovtilplantning holdt åben.

Det er endelig anført, at planlægningen ikke er så fintmasket, at den kan opfange alle arealer, hvor nyttilplantninger i øvrige områder er hensigtsmæssige.

Disse synspunkter fører til et ønske om, at der også i øvrige områder kan ydes tilskud til tilplantning, dog begrænset af landbrugslovens § 7a.

C) Som et tredje synspunkt er det anført, at de hidtidige erfaringer viser, at tilplantninger inden for rammerne af landbrugslovens § 7a langt fra altid har rimelige landskabelige eller biologiske kvaliteter.

Det må antages, at et tilskud til tilplantninger uden for skovrejsningsområder gennem de betingelser der knyttes til ydelsen af tilskuddet, jfr. afsnit 5.2.2.1., vil kunne medvirke til en kvalitetsmæssig forbedring af disse skovtilplantninger.

Disse synspunkter fører til, at der i øvrige områder bør kunne ydes tilplantningsstøtte. Støtten bør imidlertid fastsættes på et lavere niveau end i skovrejsningsområderne, idet støttens primære formål ikke er at virke som incitament til selve tilplantningen, men derimod at gøre det attraktivt, for den, der gennemfører tilplantningen, at opfylde rimelige kvalitetskrav.

5.3.5. Prioritering af offentlige tilskud.

Udvalget har overvejet en prioriteret anvendelse af bevillingerne til en eventuel offentlig tilplantningsstøtteordning, hvis det i praksis skulle vise sig, at mængden af de ansøgte tilskud overstiger bevillingerne.

Det traditionelle administrative prioriteringsprincip ville være køprincippet. Anvendelsen af andre principper vanskelig-

gøres på mange områder af, at de af borgeren vil kunne opleves som uigennemskuelige og dermed vilkårlige.

For så vidt angår tilplantningsstøtten finder udvalget, at en prioritering på grundlag af tilplantningens karakter af nytplantning eller arronderingstilplantning samt at områdeudpegningen i planlægningen vil have den for et prioriteringsgrundlag fornødne gennemsigtighed.

En prioriteret anvendelse af bevillingerne kunne herefter i givet fald ske således, at arronderingstilplantninger i skovrejsningsområder tillægges første prioritet fulgt af (i prioriteringsorden): nytplantninger i skovrejsningsområder, arronderingstilplantninger i restområderne og nytplantninger i restområderne for så vidt der skal ydes støtte til sådanne nytplantninger, jfr. afsnit 5.3.4.

5.4. Administration af tilplantningsstøtte.

Det er udvalgets opfattelse, at de nærmere retningslinier for administrationen af tilplantningsstøtte efter forbedringsloven samt de nærmere vilkår for støtte, herunder generelle krav med hensyn til træartsvalg, skovbryn m.v., bør fastlægges af Landbrugsministeriet i samarbejde med Miljøministeriet.

Udvalget finder endvidere, at der bør tilstræbes en enkel og smidig administration, der med udgangspunkt i regionplanlægningens områdeudpegnings, jfr. afsnit 5.3., i videst mulige omfang baseres på anvendelsen af generelle regler og ikke på konkrete vurderinger.

Udvalget understreger endvidere, at udgangspunktet for tilskud til skovtilplantning bør være EF's støtteordning, hvorefter udgifterne inden for visse rammer fordeles med 25 pct. til EF og 75 pct. til den danske stat. Kun i det omfang betingelserne for støtte efter EF-ordningen ikke er opfyldt, eventuelt på grund af tilplantningens omfang, bør en fuldt nationalt finansieret supplerende støtte komme på tale.

Det er udvalgets opfattelse, at administrationen af tilplantningsstøtten bør tilrettelægges efter følgende overordnede retningslinier:

5.4.1. Inden for skovrejsningsområder.

Ansøgningen om støtte til tilplantning udfærdiges i samarbejde med en godkendt konsulent, som dels sikrer, at projektet opfylder de generelle betingelser for tildeling af støtte, dels - i nødvendigt omfang efter forelæggelse for amtet - afgiver erklæring om arealets beliggenhed i forhold til de i regionplanlægningen udpegede skovrejsningsområder.

Ansøgningen fremsendes til Jordbrugsdirektoratet, som efter kontrol af konsulentens oplysninger træffer afgørelse i sagen. Et tilsagn om tilskud meddeles eventuelt på nærmere vilkår, f.eks. om tidsfølge for tilplantningens gennemførelse.

Skov- og Naturstyrelsen orienteres om afgørelsen med henblik på tinglysning af fredskovspligt på det omhandlede areal, idet der ved udformningen af de generelle vilkår sikres, at arealerne kan pålægges fredskovspligt.

Med henblik på kontrol af, om forudsætningerne for udbetaling af støtte er overholdt, foretager Skovtilsynet besigtigelse af arealet og afgiver udtalelse til Jordbrugsdirektoratet. Skovtilsynet fører i øvrigt sædvanligt tilsyn efter skovloven med henblik på kontrol med fredskovspligtens overholdelse. Jordbrugsdirektoratet kan endvidere efterfølgende anmode Skovtilsynet om at foretage en besigtigelse af arealer, hvortil der er ydet tilplantningstilskud. Konstateres der overtrædelse af fredskovspligten, behandles sagen i overensstemmelse med skovlovsreglerne, ligesom der kan blive tale om at kræve tilskud tilbagebetalt, hvor vilkårene for tilskuddet er tilsidesat.

5.4.2. Områder, hvor enhver tilplantning er uønsket.

Skulle der fremkomme en ansøgning om tilplantningsstøtte for et areal, der ligger inden for områder, der i henhold til re-

gjøielplanlægningen ønskes friholdt for enhver tilplantning, meddeler Jordbrugsdirektoratet afslag i sagen.

Finder Jordbrugsdirektoratet undtagelsesvis, at sagen giver anledning til tvivl høres amtskommunen og ifald amtskommunen godkender tilplantningen, Skovtilsynet, inden der træffes afgørelse. Det forudsættes, at amtskommunen i nødvendigt omfang forelægger sagen for berørte kommuner.

5.4.3. Øvrige områder.

I det omfang der ydes støtte til tilplantning i de øvrige områder, jfr. afsnit 5.3.4., udarbejdes ansøgningen af konsulenten efter de retningslinier, der gælder for arealer inden for skovrejsningsområder, men det skal endvidere fremgå af ansøgningen, hvorvidt tilplantningen forudsætter tilladelse i henhold til landbrugslovens § 7a, stk. 2. Der skal således redegøres for ejendommens samlede areal samt for arealet af eventuelle tilplantninger foretaget før og efter den 1. august 1973.

Ansøgning om støtte indsendes til Jordbrugsdirektoratet, der træffer afgørelse i sagen.

For så vidt angår arronderingsforbedrende tilplantninger, som udvalget finder bør kunne støttes i de øvrige områder, behandles sagen om tilplantningsstøtte så vidt muligt på samme måde som sager om tilplantningsstøtte i skovrejsningsområderne, jfr. afsnit 5.4.1.

For ansøgninger om støtte til nytilplantninger vil den administrative tilrettelæggelse afhænge af valget af løsningsmodel, jfr. afsnit 5.3.4.2., og af om alle tilplantninger inden for rammerne af landbrugslovens § 7a skal kunne opnå støtte. Skal der kun ydes støtte efter en konkret vurdering af den enkelte tilplantning over for andre interesser i det åbne land hører Jordbrugsdirektoratet amtskommunen, der inddrager berørte kommuner. anbefales sagen af amtskommunen høres Skovtilsynet, inden sagen afgøres endeligt.

Forudsætter en tilplantning tilladelse efter landbrugslovens § 7a, stk. 4, høres amtet og i givet fald Skovtilsynet, inden der træffes afgørelse i sagen.

i

Med hensyn til prioritering af ansøgninger om tilskud til tilplantning henvises til afsnit 5.3.4. om prioritering af offentlige tilskud.

5.4.4. Overgangsordning indtil der foreligger godkendte regionplaner med skovrejsningsområder.

I perioden, indtil der foreligger godkendte regionplaner med skovrejsningsområder, må det eksisterende godkendte plangrundlag med tilhørende sektorplanlægning anvendes som grundlag for en bedømmelse af, hvor der bør ydes tilskud til skovtilplantning.

Ansøgningen om tilplantningsstøtte udarbejdes af konsulenten efter de vilkår, der er fastsat med hensyn til tilplantning m.v. og indsendes til Jordbrugsdirektoratet gennem den pågældende amtskommune.

Amtskommunen bilægger sagen en udtalelse med hensyn til, hvordan tilplantningen forholder sig til den eksisterende planlægning, herunder om det omhandlede areal forventes at blive omfattet af et skovrejsningsområde, et område hvor enhver tilplantning er uønsket eller restområderne. Det forudsættes, at amtskommunen i nødvendigt omfang drøfter sagen med berørte kommuner.

Anbefales tilplantningen af amtskommunen, træffer Jordbrugsdirektoratet efter høring af Skovtilsynet afgørelse i sagen og orienterer Skov- og Naturstyrelsen om afgørelsen.

6. Landbrugsloven over for marginalisering, ekstensivering, braklægning og miljøfølsomme områder

6.1. Erhvervsøkonomiske og ikke-erhvervsøkonomiske interesser i landbrugsloven.

Udvalget har i første delbetænkning overvejet gennemførelsen af ekstensiveringsordningen og ordningen vedrørende miljøfølsomme områder og har i denne forbindelse behandlet forskellige ekstensiveringsmåder, jfr. bl.a. 1. delbetænkning, afsnit 6.3.1. og en række dyrkningsmæssige spørgsmål.

Udvalgets anbefalinger er principielt også anvendelige for braklægningsordningen, idet det dog bemærkes, at denne ordning åbner mulighed for omlægning fra planteavl til ekstensiv kødproduktion ("grøn brak"), og at Kommissionens gennemførelsesbestemmelser regulerer en række af de af udvalget i tilknytning til ekstensiveringsordningen behandlede spørgsmål.

Ekstensivering, landbrugsdrift i miljøfølsomme områder og braklægning medfører væsentlige ændringer i den hidtidige intensive drift af de arealer, der omfattes af ordningerne.

Hvis anvendelsen af disse ordninger inden for enkelte regioner antager et større omfang vil ikke blot den regionale økonomi og beskæftigelsessituation kunne blive påvirket, jfr. afsnit 4.2., men også landskabsbilledet vil kunne ændres.

Hertil kommer, at en attraktiv præmie efter ordningerne vil kunne påvirke udbuddet af forpagtningsjord og af suppleringsjord; ordningerne kan således også have strukturpolitiske virkninger. I områder med gødningsproblemer på grund af stort hus-

dyrhold og uharmoniske bedrifter kan ordningen medføre en forøgelse af problemerne, f.eks. således, at det bliver vanskeligere for landmænd med suppleringsjordsbehov at erhverve suppleringsjord. i

Landbrugsloven regulerer anvendelsen, strukturerne og omsætningen af dyrkningsjorderne. Opkomsten af ordninger vedrørende ekstensivering, braklægning og miljøfølsomme områder rejser en række spørgsmål i forhold til landbrugsloven. Disse spørgsmål behandles i nærværende afsnit. Udvalgets overvejelser har taget udgangspunkt i den gældende landbrugslov, og udvalget har således ikke drøftet en revision af landbrugsloven. Om forholdet mellem skovtilplantning og landbrugsloven henvises til afsnit 5.

Den gældende landbrugslov varetager flere formål:

- Hensynet til jordbrugserhvervenes udvikling og konkurrenceevne.
- Hensynet til befolkningsudviklingen i landdistrikterne.
- Hensynet til det omgivende miljø.

Varetagelsen af disse formål medfører dog ikke, at der ikke fortsat lægges vægt på at fremme det selvejede familiebrug som grundlaget for landbrugsproduktionen. Dette vil, som det er sket igennem mange år, forudsætte muligheder for tilpasning af bedriftenes struktur til skiftende tiders krav. Det er bl.a. nødvendigt at bevare konkurrencedygtige og selvhjulpne bedrifter, der sikrer en fortsat landbrugsproduktion, og som kan give beskæftigelse til fremmed medhjælp og i øvrigt udgøre de nødvendige uddannelsespladser for unge landmænd.

Gennem de seneste ca. 20 år er antallet af landbrugsbedrifter reduceret med ca. 3.000 om året. Af de tilbageblevne ca. 86.000 landbrugsbedrifter er knap halvdelen heltidsbedrifter.

Mens landbrugspolitikken traditionelt har været præget af en fortsat øget produktivitet og produktion samt inddragelse af ny jord under omdriften - i vidt omfang med offentlig støtte - er der inden for de sidste år bl.a. under indtryk af miljøhensyn

og overproduktionen af en række traditionelle afgrøder etableret eller foreslået foranstaltninger, som fremmer en ekstensiv anvendelse af landbrugsjorden, braklægning af landbrugsarealer, tilplantning af landbrugsarealer, anvendelse af landbrugsarealer til ikke-landbrugsmæssige formål eller miljøvenlig landbrugsproduktion.

Udvalget har i 1. delbetænkning behandlet ekstensiveringsordningen, ordningen vedrørende miljøfølsomme områder og EF-tilplantningsordningen.

Med hensyn til ordningernes geografiske anvendelighed er det lagt til grund, at ekstensiveringsordningen bør finde anvendelse generelt, og at ordningen vedrørende miljøfølsomme områder bør finde anvendelse inden for særlige områder udpeget i den fysiske planlægning. Med hensyn til anvendelsen af tilplantningsstøtte henvises til afsnit 5. Udvalget har ikke særskilt overvejet den geografiske anvendelse af den kommende braklægningsordning, men henviser til overvejelserne om ekstensiveringsordningen.

Administrationen af disse nye ordninger bør indpasses i administrationen af landbrugsloven.

Fælles for ordningerne er, at de medvirker til ændringer af den hidtidige landbrugsmæssige anvendelse af landbrugsarealer.

For så vidt angår tilplantninger, der pålægges fredskovpligt, og arealer, der overgår til ikke-landbrugsmæssig anvendelse, vil der typisk være tale om en lang tidshorisont.

Ekstensivering eller indstilling af driften af et areal, der skyldes ordningerne vedrørende braklægning, ekstensivering m.v. hviler på aftaler af en midlertidig karakter mellem det offentlige og den enkelte landmand. Aftalerne skal indgås for mindst 5 år, hvorefter de pågældende arealer vil kunne gå tilbage i sædvanlig landbrugsdrift, normalt uden at særlige kulturforanstaltninger vil være nødvendige. Det bemærkes herved, at braklægningsordningen stiller krav om opretholdelsen af gode agrono-

miske forhold i braklægningsperioden.

Den egentlige marginalisering er konjunkturbestemt og dermed dynamisk. Marginaliserede arealer vil derfor i princippet påny indgå i jordbrugsmæssig drift, når konjunkturerne bedres. Det må dog antages, at genopdyrkningen af arealer, der i nogen tid har været ude af drift, og som eventuelt har behov for kulturtekniske foranstaltninger, vil forudsætte en meget væsentlig forbedring af økonomiske vilkår for jordbrugsvirksomhed.

I tilfælde, hvor marginaliseringen kan henføres til offentlige indgreb i forudsætningerne for driften af et areal, f.eks. ved begrænsning af vandindvindingen eller af dræningen, vil marginaliseringen reelt kunne have permanent karakter.

Udvalget har overvejet gennemførelsen af de nævnte ordninger i forhold til landbrugslovens drifts-, struktur- og erhvervsregler.

6.2. Kravet om forsvarlig jordbrugsmæssig drift og ekstensive driftsformer eller braklægning.

Bestemmelserne i landbrugslovens §§ 7, 7a og 7b fastlægger, hvordan en landbrugsejendom (jord og bygninger) skal drives. Det fremgår af bestemmelserne, at en landbrugsejendom skal "drives på forsvarlig erhvervsmæssig måde" og at ejendommens jorder skal drives "på forsvarlig jordbrugsmæssig måde".

Kravet om drift på forsvarlig jordbrugsmæssig måde indebærer, at landbrugsjorder, der hidtil har været udnyttet jordbrugsmæssigt, ikke må henligge uudnyttede, med mindre der er tale om egentlige marginaljorder, der på grund af udviklingen i landbruget ikke for tiden giver grundlag for jordbrugsmæssig udnyttelse. Dyrkningsegne jorder må derimod ikke ligge brak, med mindre det sker som et nødvendigt led i en jordbehandling, der tager sigte på en forsvarlig jordbrugsmæssig udnyttelse (brak i omdriften). Loven stiller imidlertid ikke krav om, hvilken jordbrugsmæssig udnyttelse ejeren skal gennemføre, og der tilkommer derfor ejeren en betydelig dispositionsfrihed med hensyn til

driftsformer og vedligeholdelsestilstand.

Driftsbestemmelserne har således et forholdsvis rummeligt indhold, der må fastlægges bl.a. i lyset af formålsbestemmelsen vedrørende hensynet til det omgivende miljø. En landmand kan således vælge økologisk drift, miljøvenlige driftsformer, braklægning som led i omdriften, ekstensive driftsformer m.v. Der er på den anden side visse grænser, idet kravet om forsvarlig jordbrugsmæssig drift forudsætter en jordbrugsmæssig udnyttelse ved dyrkning af afgrøder eller græsning, og der vil derfor kunne blive tale om strafansvar, hvis der er tale om vanrøgt, eller hvis en landbrugsejendom hovedsaglig anvendes som helårs- eller feriebolig uden, at der sker en egentlig landbrugsmæssig drift.

Umiddelbart kunne der derfor synes at foreligge en konflikt mellem landbrugslovens driftsbestemmelser på den ene side og ekstensiveringsordningen, braklægningsordningen og ordningen vedrørende miljøfølsomme områder og tilplantningsordningen på den anden side.

Konflikten vil i givet fald kunne løses ved individuelle dispensationer fra driftsbestemmelserne. En sådan løsning forekommer imidlertid uhensigtsmæssig. Den vil kunne medføre en forøgelse af sagsmængden efter landbrugsloven, og det må være at foretrække, at den enkelte landmand, der ønsker at indgå i en af ordningerne, og amterne, der administrerer aftalerne vedrørende de miljøfølsomme områder, på forhånd har sikkerhed for, om en konkret aftale vil være i overensstemmelse med landbrugsloven.

Alternativt kunne det overvejes at ændre landbrugsloven, således at det præciseres, at aftaler af den pågældende karakter kan gennemføres uafhængigt af de almindelige driftsbestemmelser.

Udvalget er imidlertid af den opfattelse, at der er tale om en traditionel lovkonflikt, hvor de senest tilkomne EF-ordninger har forrang, således at der er hverken behov for ændringer i landbrugsloven eller for individuelle dispensationer.

Dette udelukker ikke, at det ud fra mange hensyn vil være ønskeligt, at sikre opretholdelsen af en bestemt tilstand på de arealer, der er omfattet af f.eks. en braklægnings- eller ekstensiveringsaftale. Opretholdelsen af en bestemt tilstand kan være dikteret af miljøhensyn eller af ønsket om, at de pågældende arealer senere kan geninddrages til jordbrugsmæssig udnyttelse. Udvalget har overvejet, om bestemmelser med dette sigte bør indføres i landbrugsloven. Efter udvalgets opfattelse er der ikke af juridiske grunde behov for en sådan lovændring, idet spørgsmålet vil kunne løses som et led i aftalen med den enkelte landmand i henhold til ordningerne.

6.3. Landbrugslovens samdrifts-, forpagtnings-, strukturegler og ekstensive driftsformer eller braklægning.

Landbrugsloven indeholder en række begrænsninger med hensyn til adgangen til at samdrive flere landbrugsejendomme, til at forpagte landbrugsejendomme og til at sammenlægge eller nedlægge landbrugsejendomme.

Specielt for så vidt angår afstands- og arealgrænserne åbner loven mulighed for, alt efter hvilke regler der er tale om, at se bort fra isolerede græsningsarealer, skovarealer, arealer uden større dyrkningsmæssig værdi, fredskovspligtige tilplantede arealer, søarealer, arealer helt uden dyrkningsmæssig værdi o.s.v. Disse undtagelsesbestemmelser vedrører arealer, hvis karakteristika er af permanent karakter, og de sigter derfor ikke på midlertidigt braklagte eller ekstensiverede arealer.

Udvalget har overvejet, om der er behov for ændringer i de pågældende bestemmelser i landbrugsloven, således at der ved vurderingen af, om lovens areal- eller afstandsgrænser er opfyldt, kan bortses fra sådanne arealer.

Udvalget finder ikke, at der er behov for en varig lempelse af landbrugsloven, idet braklægning, ekstensivering eller drift af miljøfølsomme områder i princippet er af midlertidig karakter. Skulle der i praksis opstå behov for lempeligere regler i enkelte tilfælde, hvor en landbrugsejendom helt eller delvis er braklagt, ekstensiveret eller omfattet af en aftale vedrørende

drift i miljøfølsomme områder, vil de fornødne lempelser kunne ske gennem en hensigtsmæssig tilrettelæggelse af dispensationspraksis.

6.4. Landbrugslovens erhvervelsesregler og erhvervelse med henblik på ekstensiv drift.

Erhvervelsesreglerne indeholder betingelser om alder, EF-statsborgerskab, maksimal ejerskab af 2 landbrugsejendomme, en maksimal vejafstand på 5 km, et bopælskrav, krav om selv at drive ejendommen, uddannelseskrav og krav om jordbrug som væsentligste erhverv, der dog kun gælder ved køb af ejendom nr. 2 eller ved supplering.

Der er grund til at overveje erhvervelsesreglernes anvendelse i forbindelse med overdragelse af ejendomme, hvis arealer helt eller delvis er omfattet af ekstensiveringings-, braklægnings- eller forvaltningsaftaler inden for miljøfølsomme områder. I langt de fleste tilfælde vil kun en mindre del af ejendommen være braklagt, og spørgsmålet er, om der er behov for tilpasninger i erhvervelsesreglerne, og om man i givet fald skal tilpasse systemet ved konkrete vurderinger med enkeltsagsafgørelser, eller om man skal tilstræbe generelt at tage højde for dette spørgsmål i lovgivningen.

Udvalget finder som udgangspunkt, at allerede ordningernes midlertidige karakter tilsiger, at eventuelle nødvendige tilpasninger sker gennem dispensationspraksis.

For så vidt angår forholdet mellem braklægning, ekstensivering eller lignende af en væsentlig del af en landbrugsejendoms areal og landbrugslovens erhvervelsesregler finder udvalget med samme begrundelse som ved omtalen af driftsbestemmelserne, jfr. afsnit 6.2., at en ændring af landbrugslovens krav om egen drift er unødvendig.

Med hensyn til uddannelsesreglerne kunne det overvejes at se bort fra arealer omfattet af de nævnte ordninger ved kategoriseringen af den konkrete ejendom, jfr. at der efter praksis ses bort fra arealer, der i dyrkningsmæssig henseende er så ringe,

at de må antages at være uden interesse med henblik på erhvervsmæssig udnyttelse i jordbruget.

Da arealer omfattet af ekstensiveringsaftaler m.v. (modsat en egentlig braklægningsaftale) fortsat undergives jordbrugsmæssig udnyttelse, kan situationen dog ikke sidestilles med den nævnte nedklassificeringsgrund. Når hertil kommer, at der alene er tale om midlertidige ordninger, finder udvalget ikke, at de nævnte ordninger generelt skal have indflydelse på administrationen af uddannelseskravet.

Udvalget finder, at der bør kunne meddeles tidsbegrænsede dispensationer fra kravet om jordbrug som væsentligste erhverv ved erhvervelse af ejendom nr. 2, når den er omfattet af en af de nævnte ordninger. Der kan næppe være grundlag for at stille skærpede krav til landmanden, sålænge den erhvervede ejendom ikke må dyrkes.

For så vidt angår "antal ejendomme" finder udvalget, at der bør åbnes mulighed for tidsbegrænsede dispensationer til salg af en af de i forvejen ejede ejendomme ved erhvervelse af en ejendom, der helt eller delvis er underkastet en aftale i henhold til de nævnte ordninger, og det samme gælder for så vidt angår "afstandskravet".

Det bemærkes, at det i det foregående er forudsat, at ordningerne tilrettelægges således, at aftalerne ikke bortfalder, fordi ejendommen afhændes.

6.5. Udvalgets overvejelser.

I de foregående afsnit har udvalget behandlet mulige konsekvenser for landbrugslovsadministrationen af midlertidige aftaler, der påvirker landbrugsejendommens drift.

Som det fremgår af 1. delbetænkning, og som omtalt i afsnit 5.3, vil sådanne aftaler i et vist omfang kunne kombineres med tilplantning og pålæg af fredskovpligt. I sådanne tilfælde vil administrationen skulle tilrettelægges under hensyn til de for skovarealer gældende eller i afsnit 5.2. foreslåede retnings-

linier.

Tilsvarende problemer opstår i forhold til arealer, der på grund af indgreb, der påvirker dyrkningsmulighederne, eller på grund af konjunkturudviklingen udgår af hidtidig drift.

Hvis hele eller dog den altovervejende del af en landbrugsejendoms jordtilliggende har denne karakter, og hvis ejendommen er beliggende i områder, der i planlægningen er udpeget som naturområde eller lignende, vil det i mange tilfælde være mindre velbegrundet at fastholde erhvervelsesreglerne fuldt ud.

Udvalget finder derfor, at en lempelig dispensationspraksis i erhvervelsessager og i visse sammenlægningssager vil være hensigtsmæssig. Der bør eksempelvis kunne ses bort fra uddannelseskravet.

7. Jordfordeling

7.1. Principper for en jordfordelings udførelse.

Udtrykket jordfordeling bruges som betegnelse for en række samtidige udstykninger og sammenlægninger, der alle er resultatet af en udført planlægning inden for et afgrænset geografisk område.

Planlægningen udføres på grundlag af forhandlinger med de involverede lodsejere og baseres som hovedregel på frivillige aftaler. Det er derfor ikke altid muligt at udarbejde en jordfordelingsplan, der omfatter alle ejendomme i området. På den anden side er frivillighedsprincippet et meget væsentligt element i jordfordelingsarbejdet, og der er næppe tvivl om, at man på langt sigt opnår flere og bedre resultater ved frivillige aftaler fremfor at tvinge lodsejerne til at deltage.

Hovedhensynet bag gennemførelsen af de hidtidige jordfordelinger har været at ændre landbrugsejendommenes struktur således, at der opnås en bedre økonomisk udnyttelse af ejendommene.

Dette opnås bl. a. ved at samle ejendommenes jorder i så få lodder som muligt og at sikre gode beliggenhedsforhold mellem produktionsbygningerne og den dyrkede jord. Samtidig mindskes den enkelte landmands behov for at udnytte offentlige veje i forbindelse med markdriften. Dette reducerer den tid, der går med transport. Der spares endvidere tid til rengøring af offentlige veje og risikoen for indblanding i trafikuheld på vejene formindskes.

Jordfordeling udføres i dag dels i henhold til jordfordelings-

loven (lovbekendtgørelse nr. 63 af 14. februar 1983) dels i tilknytning til offentlige anlæg (for statslige anlæg i medfør af ekspropriationsprocesloven, lovbekendtgørelse nr. 62 af 21. februar 1984) .

7.1.1. Jordfordeling i henhold til reglerne i jordfordelingsloven .

Jordfordelingskontoret anmoder normalt en privatpraktiserende landinspektør om at udarbejde en jordfordelingsplan. I Sønderjylland udarbejdes planen dog af landinspektører, der er ansat ved Jordbrugsdirektoratets kontor i Tønder.

Udarbejdelsen af planen sker i tæt samarbejde med et lodsejerudvalg på 3 - 5 lodsejere, der vælges af interesserede lodsejere i området på et offentligt indkaldt møde (indledende møde). Landinspektøren og eventuelt lodsejerudvalget kontakter de lokale lodsejere og undersøger, om og hvordan de vil deltage i jordfordelingen. Der kan være tale om lodsejere, der ønsker at afgive jord, at købe jord, eller at bytte jordlodder.

For at sikre, at der er realistisk mulighed for gennemførelsen af jordfordelingen, indhenter landinspektøren derefter på Jordfordelingskontorets vegne tilbud om køb og salg af jord. Dette sker ved indgåelse af en jordfordelingsoverenskomst. Arealerne angives med en ca. størrelse og bliver først endeligt fastsat ved den matrikulære berigtigelse.

I overenskomsten fastsættes en skæringsdato for gennemførelsen af jordomlægningerne, typisk en dato om foråret eller om efteråret .

Tilbuddet er bindende for lodsejeren, og acceptfristen er skæringsdagen .

I overenskomsten fastsættes samtidig vederlaget for jorden. Værdien af jorden kan enten være fastlagt ved vurdering i overensstemmelse med reglerne i lovens § 2, stk. 3 og 4, eller ud fra den handelsværdi, der er almindelig i området.

Jordfordelingskontoret forelægger inden skæringsdagen den udarbejdede jordfordelingsplan for jordbrugskommissionen på et offentligt møde i området. På mødet behandles de jordbrugsmæssige aspekter i sagen, ligesom eventuelle klagere har adgang til at fremsætte deres synspunkter direkte for jordbrugskommissionen.

Jordbrugskommissionen suppleres herefter med en byretsdommer og et kreditkyndigt medlem, og den ændrede jordbrugskommission afsiger en foreløbig kendelse om, at jordfordelingen skal gennemføres, og tager stilling til hvilke panthavere, der skal høres.

Kommissionens kendelse efter jordfordelingslovens § 3, stk. 6 er bindende for samtlige ejere og rettighedshavere i ejendommene.

Den foreløbige kendelse tinglyses servitutstiftende og i visse tilfælde også pantstiftende. Når kendelsen er tinglyst og pant haverne eventuelt hørt, udbetales vederlagene gennem det lokale pengeinstitut.

På skæringsdagen overdrages arealerne i marken til de nye ejere, som herefter har fuld rådighed over arealerne.

Jordfordelingsarealerne overdrages fri for gæld af enhver art, og Jordfordelingskontoret er berettiget til at indfri pantegæld m.v. for ejerens regning.

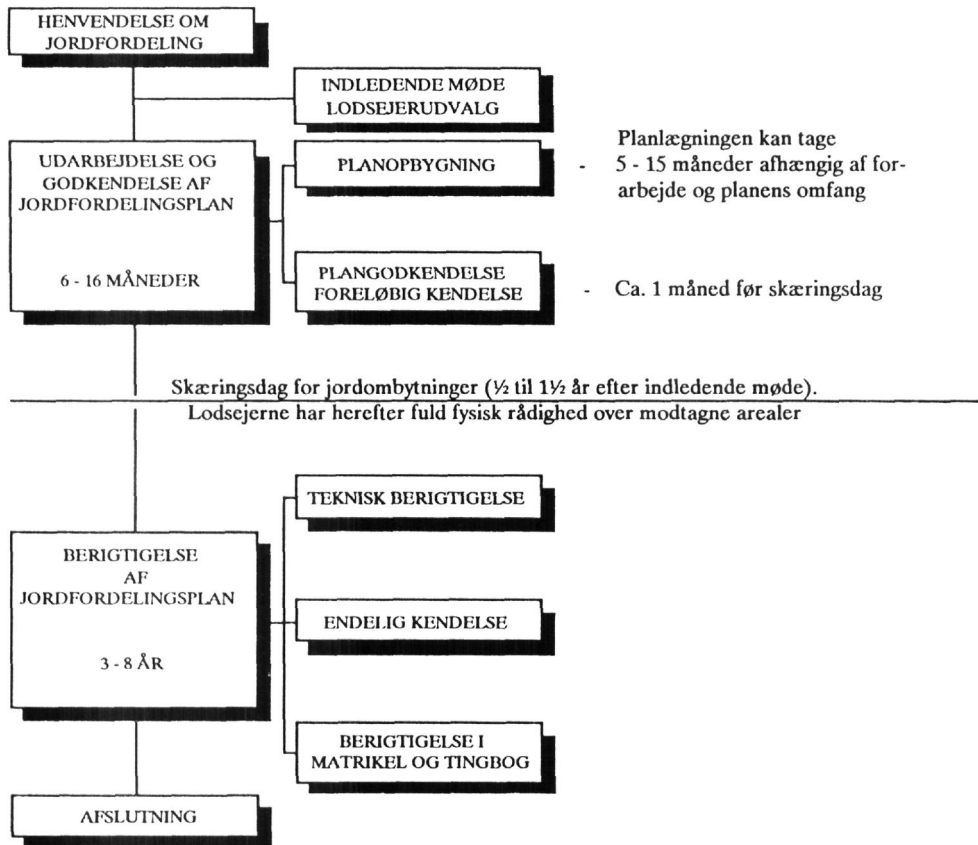
I jordfordelingslovens § 5, stk. 4 og 5 er der fastsat særlige bestemmelser om relaxsation m.v. Dette indebærer både jordfordelingsmæssige og administrative fordele.

I praksis betyder jordfordelingslovens relaxsationsbestemmelser, at panthaverne i den overvejende del af de ejendomme, der afgiver jord, ikke får mulighed for at modsætte sig jordfordelingen. Hertil kommer, at der i forbindelse med jordfordeling ikke i noget tilfælde bliver tale om fremskaffelse af det originale pantebrev til påtegning om relaxsation og påfølgende tinglysning af påtegningen. Når jordfordelingen er endeligt af-

sluttet, tilsendes hver panthaver meddelelse om, hvorledes pantet er ændret.

Jordfordelingssagens videre forløb fremgår af oversigten i figur 1.

Figur 1. Oversigt over det tidsmæssige forløb af jordfordelingssager.



7.1.2. Jordfordeling i forbindelse med offentlige anlægsarbejder (strækningsanlæg).

For statslige anlægsarbejder (i hovedsagen motorveje, motortrafikveje og øvrige hovedlandeveje) gælder bestemmelserne i ekspropriationsprocesloven (lovbekendtgørelse nr. 62 af 21. februar 1984).

Efter denne lov skal ekspropriationskommissionen, der ledes af en kommissarius, både godkende projektet og foretage arealerhvervelsen. Anlægsmyndigheden skal ved forelæggelse af et projekt for kommissionen samtidig have indhentet en udtalelse fra Landbrugsministeriet med hensyn til jordkvalitet og muligheden for gennemførelse af jordfordeling (lovens § 13, stk. 2).

Efter udarbejdelse af et forslag til jordfordeling, forelægger Jordfordelingskontoret dette for ekspropriationskommissionen, som tager stilling til, hvorvidt og i hvilket omfang forslaget kan godkendes som grundlag for den egentlige ekspropriation (lovens § 15, stk. 5).

For den implicerede lodsejer adskiller denne jordomlægning sig fra jordfordeling efter jordfordelingsloven ved, at overenskomsten som hovedregel indgås på vilkår om, at de økonomiske forhold afklares af ekspropriationskommissionen ved en formel ekspropriationsforretning, og at berigtigelsen herefter foretages ved kommissionens foranstaltning.

I modsætning til de statslige anlæg findes der ikke tilsvarende lovhjemlet krav om undersøgelse af mulighederne for gennemførelse af jordfordeling ved kommunale anlægsarbejder.

I Landbrugsministeriets cirkulære nr. 54 af 19. marts 1987 (cirkulære om lov om landbrugsejendomme) er der dog angivet retningslinier for forhåndsforespørgsel m.v. til Jordfordelingskontoret vedrørende de jordbrugsmæssige forhold, herunder mulighederne for jordfordeling i forbindelse med anlæggets gennemførelse.

Gennemførelsen af den kombinerede arealerhvervelse og jordfor-

deling kan foregå enten som ekspropriation, d.v.s. berigtigelse på anlægsmyndighedens foranstaltning i henhold til ekspropriationsreglerne i kap. 5 i lov om offentlige veje, eller som jordfordeling efter jordfordelingslovens bestemmelser, hvorved Jordfordelingskontoret sørger for berigtigelse m.v.

7.2. Jordpuljer. Offentlige opkøb og arealbesiddelser.

7.2.1. Hidtidige offentlige arealerhvervelser.

Ved udtrykket jordpulje forstås her arealer, som jordfordelingsplanlæggeren kan råde over til videresalg i forbindelse med de forskellige jordomlægninger. Tilvejebringelsen af en sådan jordpulje udgør et væsentligt element i forhandlingsfasen i en jordfordelingssag.

Jordpuljen kan bl. a. etableres ved, at der i starten indgås bindende købsaftaler med de landmænd, der primært ønsker at sælge jord. En sådan jordpulje vil ofte være tilstrækkelig til at gennemføre de nødvendige jordomlægninger, såfremt der kun er tale om almindelige strukturomlægninger (landsbysager). Dog er det en almindelig erfaring fra jordfordelingsarbejdet, at muligheden for at opnå en god jordfordeling øges væsentligt, såfremt der i forvejen er etableret en jordpulje af en vis størrelse f. eks. ved at Jordfonden (Jordbrugsdirektoratet) har foretaget opkøb i området til brug ved jordfordelingen.

Såfremt der i en jordfordelingssag skal foretages væsentlige opkøb af arealer til videreoverdragelse til offentlige myndigheder i forbindelse med miljøfølsomme områder, naturgenopretning eller skovtilplantning m.v. eller opkøb af større arealer til privat skovtilplantning skønnes det nødvendigt at kunne råde over en jordpulje, bestående af offentligt ejede arealer, der direkte eller via jordombytninger kan anvendes som erstatningsjord.

Der kan her peges på arealer, der ejes af Jordbrugsdirektoratet (Jordfonden) og Miljøministeriet (overskydende arealer fra hele ejendomme, der er erhvervet efter lov nr. 230/1972 og hvor kun dele af ejendommene indgår som egentlige fritidsområ-

der m.v.) eller kommunalt ejede landzonearealer fra f. eks. landbrugsejendomme, hvor byzonejorden er anvendt til byudviklingsformål m.v.

i

7.2.2. Jordfondens arealerhvervelser.

I henhold til udlånslovens kap. II, jfr. lovebekendtgørelse nr. 61 af 14. februar 1983, kan Jordfonden erhverve fast ejendom til supplerende af jordbrug, til jordfordeling, til oprettelse af gartnerier (midlertidig arealbeholdning) samt til oprettelse af havekolonier. Jordfonden kan herudover erhverve fast ejendom, hvis det i særlige tilfælde skønnes hensigtsmæssigt af hensyn til bevarelse af landskabet eller det landbrugsmæssige miljø, eller hvis det i særlige tilfælde skønnes hensigtsmæssigt for vedligeholdelse og udbygning af forlandsarealer i forbindelse med digesikring (permanent arealbeholdning).

Jordfonden erhverver som udgangspunkt fast ejendom efter aftale med ejerne, men Jordbrugsdirektoratet har derudover til visse formål hjemmel til at tinglyse forkøbsret for staten på såvel landbrugsejendomme som landbrugsjord og udyrkede arealer, der ikke udgør en del af en landbrugsejendom (frie jorder).

I de senere år har Jordfonden haft en bevilling (dispositionsbeløb) på ca. 12 mill. kr., heraf ca. 5 mill. kr. til anlægs- og vedligeholdelsesarbejder på Jordfondens arealer og ca. 7 mill. kr. til opkøb m.v. af nye arealer.

Jordfondens køb og salg forelægges ikke for anden myndighed.

Af interesse i denne sammenhæng er forholdene i Sønderjylland, hvor den overvejende del af Jordfondens erhvervelser foregår.

Jordfondens erhvervelser og afhændelser i Sønderjylland udgør et væsentligt element i de af Jordbrugsdirektoratet administrerede foranstaltninger til fremme af jordbrugets struktur. Disse foranstaltninger er først og fremmest jordfordelinger, men også mageskifter samt udarbejdelse af lokale handlingsplaner for områder med specielle jordbrugsmæssige forudsætninger,

herunder interessekonflikter med andre arealanvendelser. Endvidere udpegning af potentielle jordfordelingsområder samt planlægning af afhændelser i områder med svag ejendomsstruktur (små ejendomme, dårlig arrondering m.v.).

Jordbrugsdirektoratets aktiviteter koordineres snævert med den generelle styring af strukturudviklingen gennem landbrugslovens erhvervelses-, nedlægnings- og sammenlægningsbestemmelser, specielt gennem samarbejde med jordbrugskommissionen i Sønderjylland. Endvidere sikres en koordinering med den fysiske planlægning.

Jordbrugsdirektoratets aktiviteter koordineres snævert med den generelle styring af strukturudviklingen gennem landbrugslovens erhvervelses-, nedlægnings- og saminenlægningsbestemmelser, specielt gennem samarbejde med jordbrugskommissionen i Sønderjylland. Endvidere sikres en koordinering med den fysiske planlægning.

Jordbrugserhvervets ønsker kommer til udtryk gennem "Det sønderjyske Landboforum", som er et samarbejdsorgan for offentlige myndigheder og organisationer med tilknytning til landbruget i Sønderjylland, bl. a. i relation til jordfordelinger, marginaljordsproblemer, fredninger, strækningsanlæg o. lign. Det sønderjyske Landboforum er oprettet på initiativ af Jordbrugsdirektoratet.

7.2.3. Miljøministeriets arealerhvervelser.

Lov 230 af 7. juni 1972 om erhvervelse af fast ejendom til fritidsformål (L 230) har været i kraft i godt 15 år.

Gennem årene er der erhvervet godt 600 ejendomme med et samlet areal på knap 15.000 ha. Den samlede udgift hertil har andraget ca. 325 mill. kr.

Den årlige bevilling, der på finansloven er afsat til realisering af formålet i L 230, har de senere år andraget 27 mill. kr.

Efter L 230 kan der erhverves faste ejendomme, som er af betydning for befolkningens rekreative interesser.

Endvidere kan der ydes lån til kommuner og amter samt selskaber og foreninger med almennyttige formål til erhvervelse af ejendomme. Der er dog siden 1972 kun ydet enkelte lån til kommuner og amter. Disse lån er omfattet af de af indenrigsministeren fastsatte regler for kommunernes låntagning, jfr. Bekendtgørelse om kommunernes låntagning og meddelelse af garantier m.v., B 683/1982.

Ved afgørelsen af om et erhvervelsesforslag skulle gennemføres har det været lagt til grund, at erhvervelsen skulle have hovedsagelig regional - gerne national - betydning for befolkningens friluftsliv. Det vil sige, at det befolkningsunderlag, der kunne drage nytte af en erhvervelse, skulle være større end den enkelte bys eller kommunes.

Ved administrationen af loven har Miljøministeriet kunnet støtte sig på udtalelser fra et rådgivende udvalg, "Erhvervelsesudvalget". Udvalget har repræsentanter fra Finansministeriet, Landbrugsministeriet, Amtsrådsforeningen i Danmark, Miljøministeriets departement samt Planstyrelsen og Skov- og Naturstyrelsen. I november 1986 udvidedes udvalget med repræsentanter for Danmarks Naturfredningsforening og Friluftsrådet.

I sager om erhvervelse af faste ejendomme indhentes udtalelser fra Statsskattedirektoratet om pris og øvrige handelsvilkår. Hvis vilkårene falder inden for direktoratets skøn, kan erhvervelsen gennemføres med Finansministeriets tilslutning.

Fra og med 1985 har indtægter i forbindelse med frastykning af landbrugsarealer kunnet tilbageføres til L 230-bevillingen.

Forslaget til "Lov om støtte til naturbevaring, naturgenopretning, statslig skovtilplantning og friluftsliv", jfr. bilag 1, tilsigter en forenkling af denne administration, hvor miljøministeren bemyndiges til at sælge erhvervet ejendom og efter drøftelse med finansministeriet at modtage gaver til opfyldelse af lovens formål.

Endvidere foreslås, at en del af bevillingen kan anvendes til dækning af driftsudgifter, herunder tilplantning, på Miljøministeriets ejendomme. Det har også været forudset i L 230's funktionsperiode (jfr. Akt nr. 179 af 13. december 1972 og senere finanslove), men der har været tvivl om ordningens rækkevidde. Med hjemmel i lovforslaget aflastes Finansudvalget således for behandling af enkeltsager vedrørende anvendelse af midler til drift af erhvervede ejendomme.

7.2.4. Kommunale arealerhvervelser.

De fleste kommunale erhvervelser af landbrugsejendomme er foretaget til brug ved realisering af den kommunale planlægning, men kommunerne har ofte beholdt restejendommene med landbrugspligt efter at byzonearealerne er frastykket.

Størrelsen af de kommunale jordbesiddelser varierer meget fra kommune til kommune, alt afhængig af hvor aktiv en jordpolitik den enkelte kommune har ført.

7.2.5. Andre offentlige arealerhvervelser.

Af andre offentlige arealer, der er under almindelig landbrugsdrift, kan nævnes arealer, der ejes af Industriministeriet, Forsvarsministeriet, Undervisningsministeriet og Justitsministeriet (Direktoratet for Kriminalforsorgen).

Der er primært tale om permanente arealbesiddelser til bl.a. institutionsformål og militære øvelsespladser m.v.

En del af Undervisningsministeriets forholdsvis store arealbesiddelser ved Roskilde er imidlertid under afhændelse til bl.a. Roskilde kommune.

Af særlig interesse i en jordfordelingssammenhæng kan endvidere nævnes kirkernes og præsteembedernes landbrugsarealer. Sådanne arealer indgår af og til i jordfordelingssager. Da salgsindtægterne imidlertid ikke tilfalder det lokale menighedsråd, men stiftskassen, indgår disse arealer som hovedregel

kun i jordfordelingssager i forbindelse med mageskifter. Arealerne kan derfor kun i få tilfælde direkte anvendes til etablering af en jordpulje.

7.2.6. Etablering af fremtidig jordpulje.

Af omtalen af de offentlige arealerhvervelser fremgår, at Jordfondens arealerhvervelser primært anvendes til forbedring af ejendomsstrukturen, herunder til gennemførelse af kommende jordfordelinger, medens Miljøministeriets arealerhvervelser i medfør af L 230 fortrinsvis har været anvendt til gennemførelse af enkeltprojekter med friluftsmæssige formål og i varig statsdrift.

Dette svarer nøje til de angivne formål i henholdsvis udlånsloven og L 230.

Under hensyn hertil samt det nære samarbejde mellem Jordbrugsdirektoratets arealadministration og Jordfordelingskontoret finder udvalget det hensigtsmæssigt, at de fremtidige jordpuljer til brug ved jordfordelinger i forbindelse med naturgenopretningsprojekter overvejende etableres via Jordfonden.

Udvalget har overvejet, om der er behov for en yderligere præcisering af hvilke arealer, der fremover skal erhverves af henholdsvis Jordfonden og Miljøministeriet.

Ligeledes har der været fremsat forslag om at mageskifte nogle af Miljøministeriets landbrugsarealer med nogle af Jordfondens mere naturprægede arealer.

I forbindelse hermed har det endvidere været drøftet, hvorledes øvrige statsejede landbrugsarealer kan anvendes i en jordfordelingssag.

Endelig har det været overvejet, om der er behov for administrative ændringer i forbindelse med fremtidige offentlige erhvervelser efter udlånsloven.

På baggrund af disse overvejelser anbefaler udvalget, at der etableres et tættere samarbejde mellem Jordbrugsdirektoratet og Skov- og Naturstyrelsen med henblik på en koordination af opkøb og pålæg af forkøbsret i henhold til udlånsloven og lov 230, jfr. endvidere det fremsatte forslag til "Lov om støtte til naturbevaring, naturgenopretning, statslig skovtilplantning og friluftsliv", bilag 1.

Udvalget anbefaler endvidere en udbygning af det allerede etablerede samarbejde om jordfordeling i forbindelse med gennemførelsen af naturgenopretningsprojekter.

Endelig anbefaler udvalget, at der tages skridt til mageskifter mellem rogle af Miljøministeriets landbrugsarealer og nogle af Jordfondens mere naturprægede arealer.

7.3. Jordfordeling med ikke-landøkonomiske formål.

7.3.1. Indledning.

Ifølge målsætningen for regeringens marginaljordsstrategi er det hensigten at varetage de miljømæssige interesser i det åbne land, samtidig med at man gennem en afbalanceret indsats kan fastholde det økonomiske grundlag for landbrugerne samt erhvervs- og livsbetingelserne for befolkningen i landdistrikterne.

Som følge heraf vil regeringens marginaljordsstrategi blive baseret på en bred vifte af virkemidler, herunder rådgivning, information, planlægning, tilskudsordninger og love på natur- og miljøbeskyttelses- samt jordbrugsområdet.

På planlægningsområdet forventes der bl. a. i landbrugs-, region- og kommuneplanlægningen udpeget arealer til sikring af miljøfølsomme områder samt arealer til skovtilplantning.

Den fysiske planlægning er imidlertid kun retningsgivende for de offentlige myndigheders administration, men forpligter ikke grundejerne til at ændre arealanvendelsen i overensstemmelse med de gennemførte planer.

En hensigtsmæssig løsning af de kommende års marginaljordsproblemer forudsætter derfor en form for lokalt initiativ, hvor de berørte lodsejere på frivillig basis aktivt medvirker i planlægningen, samtidig med at det offentlige via opkøb og tilskud m.v. er med til at styre udviklingen.

I den forbindelse kan jordfordeling være et velegnet instrument til at kombinere de forskellige interesser i det åbne land. Ved at anvende forhandlingsproceduren i en jordfordelingssag vil de forskellige projekter kunne gennemføres i et tæt samspil mellem de berørte parter, hvorved der opnås størst muligt medspil fra lodsejerne og de lokale myndigheder.

7.3.2. Miljøfølsomme områder.

Ifølge forslaget til "Lov om ændring af lov om støtte til forbedring af strukturen og effektiviteten i jordbruget", jfr. bilag 1, ville der kunne ydes tilskud til ejere og forpagtere af arealer i konkret udpegede miljøfølsomme områder bl.a. med henblik på, at

- bevare ekstensivt dyrkede arealer som strandenge, overdrev og ferske enge m.v.
- beskytte vandløbs- og sønære arealer, som er oplande til særlige følsomme recipienter og
- beskytte områder, der er særlig følsomme overfor intensiv jordbrugsdrift.

Inden for de i region- og kommuneplanlægningen udpegede miljøfølsomme områder vil den enkelte jordbruger kunne indgå en forvaltningskontrakt med amts/Hovedstadsrådet, eventuelt kommunen.

Tilskudsordningen forudsætter ikke direkte ændringer af ejendomsforholdene.

For at opnå en mere rationel drift af mindre arealer, herunder f.eks. at undgå hegning m.v., vil det imidlertid ofte være hensigtsmæssigt at foretage støtteopkøb af tilgrænsende mere dyrkningssikre arealer til sikring af tilstrækkelig plantepro-

duktion til de dyr, der græsser på "naturarealerne".

Det vil som regel være hensigtsmæssigt at samle små arealer til større sammenhængende områder, idet administrationen af tilskudsordningerne, herunder udarbejdelse af plejekontrakter vil kunne smidiggøres, såfremt arealerne ejes af færre lodsejere.

Støtteopkøbene og samlingen af de mindre arealer vil hensigtsmæssigt kunne ske i forbindelse med gennemførelse af en jordfordelingssag. Det vil hermed være muligt at tildele erstatningsjord til de landmænd, der afgiver engjord m.v., ligesom det vil være muligt at samle arealer til de landmænd, der har særlig interesse for den mere ekstensive drift af de pågældende arealer.

Jordfordeling kan endvidere hensigtsmæssigt anvendes både i og udenfor miljøfølsomme områder i forbindelse med naturgenopretningsprojekter, hvor det ofte vil være nødvendigt, at det offentlige erhverver de pågældende arealer. Jordfordeling vil her kunne afbøde ulemperne for de enkelte landmænd ved at tilbyde erstatningsjord, samtidig med at der generelt foretages forbedring af strukturforholdene i området.

7.3.3. Skovtilplantning.

Ændring af arealanvendelsen i marginaljordsområder har meget langsigtede konsekvenser, og grundig planlægning udført i et samarbejde mellem de relevante parter er derfor af stor vigtighed, f.eks. for arealer, der tilplantes med skov, hvor arealerne bindes til en bestemt anvendelse i en meget lang periode.

7.3.3.1. Privat skovtilplantning.

Privat skovtilplantning forventes foretaget dels ved udvidelse af eksisterende skove, herunder ved etablering af skovbryn og afrunding af eksisterende skove, dels ved etablering af nye skove.

Ved en udvidelse af eksisterende skov vil der typisk være tale

om udvidelse af skovarealet på en enkelt eller ganske få ejendomme, og der vil næppe i større stil være behov for at gennemføre en jordfordeling ved kendelse. Der vil derimod kunne blive tale om, at der kan gives tilskud til jordomlægningerne i medfør af jordfordelingslovens § 9 for så vidt angår landinspektørudgifterne.

Ligeledes skønnes der ikke at være behov for at rejse jordfordelingssager i forbindelse med nye mindre tilplantninger på den enkelte ejendom.

Hvis tilplantningstilskuddet gradueres efter størrelsen af det tilplantede areal, jfr. 1. delbetækning og afsnit 5.2.2.1, vil det kunne betale sig for tilplantningsinteresserede landmænd at slutte sig sammen med henblik på tilplantning af samlede arealer med mulighed for mere rationel skovdrift og heraf følgende større vedproduktion.

Ved anvendelse af en tilskudsmodel, hvor ha-præmien indrettes direkte efter, hvor stort et skovareal, der etableres i forhold til den samlede ydre skovbrynslængde, jfr. afsnit 5.2.2.1. vil der ligeledes være et incitament til at samle tilplantningerne i større velarronderede enheder.

Ved etablering af større velarronderede tilplantningsområder vil der være behov for at anvende jordfordelingsinstituttets forhandlingstradition med afholdelse af "ønskemøder" med lodsjerne inden for et nærmere fastlagt område.

Det vil her være muligt at få oplysninger om, hvilke landmænd, der ønsker at foretage skovtilplantning, og hvor store arealer hver enkelt landmand ønsker at tilplante. Ligeledes vil der kunne indsamles oplysninger om hvilke landmænd, der ønsker at sælge, bytte eller købe jord, og det vil være muligt at danne sig et indtryk af, hvor der i givet fald kan etableres et tilplantningsområde.

Det bemærkes i den forbindelse, at der i henhold til landbrugslovens regler gælder lempeligere afstandskrav ved udstykning og sammenlægning af skovarealer, og at de nye tilplantningsare-

aler vil kunne placeres i afstande på 5 - 8 km, eventuelt helt op til 15 km for større arealer fra de enkelte ejendommers bygninger. Det forudsættes herved, at der i forbindelse med jordfordelingen opnås fornøden sikkerhed for, at arealerne vil blive tilplantet med skov.

Det skønnes derfor, at der i forbindelse med jordomlægninger i en jordfordelingssag vil være gode muligheder for at etablere større samlede skovarealer indenfor områder, der i henhold til den fysiske planlægning kan tilplantes med skov, samtidig med at der i samme sag kan foretages en generel forbedring af ejendomsstrukturen i området. Tilplantningen vil således ikke nødvendigvis skulle ske på arealer, som den enkelte lodsejer i forvejen ejer, idet det ofte via jordmobiliteten i en jordfordeling er muligt at "skubbe" arealer over større afstande.

I forbindelse med etablering af nævnte tilplantningslaug henvises til § 25 i det tidligere udkast til skovlov, jfr. bilag 1. Der er i bemærkningerne til lovforslagets § 25 lagt op til, at skovmyndighederne i samarbejde med konsulentorganisationerne kan udarbejde forslag til sammenlægning eller samdrift af skovparceller. Forslagene kan bl.a. gå ud på at benytte reglerne i landbrugsloven, jordfordelingsloven m.v. til at forbedre bedriftsstrukturen ud fra skovbrugsmæssige forudsætninger i de delte skove.

7.3.3.2. Offentlig skovtilplantning.

Offentlig skovtilplantning forventes ligesom privat skovtilplantning at ske dels i forbindelse med eksisterende skov, dels ved etablering af nye skovområder.

Ved offentlig skovtilplantning vil der formentlig blive tale om tilplantning på større sammenhængende arealer end ved privat skovtilplantning.

Tilplantningen vil forudsætte offentlige opkøb, og det vil derfor være hensigtsmæssigt nærmere at vurdere mulighederne for opkøb indenfor de områder, der ønskes tilplantet, idet opkøbene forudsættes at skulle ske ved frivillige aftaler.

Såfremt der alene foretages opkøb af hele landbrugsejendomme, hvor al jorden ønskes tilplantet vil der normalt ikke være særligt behov for at starte en jordfordelingssag. Ofte vil der imidlertid også være behov for yderligere at opkøbe dele af landbrugsejendomme for at få en så hensigtsmæssig arrondering af den fremtidige skov som muligt. Endvidere vil der ved opkøb af hele landbrugsejendomme ofte medfølge arealer, der ikke skal tilplantes.

I visse tilfælde vil det være hensigtsmæssigt at forsøge at gennemføre en jordfordelingssag med henblik på dels at samle arealerne til tilplantning dels at fremskaffe erstatningsjord og forbedre arronderingsforholdene for berørte ejendomme.

7.3.4. Eksempler på jordfordeling i forbindelse med naturgenopretningsprojekter m.v.

Som tidligere nævnt har hovedhensynet bag de hidtidige jordfordelinger været at ændre landbrugsejendommenes strukturforhold med henblik på at opnå en bedre økonomisk udnyttelse af landbrugsejendomme.

De senere års overskudsproduktion i landbruget og miljødebatten har imidlertid allerede påvirket det igangværende jordfordelingsarbejde.

Det er således blevet fast praksis, at vildforvaltningskonsulenter og læplantningskonsulenter indbydes til at deltage i det indledende møde i en jordfordelingssag. På mødet orienteres lodsejerne om mulighederne for at opnå støtte til bevarelse af småbiotoper og oprettelse af sådanne af hensyn til vildtet og der oplyses om mulighederne for støtte til læplantning, ligesom der åbnes mulighed for en eventuel koordinering af læplantningsarbejdet med jordfordelingen.

I de senere år er der endvidere åbnet mulighed for at medtage arealer af ringe landbrugsmæssig værdi af bl.a. miljømæssige årsager i jordfordelingssagerne. Som eksempel herpå kan nævnes jordfordelingssagerne "Sem Enge", "Sandmosen" og "Vostrup".

I "Sem Enge" erhvervede Mariager kommune ca. 8 ha til retablering af en mindre sø, Sem sø. Endvidere skete der i sagen en samling af mange små englodder til mere sammenhængende græsarealer. Arealerne blev overdraget til sammenlægning med nogle større kvægejendomme. Herved blev der skabt mulighed for en rentabel græsningsdrift på arealer, der ellers ville være sprunget i krat.

I jordfordelingssagen "Sandmosen" i Pandrup kommune deltog 137 lodsejere, og der blev omlagt 230 ha. I sagen indgik både erhvervs-, beskæftigelses- og naturbevaringsinteresser. I det samlede projektarbejde deltog Amtsfredningskontoret, Amtskommunernes Beskæftigelsessekretariat, Pandrup Kommune og Hedeselskabet som entreprenør på naturplejen.

På grundlag af jordkøb i og uden for jordfordelingsområdet blev Pandrup kommune ejer af ialt 80 ha mose.

Forud for jordfordelingen var dele af mosearealerne taget under opdyrkning eller tilplantet, medens resten lå hen som delvis afgravet mose, hvor en omfattende tilgroning var i gang. De kommunale opkøb var således med til at sikre et større naturplejearbejde.

I jordfordelingssagen "Vostrup", Egvad kommune, Ringkøbing Amt deltog 45 ejendomme og der blev omlagt 233 ha. I sagen erhvervede Skov- og Naturstyrelsen 41 ha, der kan anvendes ved en eventuel senere retablering af Skjern Å's delta, som led i en naturgenopretning. Endvidere fik "Skjern Å-dalens småbeplantninger" 5 ha til beplantning m.v.

Et fælles træk for ovennævnte sager er, at planlægningen som i andre jordfordelingssager er foregået lokalt med frivillig deltagelse af de involverede lodsejere, og at de marginale arealer er handlet til almindelig markedspris. Samtidig har der været mulighed for på grundlag af en etableret jordpulje at tildele landmændene mere dyrkningssikker erstatningsjord.

Erfaringerne fra det hidtidige jordfordelingsarbejde både ved almindelige jordfordelinger (landsbysager), offentlige anlæg

og mere marginaljordsprægede jordfordelingssager viser, at jordfordeling kan anvendes i mange sammenhænge, og at det gennem jordfordelingens lokale planlægning er muligt at forene de mange forskelligartede interesser i det åbne land.

Samtidig er det indtrykket, at de lokale lodsejeres direkte indflydelse på planlægningen er medvirkende til at skabe en mere positiv holdning til de projekter, der ønskes gennemført.

7.4. Administrative forhold.

7.4.1. Sagsrejsningskompetence.

Efter jordfordelingsloven kan en jordfordelingssag (en såkaldt landsbysag) rejses af landbrugsministeren, Jordbrugsdirektoratet eller interesserede lodsejere.

Interessen for at rejse jordfordelingssager er koncentreret på 5-6 amter, jfr. nedenstående oversigt.

Oversigt over foreløbige jordfordelingskendelser i perioden 1983-1987:

Fyn	2	Sønderjylland	21
Nordjylland	39	Viborg	10
Ribe	15	Århus	10
Ringkøbing	6		

Typisk fremsættes ønsket om en jordfordeling af interesserede lodsejere gennem lokale konsulenter eller praktiserende landinspektører. Det er normalt en betingelse for at påbegynde en jordfordelingssag, der søges gennemført ved kendelse, at mindst 10 lodsejere ønsker at medvirke.

Herudover er der i jordfordelingslovens § 9 mulighed for at yde tilskud til privat gennemførte mindre jordfordelinger, de såkaldte § 9 sager.

Efter jordfordelingslovens § 2, stk. 1, er det den lokale jordbrugskommission, der kan beslutte, at der på grundlag af en anmodning efter lovens § 1, stk. 2 skal udarbejdes en plan til en hensigtsmæssig jordfordeling inden for et af kommissionen fastlagt område.

Henvendelse om rejsning af en jordfordelingssag skal altid rettes til Jordbrugsdirektoratets jordfordelingskontor, der bistår alle landets jordbrugskommissioner i jordfordelingssager.

Det er ligeledes Jordfordelingskontoret, der på statens vegne betaler udgifterne i forbindelse med jordfordeling, det vil sige mødeudgifter, retsafgifter og betaling for landinspektørbistand. Deltagelse i en jordfordeling er således gratis for lodsejerne.

7.4.2. Kommende lovændringer m.v.

Ved gennemførelsen af regeringens marginaljordsstrategi forventes der at ske en udvidet anvendelse af jordfordeling i forbindelse med gennemførelse af naturgenopretningsprojekter og skovtilplantning m.v.

Selv om formålsparagraffen i jordfordelingsloven er forholdsvis rummelig finder udvalget, at der som optakt til en udvidet anvendelse af jordfordeling med andet end landøkonomiske formål bør præciseres, at disse formål er omfattet af lovens bestemmelser.

På baggrund af landbrugets strukturudvikling og kommende naturgenopretningsprojekter m.v. har udvalget overvejet, hvorledes jordfordelingsaktiviteten kan udvides.

Som det fremgår af afsnit 4.4. kan vurderinger af landbrugets produktionsvilkår, herunder ejendomsstruktur, indgå i grundlaget for amternes landbrugsplanlægning. Landbrugsplanlægningen vil således kunne indgå i en vurdering af, hvor der er behov for at forbedre struktur- og arronderingsforholdene ved jordfordeling. Hertil kommer, at jordfordeling kan anvendes i for-

bindelse med amternes opgaver som fredningsmyndighed og ved gennemførelsen af marginaljordsstrategien.

I udvalget er der også peget på, at kommunerne generelt i kommuneplanlægningen kan foretage en analyse af landbrugets struktur- og driftsforhold. En sådan analyse vil sammenholdt med en oversigt over offentligt ejede arealer samt kommuneplanens forslag til byudvikling og anlæg m.v. i det åbne land, herunder naturgenopretningsprojekter, kunne anvendes til at vurdere, hvor der er behov for at rejse nye jordfordelingssager, og vil eventuelt kunne resultere i en udpegning af potentielle jordfordelingsområder.

I hidtidig praksis har amter, kommuner og andre offentlige myndigheder ligesom private lodsejere kunnet indsende forslag om gennemførelse af en jordfordelingssag til Jordbrugsdirektoratet.

Udvalget anbefaler, at denne praksis lovfæstes ved en kommende revision af jordfordelingsloven, således at Miljøministeriet (Skov- og Naturstyrelsen), amter/Hovedstadsråd og kommuner optages i kredsen af sagsrejsningsberettigede på linie med landbrugsministeren, Jordbrugsdirektoratet og interesserede lodsejere, jfr. jordfordelingslovens § 1, stk. 2.

Ved en udvidelse af kredsen af sagsrejsningsberettigede offentlige myndigheder vil der være behov for et nærmere samarbejde mellem Jordbrugsdirektoratet og Skov- og Naturstyrelsen samt amter/Hovedstadsråd og kommuner med hensyn til rejsning af nye jordfordelingssager samt etablering af jordpuljer m.v.

Som led i dette samarbejde foreslår udvalget, at der i hvert amt en gang hvert eller hvert andet år afholdes et møde mellem Jordbrugsdirektoratet/Jordfordelingskontoret og offentlige myndigheder og organisationer med tilknytning til jordbruget i amtet, bl. a. i relation til jordfordelinger, marginaljordsproblemer, fredninger, strækningsanlæg o. lign.

Der tænkes her på repræsentanter fra Miljøministeriet, amtet/Hovedstadsrådet, kommuner, landbo- og husmandsforeninger

(landboretudvalg), jordbrugskommissionen og Jordbrugsdirektoratet samt eventuelle andre myndigheder og organisationer, der måtte have særlig interesse i at deltage på grund af verserende projekter m.v.

Ligeledes vil der være behov for indberetninger til Jordbrugsdirektoratet fra lokale myndigheder m.v. om, hvor og hvornår der bør tinglyses forkøbsret for staten i henhold til udlånsloven eller foretages opkøb af ejendomme eller dele heraf til brug ved kommende jordfordelinger i forbindelse med naturgenopretningsprojekter. I forbindelse hermed skønnes det nødvendigt med en udvidet konsulentbistand fra Jordfordelingskontoret. Der henvises endvidere til afsnit 7.2.6. vedrørende udvalgets anbefaling af, at der etableres et tættere samarbejde mellem Jordbrugsdirektoratet og Skov- og Naturstyrelsen bl.a. med henblik på en koordination af opkøb og pålæg af forkøbsret i henhold til udlånsloven og lov 230/1972.

Endelig foreslås det, at der i forbindelse med fremtidige offentlige og private naturgenopretningsprojekter m.v., hvorved der sker væsentlige indgreb i arronderingen eller driften af landbrugsejendomme, fastsættes egentlige regler om, at jordfordelingsmulighederne bør undersøges. Der henvises til bestemmelserne i landbrugslovens § 1, stk. 4, og ekspropriationsproceslovens § 13, stk. 2.

7.4.3. Udgiftsfordeling.

I forbindelse med den foreslåede udvidelse af sagsrejsningskompetencen har udvalget overvejet, hvorledes udgifterne til jordfordeling skal fordeles ved gennemførelse af naturgenopretningsprojekter .

Udgifterne vedrører mødeudgifter (lokaleleje m.v.), retsafgifter og betaling for landinspektørbistand for planlægning og matrikulær berigtigelse af jordfordelingssagen.

På grundlag af de hidtidige erfaringer med gennemførelse af jordfordelinger i forbindelse med strækingsanlæg og enkelte gennemførte marginaljordsprojekter foreslås det, at der sker

følgende udgiftsfordeling.

De offentlige myndigheder, der er ansvarlige for gennemførelsen af et naturgenopretningsprojekt afholder udgifterne til jordfordeling i forbindelse hermed for de ejendomme, der er direkte berørt af naturgenopretningsprojektet, medens jordfordelingskontoret afholder udgifterne til jordfordeling for de resterende ejendomme.

Den endelige udgiftsfordeling forudsættes konkret aftalt i den enkelte sag efter forhandling mellem jordfordelingskontoret og de involverede andre offentlige myndigheder.

8. EF's ordninger vedrørende ugunstigt stillede områder m.v.

Udvalget har i 1. delbetænkning berørt EF's bjergdirektivbestemmelser med mulighed for at yde støtte til ugunstigt stillede områder.

Bjergdirektivbestemmelserne er indeholdt i direktiv 75/268/EØF af 28. april 1975 om landbrug i bjergområder og visse ugunstigt stillede områder, samt i forordning (EØF) nr. 797/85 af 12. marts 1985 om forbedring af landbrugsstrukturernes effektivitet, begge med senere ændringer.

Efter disse regler fastlægger Rådet på grundlag af en række kriterier i direktiv 75/268 de områder, inden for hvilke en række særregler om støtte til landbrug m.v. kan finde anvendelse.

Formålet med de særlige ordninger for bjergområder og ugunstigt stillede områder m.v. er især at sikre fortsættelsen af landbrugsvirksomhed og dermed opretholdelsen af et befolkningsminimum og bevarelsen af det naturlige miljø.

8.1. Bjergdirektivbestemmelsernes indhold.

8.1.1. Områdeudpegning.

Efter direktiv 75/268 (i det følgende "bjergdirektivet") kan der blive tale om at anvende de særlige ordninger for bjergområder og ugunstigt stillede områder inden for 3 områdekategorier, nemlig egentlige bjergområder, ugunstigt stillede områder og områder med særlige ulemper.

8.1.1.1. Bjergområder.

Der er ikke områder i Danmark, der opfylder direktivets kriterier for udpegning af bjergområder.

8.1.1.2. Ugunstigt stillede områder.

Som ugunstigt stillede områder kan udpeges ensartede landbrugsområder, der trues af affolkning, og hvor vedligeholdelsen af den naturlige struktur er nødvendig. Områderne skal have ensartede, naturlige produktionsbetingelser, der skal være karakteriseret ved:

- Forholdsvis uproduktive jorder, som kun i ringe grad egner sig til dyrkning og intensiv drift. Det er en betingelse, at dyrkningsbetingelserne ikke kan forbedres uden store omkostninger, idet de hovedsagelig er egnet til ekstensivt kvæghold.
- De økonomiske resultater af landbrugsdriften skal som følge af de naturgivne betingelser og den deraf følgende ringe produktivitet være langt under det nationale gennemsnit for landbruget.
- Områdernes befolkning er i overvejende grad afhængig af landbrugsvirksomhed. Befolkningstætheden er ringe eller der er tendens til tilbagegang. Det er endvidere en forudsætning, at en stadig øget befolkningstilbagegang vil bringe områdets og befolkningens eksistensmuligheder i fare.

I et forklarende memorandum har Kommissionen præciseret de anførte kriterier.

For områderne som helhed skal udbyttet af græs eller, hvor det forekommer, korn være mindre end 80 pct. af det nationale gennemsnit og ikke over EF-gennemsnittet; der må højst være en enhed stort kvæg (ESK) pr. ha foderareal, og en høj procentdel af landbrugsarealet eller det samlede areal skal være under vedvarende græs. Jorderne skal være af ringe bonitet eller et

indeks for jordværdien skal være væsentlig lavere end det nationale gennemsnit.

Med hensyn til landbrugets resultater skal værditilvæksten, bruttoindkomsten i landbruget, arbejdsindkomsten eller en mere sammensat indikator bestående af flere indikatorer, som karakteriserer landbrugets økonomiske situation, være væsentligt lavere end det nationale gennemsnit. Ved væsentligt lavere forstås under 80 pct. af det nationale gennemsnit.

Disse kriterier for områdeudpegning er i forbindelse med udpegningen af konkrete, ugunstigt stillede områder blevet præciseret og justeret.

Af særlig interesse ud fra en dansk synsvinkel er de kriterier, der i 1986 er bragt i anvendelse i forbindelse med udvikelsen af de ugunstigt stillede områder og områder med særlige ulemper i Tyskland.

Udpegningen af ugunstigt stillede områder i Tyskland hviler bl.a. på anvendelsen af et særligt "indeks for sammenligning af landbrugsindtægter" (Landwirtschaftliche Vergleichszahl, LVZ), der bl.a. anvendes af skattemyndighederne som udtryk for bedrifternes økonomiske resultater.

LVZ tager udgangspunkt i den naturlige produktivitet (jordbundens kvalitet og de klimatiske forhold), hvis værdi tilpasses ved hjælp af faktorer som jordens forskelligartethed, de naturlige afvandingsforhold etc. og herunder også andre produktionsbetingelser end de naturligt forekomne, f.eks. varierende skattetryk.

Det bemærkes, at oplysninger om høstudbytte - uanset bestemmelserne i Kommissionens forklarende memorandum - ikke foreligger for Tyskland. Oplysningerne er formentlig indeholdt i LVZ.

Det nationale gennemsnit for LVZ var ved områdeudvidelsernes gennemførelse i 1986 på 40, medens den maksimale værdi for de udpegede områder højst udgør 28.

Med hensyn til befolkningstætheden gælder det for de udpegede områder, at den højst må udgøre 130 indbyggere pr. km², hvor det nationale gennemsnit er 244.

For så vidt angår den i landbruget beskæftigede del af befolkningen skal områdernes samlede antal landmænd samtidig udgøre mindst 15 pct. af den samlede erhvervsaktive befolkning.

Samtlige de udpegede områder udgør 6,2 mill. ha svarende til 51 pct. af de landbrugsmæssigt udnyttede arealer i Tyskland.

Med udvidelsen i 1986 finder direktivet ganske udbredt anvendelse i Nordtyskland, herunder i Slesvig-Holsten. Der er især tale om Geest-områder, det vil sige højtliggende, tørre arealer.

De nordligste af disse områder ligger umiddelbart op til den dansk-tyske grænse, og jordbundsforholdene svarer til forholdene nord for grænsen og længere oppe i Midtjylland. Den væsentligste forskel mellem områderne nord og syd for grænsen set i forhold til direktivets kriterier er, at en større del af det udnyttede landbrugsareal syd for grænsen er udlagt med vedvarende græs. Her er desuden typisk færre storkreaturer pr. ha foderareal, og arronderingen er generelt dårlig i disse områder.

8.1.1.3. Områder med særlige ulemper.

Som områder med særlige ulemper kan udpeges begrænsede områder, hvor bevarelsen af landbrugsdriften - i givet fald på visse særlige betingelser - er nødvendig for at sikre miljøet eller bevare områdernes turistmæssige muligheder eller til beskyttelse af kysterne. Det samlede areal af områder med særlige ulemper kan ikke overstige 4 pct. af den enkelte medlemsstats areal.

Ved den ovenfor omtalte udvidelse af direktivområder i Forbundsrepublikken Tyskland blev visse områder i Slesvig-Holsten

anmeldt som områder med særlige ulemper. Udpegningen er særligt begrundet i de naturbetingede ugunstige produktionsbetingelser, i ulemper på grund af kystbeskyttelsen og i ønsker om at bevare naturen. Områderne omfatter især oversvømmelses-truede arealer.

8.1.2. Tilskudsordninger i bjergområder og ugunstigt stillede områder.

Efter forordning 797/85 kan der efter medlemsstaternes valg blive tale om anvendelse af en række særlige støtteordninger eller supplerende støtteregler inden for områder, der er udpeget efter bjergdirektivet.

Medlemsstaternes udgifter til støtte refunderes delvis af FEØGA, den europæiske udviklings- og garantifond. For Danmarks vedkommende ville refusionen udgøre 25 pct. af de afholdte udgifter inden for de af EF fastlagte minimums- og maksimums-beløb.

De særlige ordninger omfatter:

- Udligningsgodtgørelse.
- Forøget forbedringsstøtte.
- Støtte til kollektive investeringer i foderproduktion, fælles græsgange m.v.
- Støtte til investeringer i turist- eller håndværksmæssig virksomhed.

8.1.2.1. Udligningsgodtgørelse.

Udligningsgodtgørelsen ydes som et årligt tilskud til den enkelte bedrift.

Godtgørelsens størrelse fastsættes af den pågældende medlemsstat under hensyn til graden af de varigt naturbetingede ulem-

per i det enkelte område. Medlemsstaterne kan variere godtgørelsen, f.eks. under hensyn til bedriftens økonomiske situation og landmandens økonomiske situation. Godtgørelsen skal dog fastsættes inden for et i forordningen fastsat maksimum og minimum og den kan ikke ydes til landbrugere, der dyrker mindre end 3 ha udnyttet landbrugsareal.

Ved produktion af kvæg, får, geder eller enhovede dyr er minimum 20,3 ECU og maksimum 101 ECU pr. enhed storkreaturer. Det samlede tilskud kan ikke overstige 101 ECU pr. ha foderareal på bedriften. Malkekøer kan kun indgå i beregningen af udligningsgodtgørelsen i områder, hvor mælkeproduktion udgør en vigtig del af bedriftenes produktion; der kan i givet fald højest medregnes 20 køer pr. bedrift.

Ved beregningen af antal storkreaturenheder (ESK) udgør kvæg over 2 år 1 ESK, kvæg fra $\frac{1}{2}$ -2 år 0,6 ESK og får og geder 0,15 ESK.

Den maksimale udligningspræmie kan i områder med særlig alvorlige ulemper forhøjes til 120 ECU pr. ESK.

For anden produktion end den nævnte animalske beregnes tilskuddet i forhold til det udnyttede areal med fradrag af arealer med foderafgrøder eller hvede og plantager større end 0,5 ha med æble-, pære- eller ferskentrær, samt arealer med sukkerroer eller andre intensivt dyrkede afgrøder.

Tilskuddet må maksimalt udgøre 101 ECU pr. ha, men kan som beskrevet ovenfor forhøjes til 120 ECU pr. ha.

Hvis bedriftens ejer eller forpagter foretager tilplantning med skov på hele eller en del af det areal, der er lagt til grund for beregningen af udligningsgodtgørelsen kan disse arealer i en periode på højst 20 år fra tilplantningstidspunktet fortsat lægges til grund for tilskudsberegningen.

Det af fonden refusionsberettigede maksimumsbeløb for udligningsgodtgørelsen til den enkelte støttemodtager svarer til 50

pet. af referenceindkomsten pr. MAE (mandearbejdsenheder), svarende til kr. 89.000 i 1987-priser.

8.1.2.2. Forøget forbedringsstøtte.

Efter forordning 797/85 må støtte til landbrugets investeringer ikke overstige 35 pct. af investeringsudgiften ved investeringer i fast ejendom og 20 pct. ved andre investeringer.

Disse maksima kan af medlemsstaterne forhøjes til henholdsvis 45 pct. og 30 pct. i områder, der er udpeget efter bjergdirektivet.

8.1.2.3. Kollektive investeringer.

I områder udpeget efter bjergdirektivet kan der ydes støtte til kollektive investeringer i foderproduktion, herunder til oplagring og fordeling af foder samt til forbedring og udlægning af græsgange, der drives i fællesskab.

Tilskuddet kan, under visse omstændigheder, omfatte mindre vandforsyningsforanstaltninger til landbruget, som er forenelig med miljøbeskyttelsen, herunder også mindre vandingsanlæg.

Tilskuddene til ovennævnte foranstaltninger må ikke overstige 100.000 ECU pr. kollektiv investering, 500 ECU pr. ha forbedret eller udlagt græsgang og 5.000 ECU pr. ha vandingsareal.

8.1.2.4. Støtte til investeringer i turist- eller håndværksmæssig virksomhed.

Ansøgninger om investeringsstøtte efter forbedringsloven vil inden for de særligt udpegede ugunstigt stillede områder med turist- eller håndværksmæssig virksomhed kunne omfatte investeringer af turistmæssig eller håndværksmæssig art.

Investeringerne i turist- eller håndværksmæssig virksomhed skal indgå i en forbedringsplan, jfr. herved lov om støtte til forbedring af strukturen og effektiviteten i jordbruget, L198/1986, kap. 2, og kan maksimalt udgøre 40.000 ECU pr. be-drift.

8.2. Om anvendelse af bjergdirektivet i Danmark.

Spørgsmålet om anvendelsen af bjergdirektivet i Danmark har været rejst ved flere lejligheder, bl.a. på foranledning af landbrugets organisationer.

En arbejdsgruppe med repræsentanter fra Landbrugsministeriet og Miljøministeriet konkluderede i 1975, at det alene ville være muligt at anvende direktivets bestemmelser på områder med særlige ulemper. I alt 42 små og mindre øer skønnedes at kunne komme på tale.

Spørgsmålet blev ikke overvejet yderligere, idet man fandt, at fordelene ved tildeling af relativt beskedne udligningsgodtgørelser ikke stod mål med ulemperne ved opbygning af det nødvendige administrationsapparat.

Udvalget har overvejet mulighederne for at anvende bjergdirektivbestemmelserne i Danmark.

Udvalget har dels behandlet spørgsmålet om anvendelse af bestemmelserne vedrørende områder med særlige ulemper, jfr. afsnit 8.2.1., på de små øer, dels spørgsmålet om anvendelse af bestemmelserne vedrørende ugunstigt stillede områder i Jylland, jfr. afsnit 8.2.2.

8.2.1. De små øer.

Begrebet "de små øer" dækker de 27 øer, der i medfør af Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 21 af 20. januar 1988 er omfattet af Ø-støtteloven, jfr. LB 216/1987 om lov om støtte til de små ø-samfund.

Loven har til formål at fremme levevilkårene på de små øer ved at yde offentlig støtte dels til trafikbetjening af øerne dels til gennemførelse af forsøgsordninger, projekter m.v. af betydning for levevilkårene på øerne. Det bemærkes, at trafikstøtten bl.a. beregnes på grundlag af antal ha landbrugsjord i drift.

De små øer er i øvrigt omfattet af egnsudviklingsloven og er følgelig støtteberettigede under regionalfondene, men der kan som hovedregel ikke ydes støtte til landbrugsmæssige formål.

8.2.1.1. Landbruget på de små øer.

Udvalgets overvejelser hviler bl.a. på Planstyrelsens publikation "De små øer 1984", en undersøgelse foretaget ved Geografisk Institut, Århus "27 små øer, nutid-fremtid" og oplysninger fra Danmarks Statistik.

Det fremgår af de foreliggende oplysninger, som er gengivet i bilag 2, at landbruget fortsat er et meget vigtigt erhverv på de små øer. Antallet af landbrug er imidlertid stærkt faldende, dels fordi transportomkostninger forringer landbrugets økonomi, dels fordi transportafstande gør det vanskeligt at fastholde de eksisterende landbrug som deltids- eller fritidsbrug, som det i et vist omfang sker i øvrige landområder.

Udviklingen har medført, at der tilbage på de små øer kun er 650 landbrugsejendomme med et samlet jordtilliggende på ca. 13.500 ha svarende til et gennemsnitligt jordtilliggende pr. ejendom på ca. 20 ha. Forskellige foreliggende undersøgelser viser i øvrigt, at landbrugsejendommene drives af kun 300-350 aktive landmænd; bedrifts-størrelsen udgør således omkring 40 ha i gennemsnit.

Om landbrugets problemer på de 27 øer kan i øvrigt henvises til miljøministerens ø-politiske redegørelse af 26. oktober 1983:

"Landbruget er det dominerende erhverv på de fleste af øerne. Mekaniseringen af landbruget har for øerne som for det øvrige land betydet nedgang i antallet af beskæftigede indenfor dette erhverv. Endvidere er antallet af landbrugsejendomme i drift på småøerne aftaget med 25 pct. i perioden 1975 til 1982 eller over dobbelt så meget som i det øvrige land.

Landmændene på de små øer har det imidlertid særligt vanskeligt, da den gennemsnitlige ejendomsstørrelse på øerne som

anført kun er ca. 20 ha, hvoraf en forholdsvis stor del endog er strandenge eller lignende dårlige dyrkningsjorde.

Derudover belastes ø-landmændene i forhold til andre landmænd af større udgifter til transport af bl.a. gødning, korn og foderstoffer til og fra fastlandet. Udgifterne til færgetransport bevirker eksempelvis, at salg af korn fra ca. 10 ha dyrkningsareal på Sejerø indbringer 4.000- 5.000 kr. eller ca. 5 pct. mindre end fra tilsvarende areal på fastlandet. Bygning af en ny stald til 25 køer på Sejerø koster 12.000 kr. ekstra til fragt af materialer i forhold til omkostningerne ved tilsvarende byggeri på fastlandet.

Hvis de betydelige værdier, der er knyttet til de små ø-samfund skal bevares, er det derfor af stor betydning, at det eksisterende antal landbrugsejendomme på øerne opretholdes."

På den anden side fremhæves det imidlertid også, at

"Gunstige klima- og jordbundsforhold betyder, at det på flere af øerne er muligt at dyrke afgrøder, som ikke med et rimeligt udbytte kan dyrkes andre steder i landet."

8.2.1.2. Udvalgets overvejelser.

Som det vil være fremgået af afsnit 8.2.1.1. har landbruget på de små øer særlige problemer, som kan tilskrives den geografiske beliggenhed.

Disse problemer slår igennem ikke blot i den løbende drift, men også i f.eks. investeringsomkostninger på grund af højere transportomkostninger til og fra fastlandet. Dette forhold kan indebære, at bl.a. de investeringskrav, der er en konsekvens af vandmiljøplanen, føles særlig byrdefulde på øerne og dermed resulterer i, at animalsk produktion opgives.

En udvikling i denne retning strider imod en række målsætninger i den eksisterende planlægning for øerne.

En række af de små øer er udlagt til rekreative formål med ønske om fortsat tilstedeværelse af landbrug, der er en nødvendig forudsætning for opretholdelsen af miljøet, landskabsbilledet og turismen.

Det bemærkes, at hovedparten af de små øer er beliggende i Ramsar-områder, hvor en fortsat animalsk produktion er en forudsætning for den nødvendige naturpleje.

De små øers problemer genfindes i vidt omfang også på de lidt større øer, f.eks. Samsø, Læsø, Årø og til dels Bornholm.

Udvalget finder, at en umiddelbar anvendelse af bjergdirektivets kriterier for områder med særlige ulemper vil kunne omfatte de små øer. De små øers samlede areal udgør 19.663 ha svarende til ca. 0,5 pct. af Danmarks areal.

Udvalget finder endvidere, at det i tilfælde af en anvendelse af bjergdirektivbestemmelserne på de små øer i Danmark vil være hensigtsmæssigt at overveje at inddrage en lidt bredere kreds af øer, jfr. ovenfor, og det vil være muligt uden at overskride direktivets 4 pct. arealgrænse.

8.2.2. Områder i Jylland.

8.2.2.1. Landbruget i de udvalgte områder.

Med udgangspunkt i de tyske områdeudvidelser fra 1986, særligt i Siesvig-Holsten, er der i Landbrugsministeriet for nogle år siden foretaget en foreløbig analyse af de jordbrugsmæssige, de økonomiske og de befolkningsmæssige forhold for en række jyske landkommuner, hvor de jordbundsfysiske forhold minder om forholdene i de ovenfor beskrevne Geest-områder.

Som udgangspunkt er udvalgt kommuner med 50 pct. grovsandet og finsandet jord (jordtype 1 og 2). Der er herved fremkommet et analysemateriale på 58 kommuner, fortrinsvis beliggende i Sønderjylland, Ribe, Ringkøbing, Viborg og Nordjyllands amtskommuner.

Det udnyttede landbrugsareal i de 58 kommuner udgør 930.000 ha eller 32,8 pct. af det samlede udnyttede landbrugsareal i Danmark på 2,8 mill. ha.

De udvalgte kommuner er herefter vurderet ud fra bjergdirektivets kriterier for udpegning af ugunstigt stillede områder.

Ved at udvælge analysekommunerne efter ovennævnte jordtypekriterier kan man gå ud fra, at de landbrugsmæssigt udnyttede arealer som hovedregel kun har ringe dyrkningsmuligheder, som kun kan forbedres efter store investeringer i vandingsanlæg o.s.v.

Befolkningsudviklingen i de valgte kommuner er herefter analyseret med henblik på spørgsmålet om affolkning.

Analysen viser, at befolkningen er stabil, når kommunerne betragtes som helhed, men udskilles byer over 200 indbyggere, således at de egentlige landdistrikter isoleres, er befolkningen i de udvalgte kommuner i perioden 1976-83 faldet med fra 9,1 til 10,3 pct. Det fremgår endvidere, at samtlige kommuner - bortset fra de egentlige bykommuner - kan karakteriseres ved ringe befolkningstæthed.

Det bemærkes, at udviklingen for områderne som helhed stort set svarer til udviklingen i Siesvig-Holsten, som den kendes fra EF's regionalstatistik.

Med hensyn til udbyttet af planteproduktionen gælder det, at der ikke findes umiddelbart tilgængelige oplysninger på kommuneniveau om det gennemsnitlige udbytte af korn og græs.

For de af amterne, der har de dårligste jordbundsforhold, Ribe og Ringkøbing, burde det-alt andet lige - gælde, at høstudbytterne burde være ringest. På amtsbasis ligger høstudbyttet for disse amtskommuner imidlertid noget over 80 pct. af det nationale gennemsnit, når bortses fra egentlige tørkeår, hvilket må skyldes de relativt gode vandingsmuligheder i disse amtskommuner. De to amtskommuner opfylder dog uden vanskelighed betingelsen om, at udbyttet af korn skal være under EF-gennemsnittet.

Med hensyn til kravet om, at en høj procentdel af arealerne skal være under vedvarende græs gælder det for samtlige danske kommuner på nær Fanø, at under 30 pct. af de landbrugsmæssigt udnyttede arealer er udlagt til vedvarende græs.

Tilsvarende gælder det, selv om der bortses fra et betydeligt antal besætninger med svin, at tætheden af dyr er omkring 1.0, svarende til ca. 1 storkreatur pr. ha foderareal.

Til brug for vurderingen af de økonomiske indikatorer for områdeudpegning er anvendt de årlige beregninger af den skattepligtige indkomst på kommuneniveau udfærdiget af Danmarks Statistik og oplysninger fra ialt 651 repræsentativt udvalgte landbrugsbedriftsregnskaber.

For så vidt angår den skattepligtige indkomst, er indkomstspredningen betydelig. Den nedre kvartil ligger dog så højt som på 84 pct. af indkomstgennemsnittet for hele landet. Dette udelukker dog ikke, at landbrugsindkomsterne for enkelte af de udvalgte kommuner kan være lavere end 80 pct. af landsgennemsnittet.

Af regnskabsoplysningerne fremgår det, at indkomsterne før skat som et gennemsnit af regnskabsårene 82/83, 83/84 og 84/85 udgør over 92,5 pct. af landsgennemsnittet.

Dette forhold kan under indtryk af den almindelige økonomiske udvikling have ændret sig.

8.2.2.2. Udvalgets overvejelser.

Den gennemførte analyse af en række kommuner i Jylland viser, at nogle af de hidtil anvendte kriterier for udpegningen af ugunstigt stillede områder er opfyldt, medens vurderingen af andre bør ske på grundlag af ajourførte oplysninger. Det bemærkes herved, at den forventede marginalisering i visse områder i Danmark, især i tilknytning til offentlige indgreb i de grundlæggende produktionsfaktorer, på lidt længere sigt kan påvirke vurderingen af disse områder.

Udvalget finder, at udpegningen af områder efter bjergdirektivet i givet fald bør ske ud fra en samlet vurdering af områdernes karakteristika, således som det for eksempel er sket for Tysklands vedkommende.

8.3. Udvalgets anbefalinger.

Udvalget finder som anført i afsnit 8.2.1.2., at betingelserne for efter bjergdirektivet at udpege en række danske øer som områder med særlige ulemper må antages at være til stede. Det må endvidere antages, at en hensigtsmæssig anvendelse af en eller flere af de særlige støttemuligheder vil kunne medvirke til at løse de problemer, som landbruget møder på de mindre øer .

Det bemærkes, at en anvendelse af bjergdirektivet på de små og et antal mindre øer kan begrundes i forhold, der klart adskiller det geografiske anvendelsesområde fra andre områder i Danmark .

Med hensyn til en eventuel anvendelse af bjergdirektivet i andre områder foreligger alene ovennævnte analyse foretaget i Landbrugsministeriet af en række kommuner med sandede jorder i Jylland.

Udvalget har på det foreliggende grundlag ikke ment at kunne udtale sig endeligt om spørgsmålet, som må bero på en samlet vurdering af ajourført materiale, der ikke blot skal kunne danne grundlag for udpegningen af ugunstigt stillede områder, men også skal kunne begrunde en forskellig behandling af nabo-områder .

Udvalget har i øvrigt afstået fra at tage endelig stilling til spørgsmålet, om bjergdirektivet bør anvendes i Danmark.

Udvalget finder, at spørgsmålet om bjergdirektivbestemmelsernes anvendelse må ses i sammenhæng med andre instrumenter til gennemførelse af de politiske målsætninger for områdernes fremtidige anvendelse. Dette spørgsmål ligger uden for udvalgets kommissorium.

Hertil kommer, at de gældende regler vedrørende anvendelsen af EF's strukturfonde er under revision. Denne revision kan berøre anvendelsen af en række af de gældende strukturpolitiske instrumenter og placere dem inden for rammerne af målsætninger, der i højere grad end hidtil afspejler den markedspolitiske udvikling.

Bilag

- 1) Notat om lovforslag udarbejdet på baggrund af EF's socio-strukturelle forordninger og regeringens marginaljordsstrategi m.v.
- 2) De små øers statistik.

BILAG 1Notat om lovforslag udarbejdet på baggrund af EF's socio-strukturelle forordninger og regeringens marginaljordsstrategi m.v.

Med henblik på gennemførelse af EF's socio-strukturelle foranstaltninger i Danmark samt opfølgning af bl.a. regeringens strategi for de marginale jorder af 2. marts 1987 og skovpolitiske redegørelse af 30. april 1987 er der udarbejdet en række lovforslag, som blev fremsat i Folketinget i februar 1988. Lovforslagene faldt bort ved udskrivelsen af Folketingsvalget, april 1988.

Der kan gives følgende korte redegørelse for lovforslagenes indhold:

Forslag til ændring af lov om støtte til forbedring af strukturen og effektiviteten i jordbruget (Socio-strukturelle foranstaltninger m.v.)

Lovforslaget, der er fremsat 18. februar 1988, er udarbejdet på grundlag af Struktur- og Planudvalgets 1. delbetænkning af september 1987 om gennemførelsen af EF's socio-strukturelle foranstaltninger i Danmark (betænkning nr. 1122).

Med lovforslaget tilsigtes følgende EF-ordninger gennemført i Danmark:

- omstillings- og ekstensiveringsordningen,
- ordningen vedrørende støtte i miljøfølsomme områder og
- støtteordningen vedrørende skovbrugsforanstaltninger på jordbrugsbedrifter, idet lovforslaget endvidere tager sigte på en

yderligere udbygning af mulighederne for at yde tilskud til privat skovtilplantning med henblik på en forøgelse af det samlede skovareal i Danmark.

Gennemførelsen af de socio-strukturelle ordninger forventes at ville have en positiv miljømæssig effekt.

Ordningerne søges gennemført som tilbud til de enkelte landmænd, herunder også deltidslændmænd.

Forslag til ændring af lov om naturfredning.

Lovforslaget, der blev fremsat 18. februar 1988, tilsigter en styrkelse af den generelle beskyttelse af vandløb, søer, moser, heder, strandsumpe og strandenge og en udvidelse af beskyttelsesordningen til også at omfatte enge og overdrev.

Der åbnes endvidere mulighed for at pleje de beskyttede områder, idet amtsrådet tillægges en ret til at lade pleje udføre indenfor de beskyttede områder, når disse er i privat eje og når pleje kan ske uden væsentlig gene for ejeren og brugeren af arealet.

Arealgrænsen for de beskyttede naturtyper foreslås fastsat til 2^{250} m for søer og til 2^{4000} m for de øvrige naturtyper.

Endelig foreslås det, at der åbnes mulighed for at fastlægge beskyttelsesbræmmer langs vandløb, søer og moser. Eventuelle regler herom vil blive fastlagt af miljøministeren efter aftale med landbrugsministeren, og reglerne vil i givet fald blive udformet på baggrund af de kompensationsmuligheder, som EF's braklægningsordninger åbner mulighed for.

Forslag til lov om støtte til naturbevaring m.v.

Lovforslag om støtte til naturbevaring, naturgenopretning, statslig skovtilplantning og friluftsliv, der blev fremsat 18. februar 1988, tilsigter at varetage følgende formål:

- bevaring og pleje af landskabelige og kulturhistoriske værdier,

- bevaring eller forbedring af betingelserne for det vilde plante- og dyreliv,
- forøgelse af skovarealet og
- forbedring af mulighederne for befolkningens friluftsliv.

Lovforslagets virkemidler er ejendomserhvervelser, tilskud og lån, pålæggelse af forkøbsret og eventuelt ekspropriation, samt forskellige forsikringslignende ordninger til dækning af eventuelle skader på private ejendomme i forbindelse med aftalt friluftsmæssig brug af ejendommene.

Forslag til skovlov.

Forslaget til en ny skovlov, der blev fremsat 28. januar 1988, sigter mod

- at bevare og værne de danske skove
- at forbedre skovbrugets stabilitet, ejendomsstruktur og produktivitet,
- at medvirke til at forøge skovarealet og
- at styrke rådgivning og information om god skovdrift.

Ved lovens administration skal der lægges vægt på at sikre, at skovene dyrkes med henblik på både at forøge og forbedre træproduktionen og varetage landskabelige, naturhistoriske, kulturhistoriske og miljøbeskyttende hensyn samt hensyn til friluftslivet.

Lovforslaget tilsigter ved tilskud at fremme og forøge løvtræsarealerne, især bøg og eg.

Lovforslaget giver mulighed for at fastsætte nærmere bestemmelser for gennemførelse af en skovplanlægning. Denne skovplanlægning skal ske i sammenhæng med landbrugsplanlægningen og der lægges op til, at den fysiske planlægning for skovbruget bliver sammenfattende og en del af regionplanlægningen for den samlede arealanvendelse.

Planlægningen vil skulle indgå i administrationen af ordningerne til fremme af skovtilplantning.

BILAG 2De små øers statistik

- 1) Planstyrelsens spørgeskemaundersøgelse (?) gengivet i rapporten: 22 små øer - Nutid/fremtid.
- 2) Planstyrelsens publikation "De små øer" og oplysninger fra Danmarks Statistik, hvor ~~X~~ angiver, at oplysningerne er fra 19 82.
- 3) Oplysninger for amter, kommuner, landbrugskonsulenter, Dansk Mejerikontor m.fl.

"198b" Antal landbrugsbedrifter drevet af landmænd bosiddende uden for øen.

	Areal 2)	Km2) afstand t. fastland	Antal beboere 2) ialt erhvervsaktive	Beskæftigede i landbrug 1) fuldtid deltid bierhverv	Antal Landbrugsbedrifter 1984 2) 1986 1) "1986"	Landbrugsjord i drift 1)	Antal malkeko- besætn.	Antal køer
Egholm	600	0,5	59	8	3	16	11	-
Fur	2.229	0,7	1.094	42	28	113	101	-
Vene	646	0,3	155	8	1	10	6	-
Mandø	763	-	87	10	1	11	11	-
Birkholm	92	8,5	11	0	1	2	2	1
Drejse	426	20	128	14	-	16	15	1
Avernakø	586	11	131	19	4	24	24	2
Lysø	605	13	175	22	13	32	32	-
Bjørnsø	150	3,5	39	5	1	6	5	-
Skarø	197	20	39	11	4	10	10	-
Hjørtsø	90	15	14	5	-	6	4	1
Strøynø	488	7,5	233	13	8	25	27	6
Barsø	266	2,5	25	11	2	7	6	-
Årø	566	1,3	223	13	1	20	16	2
Båge	623	4,2	68	-	-	19	24	4
Endelave	1.308	17	190	24	27	46	46	-
Hjørnø	321	1	143	25	0	24	23	11
Tunø	352	13	98	11	11	20*	11	4
Nekselø	223	4	16	2	2	8	8	-
Sejersø	1.237	19	487	28	20	81	81	11
Anholt	2.237	50	159	0	0	0	0	-
Ørø	1.502	6	540	48	5	52	37	7
Agersø	684	3	256	12	15	47	46	4
Omø	452	15	171	12	4	27	28	3
Femø	1.138	14	269	43	1	55*	36	2
Fejø	1.600	3	694	104	39	115*	83	6
Aske	282	6,5	96	-	-	14	-	-
								270
Total	19.663		5.700	3.372	806	(693)	13.591	
Borhø.	114.163	185	47.039	22.722	1.421	1.321	35.923	338
Faxe	5.576	2,3	3.202	1.851	48	32	330	6
Læsø	10.122	28	25.065	950	130	120	3.500	40
Samsoe	11.206	21	4.437	-	570	561	7.650	63
Årø	8.807	20	8.081	5.618	-	660	5.500	128
Total	169.537		93.524		(3.387)	66.494		

