

## LANDBOKKOMMISSIONEN AF 1911

### BETÆNKNING I—II.

(1916 og 1920; 63 + 360 Sider).

Ved Forhandlingerne i Folketinget i 1908—09 om Forslaget til Husmandsloven af 1909 fremsatte den daværende Landbrugsminister Anders Nielsen Tanken om at nedsætte en Landbokommission. Tanken blev vel modtaget, men blev dog først realiseret, da Anders Nielsen igen blev Minister.

Kommissionen blev nedsat ved Lov af 14. Marts 1911, der i § 2 nævner følgende Emner, om hvilke Kommissionen har til Opgave at afgive Betænkning:

- 1) en ny Lovgivning vedrørende Landbrugets Kreditforhold,
- 2) Formen for Adgang til Brug af Jord, som er i offentlig Eje, og
- 3) mulige Ændringer i Ekspropriationslovgivningen.

Det fremgaar imidlertid af Forhandlingerne paa Rigsdagen, at ovenstaaende Program kun løseligt angiver det, man egentlig ønskede behandlet og undersøgt af Kommissionen. Meningen var, at Kommissionen kort og godt skulde behandle Jordspørgsmaalet. Man var begyndt at se, at dette ikke lod sig løse ved Husmandslovene. Mange Udtalelser — ogsaa fra Anders Nielsen selv — tyder herpaa. Det er denne Betragtning, der har ført til, at Kommissi-

## LANDBOKKOMMISSIONEN AF 1911

### BETÆNKNING I—II.

(1916 og 1920; 63 + 360 Sider).

Ved Forhandlingerne i Folketinget i 1908—09 om Forslaget til Husmandsloven af 1909 fremsatte den daværende Landbrugsminister Anders Nielsen Tanken om at nedsætte en Landbokommission. Tanken blev vel modtaget, men blev dog først realiseret, da Anders Nielsen igen blev Minister.

Kommissionen blev nedsat ved Lov af 14. Marts 1911, der i § 2 nævner følgende Emner, om hvilke Kommissionen har til Opgave at afgive Betænkning:

- 1) en ny Lovgivning vedrørende Landbrugets Kreditforhold,
- 2) Formen for Adgang til Brug af Jord, som er i offentlig Eje, og
- 3) mulige Ændringer i Ekspropriationslovgivningen.

Det fremgaar imidlertid af Forhandlingerne paa Rigsdagen, at ovenstaaende Program kun løseligt angiver det, man egentlig ønskede behandlet og undersøgt af Kommissionen. Meningen var, at Kommissionen kort og godt skulde behandle Jordspørgsmaalet. Man var begyndt at se, at dette ikke lod sig løse ved Husmandslovene. Mange Udtalelser — ogsaa fra Anders Nielsen selv — tyder herpaa. Det er denne Betragtning, der har ført til, at Kommissi-

sionen under Behandlingen af Punkt 3 i al Almindelighed har behandlet Spørgsmaalet om, hvorledes Staten erhverver Jord til Oprettelse af mindre Landbrug (ikke blot ved Ekspropriation), og desuden Spørgsmaalet om Jordens Beskatning. Disse to Emner behandles i Betænkningens 2. Del, medens de to ovenfor under 1) og 2) nævnte behandles i 1. Del.

I sin Behandling af Kreditspørgsmaalet gennemgaar Kommissionen de faktiske Prioritetsforhold her i Landet og paaviser, at Behæftelsesprocenten er adskilligt større hos os end i andre Lande (jfr. herom en paa Kommissionens Foranledning af Dr. polit. Wieth-Knudsen udarbejdet Fremstilling af Prioritetsforholdene i forskellige fremmede Lande, trykt som Bilag II, hvis Resultater fra de forskellige Lande dog er meget vanskelige at sammenligne). Kommissionen finder Aarsagerne til denne høje Prioritering i Arvedelingen i Forbindelse med den frie Omsættelighed af Jorden og endelig i Kreditsystemets Fortræffelighed og kommer til det Resultat, at nogen væsentlig Forbedring gennem Lovforanstaltninger ikke kan opnaas uden at forstyrre de ovennævnte Forhold, der paa andre Punkter byder store Fordele. De Forbedringer, Kommissionen foreslaar, bestaar — foruden i nogle mindre væsentlige Forandringer ved Vurderingerne og Hypotekforeningerne — i et Forslag om at gennemføre en Sondring mellem den egentlige Prioritetsgæld og Driftskreditten. Kommissionen gør med Rette opmærksom paa det uheldige i, at Laan til Driftens Udvidelse og Forbedring faar Lov til at forøge den almindelige Prioritetsmasse paa en Landejendom, medens det sunde og rigtige vilde være, at saadanne Laan blev afdraget meget hurtigt, i en kort Aarrække der nærmere kunde bestemmes efter Arten af den Forbedring, Laanet blev anvendt til. Kommissionen fremsætter to forskellige Forslag til Lovregler — et vedrørende Grundforbedringslaan og et vedrørende almindelige Driftsloan.

Disse sidste foreslaas ydet gennem Foreninger med solidarisk Ansvar, medens de første er foreslaaet ordnede gennem Hypotekbanken. Fra en Del af Kommissionen er det foreslaaet at give Grundforbedringslaanene Fortrinsret fremfor tidligere Prioriteter, ud fra den Betragtning, at Laanene derved blev billigere, uden at de tidligere Prioriteters Sikkerhed blev forringet, da Laanenes Hensigt jo var at iværksætte en Forbedring af Ejendommen, der mindst skulde svare til Grundforbedringslaanets Størrelse.

Det maa indrømmes, at der ligger rigtige Tanker til Grund for en saadan Udskillelse af Driftskreditten fra den almindelige Kreditmasse, og at disse Tankers Virkeliggørelse vilde betyde et Fremskridt. Mere principiel Betydning for hele Kreditspørgsmaalet har dog to Spørgsmaal, som Kommissionen kun berører: Spørgsmaalene om at afløse „Kapitalgæld“ med „Rentegæld“ og om en Grundværdiskats Indflydelse paa Prioritetsforholdene. Jeg tror, at man ved Behandlingen af disse Spørgsmaal vilde have belyst Prioritetsstigningens Aarsager bedre og bragt Kreditspørgsmaalet i mere organisk Forbindelse med Kommissionens øvrige Arbejde, end Tilfældet er blevet.

Med Hensyn til Spørgsmaalet om Besiddelsesformen for det offentlige Jord, naar den gives i privat Brug, har Kommissionen foreslaaet en Ordning, hvorefter Staten giver Jorden i „Eje“, saaledes at Køberen ikke betaler Jordens Værdi kontant, men forrenter den. Denne Renteafgift maa ikke afløses, men forandrer Størrelse, idet der skal foretages periodiske Omvurderinger, saaledes at den Værdi, der skal forrentes, i Almindelighed skal svare til, hvad en forstandig Køber vilde give for Jorden, for saa vidt den hørte til en middelstor Bondegaard. En Del af Kommissionen har næret Betænkelighed overfor de periodiske Vurderinger (Højre, en Del af Venstre), men fraegnet dette kan dog Kommissionen som Helhed slutte sig til det væsentlige i en lille Afhandling (I, S. 49—58), hvori et af Medlemmerne, Departementschef Riis-Hansen, begrun-

der de nye Principper og navnlig henviser til, at de smaa Jordbrugere fritages for en økonomisk Risiko, der ikke hører dem til, og faar Jorden overladt til en retfærdig Pris. — Hermed er dette Spørgsmaal løst saa udmærket, som Tiden kræver. Kun synes det noget angribeligt, naar Kommissionen foreslaar at fastsætte den Rente, Jordbrugerne skal betale, periodisk efter Hypotekbankobligationernes Kurs, da denne kun delvis er bestemt af danske Forhold. Dette Princip er da heller ikke optaget i Jordlovene fra i Fjor (jfr. Lov Nr. 537 og Nr. 557 af 4. Oktober 1919), der ellers iøvrigt er bygget paa disse Principer, men man har der i Stedet valgt Kurserne paa Østifternes Kreditforenings og Jydsk Landkreditforenings Obligationer af løbende Serier, hvad der ogsaa maa anses for et naturligere og rigtigere Grundlag.

I det næste Hovedafsnit af Betænkningen (2. Dels første Afsnit) omhandles Bestræbelserne for at erhverve Jord for det offentlige, der kan gives i privat Brug efter de ovenfor foreslaede Principer. Kommissionen omtaler først to specielle Foranstaltninger: Anvendelsen af Præstegaardsjorderne og Ophævelsen af Len og Stamhuse — tilsammen vil der ad disse Veje kunne skaffes 80 000 Tdr. Land Agerjord. Med Hensyn til Præstegaardsjorderne fremsætter Kommissionen ikke noget detailleret Forslag, da Regeringen selv havde forelagt Rigsdagen et Lovforslag, der tildels byggede paa Kommissionens Arbejde (jfr. ovennævnte Lov Nr. 537 af 4. Oktober f. A.).

Derimod har Kommissionens store Flertal (11 af 15 Medlemmer) udarbejdet et Forslag til Lov om Lens, Stamhuses og de herhen kørende Fideikommiskapitalers Overgang til fri Ejendom, hvorved et Spørgsmaal, hvis Løsning har staaet paa Dagsordenen siden 1849, endelig er bragt sin Afslutning nær, — samtidig med, at  $\frac{1}{4}$  af disse Besiddelsers Arealer som Betaling for Frigivelsen gaar over til Samfundet. Paa et eneste Punkt er der en principiel Forskel mellem Kommissionens Forslag og den

derpaa byggede Lov (Nr. 563 af 4. Okt. f. A.). Kommissionsforslaget er bygget paa Princippet om en frivillig Overenskomst mellem Staten og vedkommende Lens- eller Stamhusbesidder. Tanken hermed er den, at man derved kommer ud over alle de historiske og juridiske Spørgsmaal, der knytter sig til Lenenes og Stamhusenes Oprettelse og eventuelle Frigivelse, og som netop har været de Skær, hvorpaa alle Forslag hidtil er strandede. I den vedtagne Lov (§ 11) er det imidlertid bestemt, at der af Besiddelser, for hvilke der ikke inden Udgangen af 1921 er fremsat Anmodning om Overgang til fri Ejendom efter Lovens Regler, fremtidig skal svares en aarlig Afgift til Staten af 1 eller i visse Tilfælde  $1\frac{1}{5}$  % af Besiddelsernes Værdi. Med denne Bestemmelse er den frivillige Ordning i Virkeligheden ophævet, og derved kan man igen risikere, at de juridiske Spørgsmaal melder sig<sup>1)</sup>.

Selv om der ad disse to Veje fremskaffes betydelige Arealer, vil de dog i Løbet af en Aarrække være brugt op, og Kommissionen har derfor ogsaa behandlet Spørgsmaalet om mere almindelige Midler til fortsat Jorderhvervelse for det offentlige. Der kunde her være Tale om Forkøbsret for Staten og endelig om Ekspropriation. Overfor disse Foranstaltninger har Meningerne indenfor Kommissionen imidlertid været meget delte. Et Udkast til Lov om saadan Erhvervelse af Jord til det offentlige er aftrykt som Bilag IV, men er ikke blevet behandlet færdigt (jfr. II, S. 32—33).

Allerede under den Debat, der i Kommissionen har været ført om Ekspropriationen, er Beskatningsspørgsmaalet kommen frem. Ogsaa overfor dette Spørgsmaal har der naturligt været forskellige Standpunkter, af hvilke dog to frembyder særlig Interesse, da de er resulterede i positive Forslag, det ene repræsenteret nærmest af Venstre,

<sup>1)</sup> Ved Højesteretsdom af  $11/12$  1920, hvorved Lovenes Grundlovs-mæssighed fastsloges, er Spørgsmaalet dog nu løst.

det andet repræsenteret af de Radikale. Det første Standpunkt har givet sig Udtryk i et Flertalsforslag (Venstre, iberegnet Formanden, samt Departementschef Riis-Hansen), der i Hovedsagen gaar ud paa at opløse den nuværende Ejendomsskyld i en Skat paa Jord og en Skat paa Bygninger, hvilken sidste fixeres, medens Jordskattens Satser gøres bevægelige efter Konjunkturerne og saaledes kommer til at virke som en Art Konjunkturbeskatning. Der skal foretages periodiske Vurderinger, ved hvilke man skal tilstræbe, at Jord af samme Bonitet ansættes til samme Værdi. Den Værdiforøgelse, der skyldes Arbejde og Kapitalanvendelse, fritages efter nærmere Regler for Skat, medens den Værdiforøgelse, der skyldes Samfundsforhold, underkastes en særlig (kommunal) Beskatning, hvorved som Regel Halvdelen af denne Værdistigning skal tilfalde det offentlige. Det andet Standpunkt er resulteret i to Forslag om Indførelse af Grundskyld, til Staten og til Kommunerne. Efter disse Forslag skal Ejendomsskylden og de andre Grundskatter erstattes af en Grundskyld, der efterhaanden skal forhøjes (for Stat og Kommune tilsammen til 3.4 % af Grundværdien), og som lægges paa Jordens Værdi i ubebygget Stand under Hensyn til Beskaffenhed og Beliggenhed og til en i økonomisk Henseende god Anvendelse; desuden skal der opkræves en Værdistigningsafgift, der skal tilfalde Kommunen.

Landbokommissionen skulde som forannævnt afgive Betænkning om Jordspørgsmaalet. Jordspørgsmaalet er for den enkelte et Spørgsmaal om, til hvilke Priser han kan faa Jord at købe og om, hvilken økonomisk Risiko han som Jordbruger under de nuværende Besiddelsesforhold maa bære, og for Samfundet som Helhed desuden Spørgsmaalet om den bedst mulige Udnyttelse af Jorden. I Øjeblikket er det saadan, at en Jordejer kan anvende sin Jord, som han vil; han kan eventuelt lade den helt ligge hen og blot vente paa kommende Tidens Jordprisstig-

ning for at indkassere en Kapitalgevinst. Han forringer derved Samfundets samlede Udbytte og fordyrer Jorden for Køberen, ∴ for den der skal bruge den som Arbejdsgrundlag. Den Pris, en Køber maa betale for et Stykke Jord, er saaledes ikke alene bestemt ved Jordens økonomiske Ydeevne, men tillige ved en Mængde andre Forhold, der kan medføre, at Køberen maa betale ud over Jordens økonomiske Værdi, maa betale en „Overpris“, der navnlig kommer frem ved Udstykning og er stærkt stigende, jo større Efterspørgslen efter Jord er og derfor størst ved de mindre Ejendomme. Spørgsmaalet om „Overpris“ paa Jord er særlig behandlet i en interessant Afhandling af Departementschef Riis-Hansen: „Nogle Udgangspunkter for en Landboreform“, der er trykt som Bilag V.

Venstres forskellige Forslag i Kommissionen synes nærmest at slutte sig til denne Opfattelse af Jordspørgsmaalets Natur. Deres Forslag om en rationel Jordbeskatning og om, at det offentlige skal udbyde Jord (Præstegaardsjord, Len og Stamhuse) til Oprettelse af nye Landbrug paa saadanne Betingelser, at de forannævnte svage Sider ved Jordudstyknings (Overpris, Risiko) ikke kommer frem, hvilket Udbud tillige kan indvirke paa Prisen paa Jord i det frie Marked — mangler dog for at udgøre en Helhed et Forslag om, hvad Samfundet skal gøre, naar Jorden fra Præstegaardene og Len og Stamhusene er brugt op. Her mangler Ekspropriationsreglen. Hvorvidt Venstre vil gaa med til den, fremgaar ikke tydelig af Betænkningen. Medtages den, udgør de nævnte Forslag en Helhed, der anviser Retningslinierne for en Løsning af Jordspørgsmaalet udfra et bestemt Synspunkt.

Fra den Side i Kommissionen, som har fremsat de omtalte Grundskyldforslag, er det imidlertid hævdet, at den foran fremstillede Opfattelse af Jordspørgsmaalet er for snæver, idet det ikke er tilstrækkeligt at stræbe henimod, at Jordpriserne bliver retfærdige, ∴ svarende til de økonomiske Faktorer, men at man tillige maa stræbe henimod,



at Jorden bliver billig i den Forstand, at den Kapitaludbetaling, der kræves ved Køb, kun kommer til at omfatte Bygninger og Inventar, medens Jordens Værdi ikke udbetales, men forrentes til Samfundet (jfr. II, S. 33). Selv om jeg maa give den førstnævnte Opfattelse Ret i, at dette Forhold landpolitisk kommer i anden Række, idet det i sidste Instans maa være Brugeren økonomisk ligegyldigt, om han forrenter Jordens Værdi til Staten eller til en Kreditforening, saa kan det dog ikke nægtes, at det har nogen praktisk Betydning, om der ved Overtagelsen kræves en stor Kapitaludbetaling, eller Betalingen kan erlægges ved en aarlig Afgift. Mere Betydning har dette Spørgsmaal dog overfor Risikomomentet, idet den sidstnævnte Opfattelse gennem sit særlige Virkemiddel (Grundskylden) til en vis Grad gør alle Jordbrugerne til offentlige Fæstere. Til Forslagene om Grundskyld slutter sig meget godt Forslagene om Præstegaardsjorder og om Len og Stamhuse, idet denne Jord kan udbydes i den Overgangstid, hvor Grundskylden endnu ikke er naaet til sin fulde Højde. Derimod synes det mig, at en Ekspropriationsforanstaltning ikke hører hjemme i en Plan til Løsning af Jordspørgsmaalet, hvori Grundskylden indgaar. Denne skulde jo i sig selv netop bevirke et rigeligt Udbud af Jord, altsaa overflødig gøre Ekspropriationen.

Den Flok af Husmænd, der i den kommende Tid vil befolke den udstykkede Jord fra Præstegaarde og Len og Stamhuse, vil komme til at indtage en Særstilling overfor Fremtidens Jordskattereformer, idet de i Modsætning til andre „Jordejere“ ikke vil rammes af det Formuetab, der kommer ved en Forhøjelse af Grundskatterne.

Efter Forslaget er det Kommissionens Hensigt, at Staten vedblivende skal støtte Oprettelsen af smaa Landbrug, ogsaa ved direkte Laan til Bygninger m. m. Der er dog i de foranævnte Bemærkninger af Riis-Hansen anført, at Renten for saadanne Laan fremtidig bør sættes saaledes, at Staten ikke lider Rentetab, men nogen saadan Bestemmelse findes ikke i

selve Forslaget, hvad der maa betragtes som en Mangel. Sørger Staten for, at der stilles rigelig Jord til Disposition til retfærdige Priser, er dens Opgave løst; at give Køberne Laan med Rentetab, kan kun forsvares, saalænge Adgangen til Jorden er vanskeliggjort af den gældende Retsorden.

Det socialdemokratiske Medlem har i Principet tiltraadt en stærk Grundskyld og Grundværdistigningsafgift og i Hovedsagen tiltraadt Kommissionens Forslag i Betænkningens 1ste Del, derimod — ud fra historisk-retslige Betragtninger om Samfundets Medejendomsret til Len og Stamhuse — ikke Forslaget om disses Overgang til fri Ejendom.

De konservative Medlemmer har ligeledes i Hovedsagen tiltraadt Forslagene i 1. Del og i Principet Forslaget om Len og Stamhuses Overgang til fri Ejendom, men har derimod ikke fremsat noget Forslag vedrørende Beskatningen, idet de hævder, at dette Spørgsmaal ikke falder ind under Kommissionens Opgave.

Departementschef Waage har indenfor Kommissionen indtaget et Særstandpunkt og har ikke Del i noget af Kommissionens Forslag. Han har i en interessant Afhandling, der er trykt som Bilag VI, gjort Rede for sit principielle Syn paa Jordspørgsmaalet og dets Løsning, som han finder i en Reform af Jordejendomsretten.

Blandt Bilagene bør foruden de foran nævnte Afhandlinger endelig nævnes en Oversigt over de nuværende Beskatningsforhold i Landkommunerne, med et righoldigt statistisk Materiale, af Cand. polit. K. J. Kristensen.

Kommissionen sad i 9 Aar, hvilket var for længe; men til Forklaring tjener, at den største Del af Tiden hører til Krigsaarene, som jo ikke var gunstige for Overvejelser, der ikke vedrørte Dagen og Vejen. Selv om den ikke som den store Landbokommission — med hvem den under Rigsdagsforhandlingerne blev sammenlignet — med et haardt Tag har drejet Roret om, saa rummer dens Betænk-

ning dog saadanne positive Forslag, at den har anvist nye Veje, der fører til en Løsning. Jordlovene fra sidste Efteraar er Begyndelsen hertil. Som jeg har forsøgt at fremstille det, indeholder Betænkningen to Muligheder for den Retning, i hvilken Fortsættelsen vil komme til at gaa.

For Kommissionens Formand — Dr. juris V. A. Falbe Hansen, der for os yngre er bedst kendt som Forfatteren til Bogen om Landboreformerne — maa det være en Glæde, at netop Landbokommissionen blev hans sidste Arbejde i det offentlige Tjeneste.

**Jens Toftegaard.**