

HENNING JAKHELLN
professor

Institutt for offentlig rett
Universitetet i Oslo
Karl Johansgt. 47 (Domus Bibliotheca)
Postboks 6706 St. Olavs plass
0162 Oslo 1

Tlf.: 22 85 94 21
Fax: 22 85 94 20
henning.jakhelln@jus.uio.no

mandag 3. september 2001

Norges Bondelag
Schweigaards gt 34 C
0191 Oslo

Statens krav om forhandlinger om endringer i Jordbruksavtalen [2001], jfr.
Hovedavtalen for jordbruket [1992] §§ 2-2 nr. 2 og 2-4 første ledd (kornprisen).

I. Norges Bondelag har 22. aug. 2001 bedt meg gi en juridisk vurdering av spørsmålet om Staten var berettiget til å kreve forhandlinger om endringer i den någjeldende Jordbruksavtale, inngått 19. mai 2001, gjeldende fra 1. juli 2001. I tilknytning til dette spørsmål har Norges Bondelag videre bedt om en juridisk vurdering av spørsmålet om Staten har vært berettiget til å inngå avtale om endringer av denne Jordbruksavtale bare med Norsk Bonde- og Småbrukarlag, og ikke også med Norges Bondelag.

II. I notat av 23. aug. 2001 har Norges Bondelag gitt nedenstående fremstilling av bakgrunnen for de spørsmål som nå ønskes vurdert. Denne fremstilling legges til grunn i det følgende:

1. Markedsordning for korn etter 1. juli 1995

Norges implementering av GATT-avtalen i 1995 førte til følgende:

Statens Kornforretnings importmonopol ble opphevet fra 1. juli 1995. Det kvantitative importvernet ble erstattet med et tollbasert importvern.

Statens monopol for innenlands omsetning av korn og kraftfôrråvarer ble opphevet.

Statens kjøpeplikt ble opprettholdt i den nye markedsordningen. Dette betyr følgende:

Kjøpeplikten sikret alle kornprodusenter ensartede pris- og leveringsbetingelser.
Kornprisene ble fastsatt årlig i jordbruksavtalen.

En forutsetning for statens kjøpeplikt var et tilstrekkelig importvern ift å sikre avsetningen av det norske kornet. I tollsatsene ble det derfor lagt inn en preferanse for det norske kornet. Tollsatsene var allikevel innfor de avtalebegrensningene i GATT-avtalen.

Kjøpeplikten medførte at staten stod som kjøper av kornet fra kornprodusent. Staten solgte imidlertid kornet umiddelbart videre gjennom et sett av avtaler med kornkjøperne i markedet. Den videre omsetning av kornet var deregulert og overlatt til markedet innenfor begrensningene som importvernet medførte .

Prisnedskrivning av korn og oljefrø ble videreført. Prisnedskrivning innebærer at kornkjøperne får overta kornet til en lavere pris enn det som betales til kornprodusenten. Prisnedskrivningen har direkte innflytelse på råvarepriskostnadene til kraftfôr og har stor betydning for den geografiske produksjonsfordelinga i landbruket.

Frakttilskuddsordningene ble i all hovedsak videreført også etter 1995. Tilskuddene til frakt av korn og kraftfôr blir bevilget over jordbruksavtalen.

Markedsordningen ble generelt vurdert i hovedsak å virke i tråd med intensjonene. Ved jordbruksoppgjøret i 1997 foreslo imidlertid staten å avvikle den statlige kjøpeplikten med virkning fra 01.07.1998. Statens argumentasjon var bl.a. knyttet til ”risikoen for overskudd i markedet forårsaket av for stor import”.

I statens tilbudsdokument ved jordbruksoppgjøret 1997 het det for øvrig:

”Mer effektiv konkurranse som gir grunnlag for mer rasjonelle tilpasninger i kornomsetningen forutsetter fleksibel prisdannelse i førstehåndsomsetningen. Videre kan det oppstå motsetningsforhold knyttet til kombinasjonen av en deregulert førstehåndsomsetning og en regulert førstehåndsomsetning i gjelde markedsordning. Slike motsetningsforhold vill det ikke være grunnlag for i en ordning med større samsvar mellom prisdannelsen på ulike ledd i verdikjeden.”

Resultatet av jordbruksforhandlingene i 1997 ble at det ble nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe som skulle foreta en gjennomgang av markedsordningen for korn og herunder vurdere statens kjøpeplikt. Arbeidsgruppen utredet en alternativ markedsordning med avvikling av statlig kjøpeplikt og innføring av målpriser i kombinasjon med et tollkvotebasert importvern. Det var imidlertid bare statens medlemmer i gruppa som gikk inn for dette alternativet. På grunnlag av utredningen ble det gjennomført enkelte justeringer i markedsordningen som bl.a. ga kornkjøperne anledning til å betale kornprodusentene pristillegg knyttet til frakt, spesielle kvaliteter eller avtale om leveringstidspunkt. Dette ble tatt inn i jordbruksavtalen i 1998.

I St prp nr 75 (1998-99) ”Om jordbruksoppgjøret 1999” gjentar Landbruksdepartementet at markedsordningen for korn ikke fungerer tilfredsstillende, men henviser til at markedsordningen skal bli vurdert og tatt stilling til i forbindelse med framleggelse av en stortingsmelding om landbrukspolitikken.

2. St.meld. nr. 19 (1999-2000) ”Om norsk landbruk og matproduksjon”

St.meld. nr. 19 (1999-2000) ”Om norsk landbruk og matproduksjon” ble lagt fram i des. 1999 og behandlet av Stortinget i mai 2000. I kapittel 5.2.5. i Landbruksmeldinga framgår det bl.a. følgende:

”Landbruksdepartementet mener at markedsordningen for korn ikke er utformet slik at den best mulig ivaretar målsettingene. Fast produsentpris kan medføre høyere kostnader i omsetning og foredling av korn og kraftfôrråvarer enn nødvendig. Landbruksdepartementet mener at det er grunn til å anta at mer fleksible priser vil øke fleksibiliteten i ordningen og stimulerer konkurransen i markedet slik at en oppnår reduserte kostnader i både omsetning og foredling.”

Og videre i samme kapittel:

”Landbruksdepartementet mener at det er riktig å innføre et mer fleksibelt og konkurransebasert prissystem for norsk korn og oljefrø enn det som dagens system med statlig kjøpeplikt til garanterte priser innebærer.”

Ved Stortingets behandling i Inst.S. Nr. 167 (1999-2000) stiller flertallet (alle untatt Høyre og Fremskrittspartiet) seg bak forslaget om å fjerne kjøpeplikten og innføre et ny markedsordning for korn. Flertallet ber i tillegg departementet:

”vurdere om kornprodusentens sikkerhet for å ta ut målprisen bør styrkes gjennom en produsentstyrt markedsregulering etter samme mønster som i andre produksjoner.”

3. Utredning av ny markedsordning for korn

Stortingets behandling av St.meld. nr. 19 (1999-2000) ”Om norsk landbruk og matproduksjon” ble fulgt opp ved jordbruksforhandlingene 2000. I St.prp. nr. 82 ”Om jordbruksoppkjøret 2000” framgår det følgende:

”Departementet mener det bør nedsettes en partssammensatt arbeidsgruppe som får i mandat å utrede den detaljerte utformingen av en ny markedsordning for korn, og at arbeidsgruppen legger til grunn for sin utredning de føringer som er gitt i St.meld. nr. 19 (1999-2000) og i Inst.S. nr. 167 (1999-2000). Arbeidsgruppen skal særskilt vurdere prinsipper for fastsettelse av målpris, prisnotering og markedsregulering.”

Og videre:

”Det legges opp til å innføre en ny markedsordning for korn fra 1. juli 2001.”

Det ble nedsatt en partssammensatte arbeidsgruppe i tråd med Regjeringens forslag. Denne la fram sin rapport 15.11.2000.¹ I rapporten

¹ Rapporten er lagt ut på internett:
<http://odin2.dep.no/ld/norsk/publ/utredninger/andre/020031-220017/index-dok000-b-n-a.html>.

beskrives en detaljert utforming av en ny markedsordning for korn. Arbeidsgruppen har felles konklusjoner når det gjelder forslag til utforming av ny markedsordning for korn med unntak av følgende to forhold:

valg av markedsregulator, Statens Landbruksforvaltning eller Norske felleskjøp

fleksibilitet (prisbelte) i forhold til målpris på korn på målprisanleggene.

Prisbelte innebærer en begrensning i forhold til hvor mye markedsregulator kan variere prisen gjennom året. Dette har ingen betydning for markedsregulators plikt til å ta ut eksakt målpris som et gjennomsnitt for året ved markedsbalanse.

Øvrige mottaksanlegg for korn har ingen slik begrensning og står fritt i sin prisfastsetting.

De til sammen 6 representantene fra Landbruksdepartementet, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Bondelag gikk inn for Norske felleskjøp som markedsregulator samt et prisbelte på +/- 5 øre/kg, mens representanten fra Finansdepartementet og representanten fra Konkurransetilsynet gikk inn for Statens Landbruksforvaltning som markedsregulator samt et prisbelte på +/- 5 % i forhold til målpris.²

Arbeidsgruppen drøfter og vurderer inngående spørsmålet om forankring og noteringssted for målprisen, og bemerker innledningsvis (avsnitt 3.9.1 s. 18):

"Det er mange forhold som bør tas med i vurderingen ved valg av punkt hvor målprisen skal defineres og måles i en ny markedsordning for korn.

² Finansdepartementet og Konkurransetilsynet hadde følgende særmerknad til vurderingen av bredden på prisbeltet (s. 17): "Arbeidsgruppens medlemmer fra Finansdepartementet og Konkurransetilsynet viser til at bredden på prisbeltet må fastsettes på grunnlag av en avveining mellom på den ene side hensynet til kortsiktig pristabilitet og på den annen side hensynet til at fri prisdannelse er en viktig forutsetning for fungerende konkurranse. Videre er forutsigbarhet i tollforvaltningen og administrativ enkelhet viktige hensyn som har betydning for denne avveiningen. Disse medlemmene mener at et prisbelte knyttet til målprissystemet ikke bør fastsettes snevrere enn +/-5 pst i forhold til målpris. På andre sektorer praktiseres systemer uten en nedre prisgrense og med øvre prisgrense 10-12 pst over målpris. Et intervall på +/-5 pst for korn gir derfor vesentlig mindre rom for markedsprisbevegelser som mekanisme for å balansere markedene enn på andre sektorer i jordbruket."

Blant annet kan dette valget påvirke muligheten for å styre mot et tilsiktet nivå på produsentpris til kornprodusent og/eller prisen på norsk korn som råvare i produksjon av mel og kraftfôr. Noteringsstedet vil også påvirke hvordan prisnoteringen bør brukes i forhold til administrering av importvernet. Omleggingen av markedsordningen skal i seg selv ikke medføre at kornprisen til produsent, eller råvareprisen til industrien, i gjennomsnitt bli høyere eller lavere enn i nåværende ordning."

I tilknytning til ovenstående påpeker arbeidsgruppen (avsnitt 3.9.2 s. 18) alternative steder for forankringen av målprisen, og bemerker i den anledning:

"Målprisen kan i utgangspunktet defineres hvor som helst i verdikjeden for korn og mel/kraftfôr, enten nær kornprodusenten, ved anlegg som produserer kraftfôr eller mel, eller et eller annet sted mellom disse ytterpunktene.

I andre markedsordninger er det eksempler på at noteringssted er definert både på engrosnivå (kjøtt, egg, fjørfe, grønt/frukt/bær og (før 2000) melk), på pakkeri (potet) og på råvarenivå (melk fra 2000).

I den nåværende markedsordningen for korn er grunnprisen definert som pris levert til mottaksanlegg, og den partssammensatte arbeidsgruppen som utredet markedsordningen for korn i 1998 mente at målprisen også i en ny markedsordning burde defineres som pris levert ved tippesjakt på mottaksanleggene.

Det er i hvert fall mulig å tenke seg følgende alternativer for forankring av målprisen:

- pris levert ved mottaksanlegg
- pris ut fra mottaksanlegg
- pris inn til transittanlegg (Oslofjorden) eller matmellemølle i
overskuddsområdet
- pris ut fra transittanlegg (Oslofjorden)
- pris inn til kraftfôrfabrikk eller matmellemølle i underskuddsområdet

I flere tilfeller vil kornanlegg være en kombinasjon av mottaksanlegg og/eller transittanlegg og/eller mel-/kraftfôrfabrikk."

Arbeidsgruppen omtaler også mulighetene for å ha styring med råvareprisnivået for mel- og kraftfôrindustrien, og bemerker bl.a. at det ikke er

avgjørende å ha styring med kortsiktige prissvingninger på dette leddet (avsnitt 3.9.4 s. 19):

"Det er et viktig hensyn i landbrukspolitikken å ha styring med prisutviklingen på norsk korn som råvare til mel og kraftfôr. Ut fra hensynet til råvarekostnadene er det imidlertid ikke avgjørende å ha styring med kortsiktige prissvingninger på dette leddet. Prisenivået over tid vil være det som er avgjørende. Dessuten vil prisenivået på importerte råvarer virke inn på det totale bildet for råvarekostnadene i industrien."

I forhold til markedets innflytelse på prisdannelsen er det i arbeidsgruppens rapport bl.a. bemerket:

"Det er viktig å presisere at markedssituasjonen i det enkelte kornområde vil påvirke oppgjørsprisen. De andre aktørene i markedet har ingen forpliktelser til å følge Norske Felleskjøp sin prissetting" (avsnitt 6.3, side 43).³

"Muligheten for å sikre en kostnadseffektiv kornstrøm påvirkes blant annet av mulighetene for å differensiere prisene slik at kornproduksjon, håndtering og transport av korn skjer mest mulig i samsvar med markedsmessige forhold. Dette innebærer at prisene i størst mulig grad må avspeile kostnadmessige og konkurransemessige forhold" (avsnitt 9.3, side 61).

"Omleggingen fra en ordning med kjøpeplikt med faste priser til en ordning med målpriser vil i seg selv medføre økt konkurranse om det norske kornet, og et bedre fungerende marked som gir mer direkte signaler til kornprodusentene om hva markedet etterspør" (avsnitt 9.6, side 64).

Etter en omfattende høringsrunde drøftet jordbruksavtalepartene opplegget for den nye markedsordningen i møte 6. februar 2001. Under henvisning til St.prp. nr. 82 (1999-2000) "Om jordbruksoppgjøret 2000", Stortingets behandling av den (Innst.S. nr. 219 (1999-2000)) og innstilling fra partssammensatt arbeidsgruppe avgitt 15.11 2000, ble partene enige om at det innføres en ny markedsordning for korn fra 01.07 2001 som baseres på at:

³ Oppgjørspris er ensbetydende med kornpris til kornprodusent.

1. Statens kjøpeplikt på korn til faste priser oppheves og erstattes med målpriser i jordbruksavtalen for fôrkorn, oljefrø, mathvete og matrug.
2. Målprisene defineres på et utvalg mottaksanlegg ved Oslofjorden. Prisene forutsettes styrt innenfor et prisbelte på +/- 5 prosent i forhold til målpris.
3. Importsystemet legges om til et system med tollkvoter. Kvotene fordeles ved auksjon.
4. Pris- og markedsreguleringsansvaret legges til Norske Felleskjøp. Det legges til grunn at dette suppleres med tiltak for å bidra til konkurranse i kornhandelen, og at en betydelig del av førstehåndsomsetning og foredling av korn håndteres utenom Felleskjøpsystemet. Det skal legges til rette for konkurranse på likeverdige vilkår. De landbrukspolitiske og konkurransepolitiske rammevilkår, herunder markedsregulators mottaks- og forsyningsplikt, vil bli utformet ut fra dette.

Partene ble enige om at jordbruksavtalens pris og reguleringsbestemmelser for korn for avtaleåret 2001-2002 skal baseres på pkt. 1 - 4 ovenfor og for øvrig bygge på innstilling avgitt 15.11 2000 fra den partssammensatte arbeidsgruppen. Partene ble videre i møtet den 06.02.01 enige om i fellesskap å bidra til å forberede ordningen og etablere de konkurransemessige forutsetninger for den, jf. pkt. 4.

Vedtaket om å gi Norske Felleskjøp markedsreguleringsansvaret ble gjort under forutsetning av at det ble satt i verk tiltak for å bidra til konkurranse i kornhandelen og at en betydelig del av førstehåndsomsetningen og foredling håndteres utenom Felleskjøpsystemet.

4. Jordbruksoppgjøret 2001

Ved jordbruksforhandlingene i mai 2001 ble det endelig opplegget for ny markedsordning for korn slått fast. Det ble inngått avtale mellom Staten, Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. Avtalen var i tråd med den partssammensatte arbeidsgruppens rapport og resultatet av forhandlingsmøte mellom partene den 6. februar 2001.

Avtalen innebar at en foretok en teknisk justering av prisen på korn på 14 øre pr. kg. Begrepet teknisk justering innebar at en flyttet målepunktet til et annet punkt i verdikjeden og at denne flyttingen av målepunkt ikke i seg selv, skulle medføre noen endring i verken kornpris eller kraftforpris.

I St.prp. nr. 92 (2000-2001) ”Om jordbruksoppjøret 2001” framgår det følgende når det gjelder målprisene på korn:⁴

”Målprisene i den nye markedsordningen, gjeldende fra 01.07 2001, innebærer en teknisk justering av prisene i gjeldende ordning med 14 øre pr. kg. De nye prisene blir som vist i tabellen nedenfor.

Tabell 7.1: Målpriser på korn i ny markedsordning.

	Kroner pr. kg
Målpris hvete	2,31
Målpris rug	2,15
Målpris fôrkorn	1,85
Målpris oljevekster	4,44

Intensjonsprisen på bygg fastsettes til kr 1,93 pr. kg. Intensjonsprisen på havre fastsettes til kr 1,71 pr. kg. Målprisen er basert på andel bygg og havre på hhv. 63 og 37 prosent. Målprisbestemmelsene i den nye ordningen inntas i ny avtaletekst i fase 2. Det innføres prisnedskrivningstilskudd til erter. Justeringen kan innebære en økning i kraftfôrpris på 1 øre pr. kg.”

5. Nye forhandlinger om målpris på korn

NHO-forbundet Næringsmiddelbedriftenes landsforbund (NBL) ber på bakgrunn av at matmelmøllene har varslet prisøkninger på matmel om et møte med landbruksministeren. Dette møte blir avholdt 15. august 2001. Matmelmøllene har grunngitt sitt varsel om prisøkninger med omleggingen av markedsordningen for korn.

⁴ St.prp. nr. 92 (200-2001) s. 61. Tilsvarende fremgår av Jordbruksforhandlingene 2001 Sluttprotokoll fra forhandlingsmøte 18.-19. mai mellom Staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, inntatt som Vedlegg 1 til St.prp. nr. 92 (200-2001) s. 91 flg., særlig s. 93.

På bakgrunn av møtet innkaller landbruksministeren aktørene i kornmarkedet den 16 august 2001. Norske Felleskjøp legger fram en prisprognose for kornpris til kornprodusent som viser en økning i kornprisen på 5,25 øre/kg ift fjorårets pris. Det blir av aktørene videre oppgitt at også kraftfôrprisen vil stige med tilsvarende beløp. En prisøkning på 5,25 øre pr kg tilsvarer 3 % økning

Landbruksdepartementet innkaller deretter Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Bondelag for å drøfte saken i møte samme dag (16. august 2001). I møtet framsettes det et forslag fra Landbruksdepartementet om å instruerer markedsregulator til å legge noteringsprisen 5 øre/kg under gjeldene målpris. Dette er ensbetydende at kornprisen vil bli redusert med 5 øre/kg.

Dette er begrunnet med: (referat)

Grue viste til at prisjusteringen som ble foretatt under årets jordbruksoppgjør er en teknisk justering som forutsetningsvis ikke skal innebære noen endring i gjennomsnittlig kornpris til produsent, jf. pkt. 3 i sluttprotokoll fra jordbruksforhandlingene 2001, og fordelingsskjemaet der det er lagt til grunn at det skal fastsettes målpriser i den nye markedsordningen for korn, gjeldende fra 01.07.01, som innebærer en teknisk justering av prisene i tidligere ordning med 14 øre pr. kg. I protokollen fra møtet 18. – 19. mai legges det til grunn at justeringen kan innebære en økning i kraftfôrpris på 1 øre pr. kg. Grue påpekte at de kornprisene som nå er satt i markedet også vil innebære en prisøkning på råvarekostnadene i kraftfôr- og matmelmarkedene som ligger tilsvarende over det som var forutsetningene i jordbruksoppjøret. Grue mente prisøkningene er i strid med forutsetningene i jordbruksoppjøret og foreslo følgende løsning: Målprisene for korn fastsatt i jordbruksoppjøret endres ikke, men avtalepartene gir instruks til markedsregulator; Norske Felleskjøp, om å legge sine prisnoteringer på målprisanleggene på et nivå som gir et gjennomsnittlig prisnivå for året på 6 øre under eksisterende målpris for inneværende avtaleperiode.

Saken drøftes på nytt i møtet mellom Landbruksdepartementet, Norsk Bonde- og Småbrukarlag og Norges Bondelag 17. august 2001. Landbruksdepartementet varsler i dette møte at avtalepartene vil bli innkalt til forhandlingsmøte 20. august.

I forhandlingsmøte 20. august 2001 legger Staten fram sitt krav om forhandlinger. Norges Bondelag avviser at det er grunnlag for forhandlinger,

mens Norsk Bonde- og Småbrukarlag velger å gå inn i forhandlinger med Staten.

Norges Bondelag avviser Statens krav om forhandlinger på følgende grunnlag, gjentatt i brev av 21. aug. 2001:

”Det vises til Hovedavtale for jordbruket § 2-4 hvor det framgår at

”Partene kan kreve forhandlinger om endringene i en løpende jordbruksavtale når viktige forutsetninger for denne er blitt forandret vesentlig. Partene kan også kreve forhandlinger om tillegg til en løpende jordbruksavtale når uforutsette forhold oppstår.”

Norges Bondelag avviser Statens krav om forhandlinger om endringer i inngått jordbruksavtale. Dette ut fra at verken viktige forutsetninger for avtalen har blitt forandret vesentlig eller at det har oppstått uforutsette forhold.

Statens grunnlag for krav om forhandlinger er at prisprognoser for korn pr. dato viser en økning på ca 5 øre pr. kg ift. fjorårets pris. Staten forventer at dette vil gi tilsvarende økning i råvareprisen til matmel og kraftfôr. Målprisuttaket vil bli som fastsatt i jordbruksavtalen.

Det er med ny markedsordning for korn innført ”et mer fleksibelt og konkurransebasert prissystem” slik det heter bl.a. i Stortingsmelding nr 19 (1999-2000). Med et mer konkurransebasert prissystem vil kornprisen bli påvirket av konkurransesituasjonen i markedet. At dette skjer er ikke i seg selv et tilstrekkelig grunnlag for å kreve endringer i inngått jordbruksavtale. Hvordan dette vil påvirke matmel- og kraftfôrprisene, er det umulig å fastslå på det nåværende tidspunkt.

I St.prp. nr. 92 (2000-2001) ”Om jordbruksoppgjøret 2001” er det gitt følgende føringer om målpris og kraftfôrpris: ”Målprisene i den nye markedsordningen, gjeldene fra 01-07.2001, innebærer en teknisk justering av prisene i gjeldene ordning med 14 øre pr. kg. Justeringen kan innebære en økning i kraftfôrpris på 1 øre pr. kg.” Forutsetningen om at kraftfôrprisen kan øke med 1 øre pr. kg er knyttet til den tekniske justeringen av prisene. Det er med dette ikke gjort forutsetninger om hvordan konkurransesituasjonen vil kunne påvirke kornprisene eller få effekt på råvareprisen til matmel eller kraftfôr.

Det legges også til grunn at en inngått avtale mellom to parter ikke kan endres uten at begge parter samtykker i dette.”

Staten og Norsk Bonde- og Småbrukarlag blir den 22. august 2001 enig om følgende protokoll fra forhandlingene:

” PROTOKOLL FRA FORHANDLINGSMØTE MELLOM STATEN OG NORSK BONDE- OG SMÅBRUKARLAG 22. AUGUST 2001

Partene viser til pkt. 3 i sluttprotokoll fra jordbruksforhandlingene 2001, forhandlingsmøte 18. – 19. mai mellom Staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag. I sluttprotokollen er det lagt til grunn at det skal fastsettes målpriser i den nye markedsordningen for korn, gjeldende fra 01.07.01, som innebærer en teknisk justering av prisene i tidligere ordning med 14 øre pr. kg. I protokollen fra møtet 18. – 19. mai legges det til grunn at justeringen kan innebære en økning i kraftfôrpris på 1 øre pr. kg.

Partene viser til etablering av ny markedsordning for korn er en helt spesiell systemomlegging hvor det påhviler avtalepartene et særskilt ansvar i å fastsette avtalebestemmelser som realiserer de forutsetningene som lå til grunn for omleggingen. Partene viser videre til at det først i uke 32/33 har vært mulig å foreta en vurdering av om avtalens forutsetninger om kornpriser og kraftfôr/matkornpriser skal kunne gjennomføres. Partene konstaterer at de priser som nå er fastsatt i markedet synes å gi et prisnivå til kornprodusent i gjennomsnitt 5-6 øre høyere enn forutsatt i jordbruksoppgjøret, forutsatt samme leveringsmønster som i kornsasjonen 2000-2001. Partene er på dette samlede grunnlag enige om å oppta forhandlinger med basis i § 2-4 i Hovedavtale for jordbruket.

På dette grunnlag er partene enige om følgende:

1. Prisjusteringen som ble foretatt under årets jordbruksoppgjør er en teknisk justering på grunn av overgang til ny markedsordning for korn, der omleggingen i seg selv ikke skal innebære noen endring i gjennomsnittlig kornpris til produsent.
2. De kornpriser som nå er satt i markedet på grunnlag av gjeldende målpriser synes å gi et prisnivå til kornprodusent i gjennomsnitt 5-6 øre høyere enn forutsatt i jordbruksoppgjøret forutsatt samme

leveringsmønster som i kornsesongen 2000-2001.

3. Disse kornprisene innebærer også en prisøkning på råvarene i kraftfôr- og matmelmarkedene som om lag ligger tilsvarende over det som var forutsetningene i jordbruksoppgjøret.
4. For å realisere det prisnivå som var forutsatt i jordbruksoppgjøret er partene enige om at Norske Felleskjøp som markedsregulator skal legge sine prisnoteringer på målprisanleggene på et nivå som ved markedsbalanse gir et gjennomsnittlig prisnivå for avtaleåret på 4 øre under eksisterende målpris.
5. Landbruksdepartementet vil instruere Statens landbruksforvaltning om å legge det nye prisnivået ved målprisanleggene, herunder øvre og nedre prisgrenser, til grunn ved administreringen av importvernet.
6. Virkningen av den nye markedsordningen og de ulike virkemidler på kornsektoren, herunder fraktordningene, vil bli gjennomgått og vurdert av partene forut for forhandlingene i 2002. Partene er enige om å gjennomføre endringer med sikte på å redusere pris-/lønnsomhetsforskjeller på korn internt på Østlandet. Partene er enige om at det er viktig å gjennomføre tilpassinger i markedsordningen for korn basert på de erfaringer en høster, med sikte på å effektivisere markedssystemet for korn og bidra til kostnadsreduksjoner. Partene er enige om at endringene må gjennomføres slik at alle aktører får klare insitamenter til å gjennomføre kostnadsbesparende tilpassinger og at evt. overkompensasjon i fraktordningene skal fjernes.
7. Partene vil følge gjennomføringen av markedsordningen i avtaleåret 2001-2002 nøye. Markedsregulator og SLF forutsettes å gi løpende rapporter om gjennomføringen.

Partene er enige om følgende tillegg til avtaleteksten for avtaleperioden 2001-2002, kap. 2.4 Korn:

”For avtaleåret 2001-2002 skal markedsregulator legge sine prisnoteringer på målprisanleggene på et nivå som ved markedsbalanse gir et gjennomsnittlig prisnivå for avtaleåret på 4 øre under eksisterende målpris.”

6. Sammenhengen mellom kornpris og råvarepris til kraftfôr og matmel

Forut for jordbruksforhandlingene i mai 2001, ble det nedsatt en teknisk arbeidsgruppe som fikk i oppgave å komme med et forslag til omregning fra kornpris til målpris. Arbeidsgruppen bestod av representanter for jordbruksavtalepartene. Arbeidsgruppen la følgende forutsetninger til grunn for sin beregning:

”Ved den tekniske beregningen av målpris for korn, er det tatt utgangspunkt i følgende:

- gjeldende kornstrøm
- dagens kostnadsbilde i kornomsetningen
- gjeldende fraktordninger”

Det innebærer at endringer i kornstrøm (logistikkmønster), kostnadsbilde i kornomsetningen og fraktordningene vil kunne påvirke kornprisen.

Markedsregulators prognose for kornpris til kornprodusent viser en økning i kornprisene. Årsaken til at prognosene viser en økning i kornprisene ift. over fjorårets nivå kan være følgende:

konkurransesituasjonen har presset kornprisene opp

det er oppnådd en mer effektiv kornstrøm, dvs. at kornet i større grad blir levert direkte fra kornprodusent til forbruks- eller kystanlegg

omleggingen av frakttilskuddsordningene som ble gjennomført fra Statens side fra 01.07.2001

Det er tidligere referert til den partssammensatte arbeidsgruppens rapport datert 15.11.2000 hvor det er beskrevet at omleggingen fra en ordning med kjøpeplikt med faste priser til en ordning med målpriser i seg selv medføre økt konkurranse om det norske kornet. Dette ser i ettertid ut til å ha vært en riktig vurdering. Konkurransesituasjonen har presset prisene på korn opp. Det sentrale spørsmålet blir da om dette har medført lavere avansenivå i kornomsetningen eller om økt kornpris er ført videre til den kornforbrukende industri. Det finnes pt. ingen undersøkelser som gir det eksakte svaret på dette spørsmålet. Størrelsen på de stedsfradragene som er etablert i markedet kan imidlertid tyde på at avansenivået er betydelig lavere enn tidligere. Stedsfradraget er differansen i pris mellom målprisanleggene hvor prisen reguleres gjennom jordbruksavtalen

og de øvrige anleggene. Den prisøkningen som skyldes lavere avansenivå, vil ikke medføre høyere råvarepris til industrien.

Det er en viktig intensjon med den nye markedsordningen å oppnå en mer effektiv kornstrøm. I den gamle kornordningen med lik pris på alle anlegg ble kornet i all hovedsak levert til nærmeste anlegg. I den nye kornordningen er det bl.a. gjennom stedsfradragene stor prisvariasjon på korn avhengig av leveringssted. Dette gir bonden et sterkt incitament for å rasjonalisere kornstrømmen. En endring av kornstrømmen vil som forutsatt medføre økt kornpris til kornprodusent. En økning i kornprisen som skyldes en bedre logistikk vil imidlertid ikke medføre økt råvarepris til industrien.

Staten la om frakttilskuddsordningene på 01.07.2001. Dette medførte bl.a. at sentrale kraftfôrproduksjonsanlegg på Østlandet fikk en redusert tilskudd ved innkjøp av korn på ca 2 øre/kg. Det er sannsynlig at denne omleggingen har medført at kornprisene i dette området har økt minst tilsvarende dette nivået. Dette vil kunne gi tilsvarende økning i kraftfôrprisen fra disse anleggene forutsatt at markedssituasjon på kraftfôr tillater dette. Denne effekten av omleggingen av fraktordningene er ikke omtalt i proposisjonen om jordbruksoppjøret 2001.

Disse forholdene som her er nevnt, viser at det ikke i samme grad som tidligere er direkte sammenheng mellom kornpris på den ene siden og matmel- og kraftfôrprisen på den andre siden. Konkurransesituasjonen både på korn, matmel og kraftfôr er svært avgjørende for hvordan ulike endringer forplanter seg i varekjeden. Dette er i tråd med intensjonene for den nye markedsordningen for korn.

7. Sammenfatning

Den nye markedsordningen for korn, gjeldende fra 01.07.2001, innebærer en vesentlig deregulering av kornmarkedet. Prisdannelsen blir i større grad blir overlatt til markedet. Dette i motsetning til tidligere hvor kornprodusenten kunne selge kornet til en garantert pris som var lik på alle mottaksanlegg for korn.

Målprisene for korn i den ny markedsordningen fastsettes i Jordbruksavtalen. Målprisene er knyttet opp til markedsregulators (Felleskjøpets) mottaksanlegg ved Oslofjord. I en balansert markedssituasjon er markedsregulator forpliktet til å ta ut målpris som gjennomsnitt for året. Innen året kan imidlertid målprisen avvikes med +/-5%. Alle andre kjøpere/selgere av korn kan avtale en hvilken som helst pris de måtte bli enige om. Det er altså fri prisdannelse - både framover og bakover i varekjeden - i forhold til målprispunktet.

Ved omleggingen av markedsordningen var det forventet at konkurransesituasjonen ville føre til lavere kostnader i kornomsetningen. Reduksjon i kostnadsnivå før målprispunktet var forutsatt å komme kornprodusenten til gode, mens reduksjon i kostnadsnivå etter målprispunktet var forutsatt å komme kornforbrukeren til gode. En reduksjon i kostnadsnivå i kornomsetningen på Østlandet og en forbedret logistikk ved at en større del av kornet blir transportert direkte til forbruks- og kystanlegg, vil altså kunne gi en høyere kornpris til kornprodusent. Dette er en direkte konsekvens av omleggingen av markedsordningen for korn. På denne bakgrunn er det forventet at de faktiske kornprisene i innværende år vil vise et avvik ift. fjoråret.

I proposisjonen om jordbruksavtalen 2001 framgår det at den tekniske justeringen av prisene ved overgangen til ny markedsordning kan medføre en økning i kraftfôrprisen på 1 øre pr. kg.

I rapporten (av 15.11.2000) til det partssammensatte utvalget som utredet ny markedsordning for korn, er det skrevet at omleggingen av markedsordningen i seg selv ikke skal medføre at gjennomsnittsprisen til kornprodusent eller industri endres. I begge tilfeller omhandler dette den tekniske omleggingen. Konkurransesituasjonens betydning for korn-, matmel-, eller kraftfôrpris er ikke forsøkt kvantifisert av avtalepartene.

III. På bakgrunn av ovenstående bemerkes innledningsvis at Hovedavtalen for jordbruket, inngått 1992 mellom Staten på den ene side og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag (organisasjonene) på den andre side, gir bestemmelser om jordbruksavtalene. Således fastsettes det i § 1-2 bl.a. at Hovedavtalen "regulerer forhandlinger om og inngåelse av jordbruksavtaler og

endrings- og tilleggsavtaler". Hovedavtalen gir i en rekke bestemmelser nærmere regler om disse forhandlinger, bl.a. i §§ 2-1 flg., herunder også om den adgang partene har - dersom nærmere angitte vilkår foreligger - til å kreve forhandlinger om endringer og tillegg til en løpende jordbruksavtale; spesielt må merkes § 1-2 annet ledd, § 2-2 nr. 2 og § 2-4 første ledd. Det kan derfor ikke være tvilsomt at spørsmålet om Staten var berettiget til å kreve forhandlinger om endringer i den någjeldende Jordbruksavtale - under henvisning til at de kornpriser som nå markedet opererer med var i strid med forutsetningene for den någjeldende Jordbruksavtale - vil måtte vurderes ut fra reglene i Hovedavtalen.

IV. Det er en viss språklig nyanse i formuleringene i § 2-2 nr. 2 sammenholdt med § 2-4 første ledd. Dessuten opereres det i § 2-4 første ledd tilsynelatende med to forskjellige alternativer. Således omtaler § 2-2 nr. 2 endringer eller tillegg "på grunnlag av vesentlige forandringer i viktige forutsetninger for avtalen", mens § 2-4 første ledd første alternativ gir partene rett til å kreve forhandlinger om endringer "når viktige forutsetninger for denne er blitt forandret vesentlig", og i annet alternativ gir partene rett til å kreve forhandlinger om tillegg til en løpende jordbruksavtale "når uforutsette forhold oppstår".

Spørsmålet om Statens adgang til å kreve forhandlinger om endringer i gjeldende jordbruksavtale, under henvisning til at markedets kornpriser var blitt så høye at de var i strid med avtalens forutsetninger, vil kunne sees som et forhold som er oppstått etter avtalens inngåelse. I så fall blir spørsmålet om dette forhold kan karakteriseres som uforutsett, jfr. § 2-4 annet alternativ.

Det kan imidlertid også reises spørsmål om forholdet - markedets kornpriser - innebærer vesentlige forandringer i viktige forutsetninger for avtalen, jfr. § 2-2 nr. 2 og § 2-4 første alternativ. I så fall blir spørsmålet om den høyere kornpris i markedet kan sies å være en vesentlig forandring, og - forutsatt at det er tale om en vesentlig forandring - om denne forandring utgjør eller griper inn i viktige forutsetninger for avtalen.

V. Som det fremgår av III og IV har partene rådighet over sitt avtaleverk; det er partene som har inngått avtalene, og det er partene som har angitt når det kan kreves forhandlinger om endringer og/eller tillegg til disse avtaler. Det følger av dette at de spørsmål som er nevnt under IV må løses ut fra en tolkning av Hovedavtalens bestemmelser.

Ved denne tolkning vil utgangspunktet måtte tas i den ordlyd som partene er blitt enige om. For den nærmere forståelse av bestemmelsenes ordlyd er det imidlertid av betydning at det foreligger materiale som i noen grad belyser partenes intensjoner med de bestemmelser det her er tale om - eller, sagt på en annen måte, hva partenes enighet går ut på.

Hovedavtaleutvalget - oppnevnt ved kgl. res. 21. mars 1986, med professor Magnus Aarbakke som leder, og med representanter fra såvel Staten som fra Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag - avga sin enstemmige innstilling 8. jan. 1988; innstillingen er trykt som NOU 1988: 10 Hovedavtale for jordbruket. Bortsett fra reglene for konfliktløsning var innstillingen enstemmig.⁵

Utvalgets forslag til § 2-2 nr. 2⁶ er identisk med tilsvarende bestemmelse i gjeldende Hovedavtale. Om denne bestemmelse bemerker utvalget:⁷

"Nr. 2 inneholder en regel for ekstraordinære situasjoner, se kap. 6.5 og utkastet til § 2-4 nr. 2.

Regelen har først og fremst en formell side, idet den gir hver av partene rett til å kreve at den annen part deltar i forhandlinger om visse emner. Den annen part kan altså ikke avvise et krav om forhandlinger ved å henvise til en løpende avtale.

Når det gjelder den materielle siden av saken, fastslår regelen ikke uttrykkelig at hver av partene kan kreve endringer i eller tillegg til en løpende avtale. Men avtalen forutsetter en slik rett, som for øvrig er hjemlet i alminnelige avtalerettslige regler, se særlig avtalelovens § 36 og de ulovfestede regler om at forpliktelser kan falle bort eller endres når vesentlige forutsetninger for dem ikke (lenger) er til stede. Avtaleloven av 31.5.1918 nr. 4 § 36 første og annet ledd lyder slik:

"En avtale kan helt eller delvis settes til side eller endres for så vidt det ville virke urimelig eller være i strid med god forretningsskikk å gjøre den gjeldende. Det samme gjelder ensidig bindende disposisjoner.

⁵ NOU 1988: 10 s. 3.

⁶ NOU 1988: 10 s. 54.

⁷ NOU 1988: 10 s. 49-50.

Ved avgjørelsen tas hensyn ikke bare til avtalens innhold, partenes stilling og forholdene ved avtalens inngåelse, men også til senere inntrådte forhold og omstendighetene for øvrig."

Bestemmelsen i nr. 2 setter strenge vilkår for endringer i eller tillegg til en løpende avtale. Utvalget antar at dette ligger innen rammen av de nevnte alminnelige rettsregler, slik at bestemmelsen i og for seg ikke sier mer enn det som følger av disse.

Slik bestemmelsen er formulert, er forhandling om og endring i en løpende avtale for det første betinget av at det er tale om én eller flere vesentlige forutsetninger for en løpende avtale. I dette ligger at det må være nokså nær saklig sammenheng mellom avtalen og forutsetningen, f.eks. en uforutsett avlingsskade som krever utbetalinger som overskrider det som er avsatt under de ordinære forhandlinger. Endringer i alminnelige samfunnsmessige forhold oppfyller ikke dette vilkår selv om de har betydning for jordbruket.

Forhandling om endring i en løpende avtale er for det andre betinget av at en i og for seg relevant forutsetning har vesentlig betydning.

Forhold som ikke gir rett til endringer i en løpende avtale, kan likevel omfattes av underretningsplikten etter utkastets § 1-8.

Bestemmelsen i nr. 2 er naturligvis ikke til hinder for at partene inngår endrings- eller tilleggsavtaler på fritt grunnlag."

Om utkastets § 2-4 første ledd, som er identisk med de tilsvarende bestemmelser i Hovedavtalen, uttaler utvalget:⁸

"Bestemmelsen i *første ledd* sier ikke noe nytt i forhold til § 2-2 nr. 2, se merknader til denne."

Ytterligere uttaler utvalget, i kap. 6.5 Forhandlingsemner bl.a.:⁹

⁸ NOU 1988: 10 s. 50. Utvalget har ytterligere bemerkninger om "partene" i denne sammenheng, jfr. nedenfor IX.

⁹ NOU 1988: 10 s. 40-41.

"Utvalget har drøftet om Hovedavtalen bør gi adgang til å kreve en løpende avtale reforhandlet før avtaletiden er ute, altså om revisjon av løpende avtaler bør være forhandlingsemne.

Utgangspunktet må naturligvis være at en avtale er bindende for den tid den skal gjelde for, eventuelt til utløpet av en oppsigelsesfrist.

Etter alminnelige avtalerettslige regler, som iallfall langt på vei må antas å ha anvendelse også på jordbruksavtaler, er en avtale ikke absolutt bindende uansett hvorledes forholdene utvikler seg. Men skal en avtalepart kunne kreve revisjon av avtalen med hjemmel i alminnelige avtalerettslige regler, må forholdene ha endret seg på en så vesentlig måte at det ville gi et helt urimelig resultat om avtalen ble krevd gjennomført uendret, jfr. avtaleloven 31. mai 1918 nr. 4 § 36.

Spørsmålet er etter dette om det er grunn til å åpne en videre adgang til å kreve en inngått avtale endret, enn den som følger av alminnelige avtalerettslige regler.

Utvalget er kommet til at det ikke er grunn til dette. Utvalget legger vekt på at alminnelige avtalerettslige regler er fleksible og gir adgang til revisjon når det er et virkelig behov for dette. Utvalget legger også vekt på at jordbruksavtaler er kortsiktige, ett- eller toårige, slik at en urimelighet etter forholdsvis kort tid kan bringes ut av verden ved forhandlinger.

Men selv om alminnelige avtalerettslige regler for så vidt kan legges til grunn, finner utvalget at det vil være hensiktsmessig å fastslå i Hovedavtalen at hver av partene har en rett til å kreve forhandlinger om hvorvidt vilkårene for å kreve endring i en løpende jordbruksavtale foreligger. Slike "hardship"-bestemmelser er kjent fra andre rettsområder, og antas å kunne fylle en praktisk viktig funksjon."

VI. På bakgrunn av hovedavtaleutvalgets enstemmige innstilling vil det måtte legges til grunn at de noe forskjellige formuleringer i § 2-2 nr. 2 sammenholdt med § 2-4 første ledd ikke kan tillegges nevneverdig betydning. Videre fremgår det utvetydig at Hovedavtalens bestemmelser vil måtte forstås på samme måte som avtalelovens § 36. Ytterligere er Hovedavtalens bestemmelser utformet med referanse bl.a. til at avtalelovens bestemmelse innebærer at "forholdene ha endret seg på en så vesentlig måte at det ville gi et helt urimelig resultat om

avtalen ble krevd gjennomført uendret" - samt en påpekning av jordbruksavtalenes kortvarige karakter.¹⁰

På denne bakgrunn kan jeg ikke se at den markedsmessige endring av kornprisene på omlag 3 % ga Staten rett til å kreve forhandlinger etter Hovedavtalens § 2-2 nr. 2 eller § 2-4 første ledd.

Jeg legger da særlig vekt på at gjeldende jordbruksavtale skulle åpne for større markedsmessig prisdannelse fra 1. juli 2001, og det sier seg selv at en markedspris nødvendigvis vil måtte fluktuere. Med åpning for større markedsmessig prisdannelse ville det måtte være overraskende om markedsprisen ikke skulle komme til å avvike fra den tidligere fastsatte pris. Dertil kommer at det neppe lar seg forutsi om prisutviklingen i et friere marked vil vise seg å gi noe høyere eller noe lavere priser enn tidligere. Det må også være svært vanskelig å forutsi om prisutviklingen i et friere marked vil bli markert høyere eller markert lavere i den første tid etter at det er åpnet for et friere marked, og eventuelt senere stabilisere seg, eller om markedet vil reagere avventende, og først senere reagere med høyere eller lavere priser. På denne bakgrunn kan en slik prisendring som det her er tale om hverken karakteriseres som uforutsett eller for å være i strid med avtalens forutsetninger.

Dette synspunkt må utvilsomt også legges til grunn for såvidt gjelder spørsmålet om markedsprisen for korn måtte påvirke kraftforprisen. Såvidt skjønnes er det en relativt nær sammenheng mellom markedsprisen på korn og prisen på kraftfor. Denne sammenheng vil nødvendigvis måtte fremstå som vel kjent for partene på forhånd, og representerer i seg selv ingen uforutsett situasjon eller noe brudd på avtalens forutsetninger.

VII. Spørsmålet blir derfor om det i jordbruksavtalen eller i de forutgående forhandlinger er kommet til uttrykk spesielle vilkår eller særlige forbehold for såvidt gjelder forholdet mellom markedsprisen på korn og prisen på kraftfor.

¹⁰ Også når det gjelder tariffavtaler, som gir en nærliggende parallell, har Høyesterett bl.a. bemerket at avtalelovens § 36 har "begrenset betydning" (Rt. 1996 s. 1696 på s. 1708). Tilsvarende er Arbeidsrettens rettspraksis restriktiv: "I alminnelighet vil utvilsomt meget sterke grunner tale mot å benytte lempningsregelen i tariffavtaleregulerte forhold" (ARD 1990 s. 15 på s. 22 med henvisninger til lovforarbeidene, jfr. også ARD 1990 s. 127 på s. 139-140).

Innledningsvis bemerkes at kornprisene utgjør et sentralt spørsmål når det gjelder jordbruksavtalen, og at omlegningen av markedsordningen var et komplisert og sentralt spørsmål under forhandlingene om jordbruksavtalen. Videre ble forhandlingene og forutgående drøftelser ført ved erfarne og spesialiserte forhandlere fra såvel Statens side som fra organisasjonenes side. Det er således profesjonelle forhandlinger som har funnet sted.

I en slik situasjon, med profesjonelle forhandlinger om sentrale og kompliserte spørsmål, vil utgangspunktet måtte være at spesielle forbehold og særlige reservasjoner må være kommet temmelig klart til uttrykk for å kunne tillegges betydning i den sammenheng det her er tale om.

I sluttprotokollen fra forhandlingene om jordbruksavtalen 2001 punkt 3¹¹ fremgår at det foretas en "teknisk justering" av prisene i gjeldende ordning, og at denne justering kan innebære en økning i kraftfôrprisen på 1 øre pr. kg. Videre angis målprisene på korn i den nye markedsordning. Noe forbehold eller annen form for reservasjon på grunn av konsekvenser av markedets prisutvikling for korn fremgår imidlertid ikke av sluttprotokollen.

Sluttprotokollen må sees på bakgrunn av de forutgående drøftinger og forhandlinger mellom partene 6. feb. 2001,¹² hvor partene ble enige om at jordbruksavtalens pris og reguleringsbestemmelser for korn for avtaleåret 2001-2002 skulle baseres på de fire angitte hovedpunkter, og forøvrig bygge på innstillingen av 15. nov. 2000 fra den partssammensatte arbeidsgruppe. Derved var det altså enighet om 1) en overgang fra en kjøpeplikt for staten til faste priser til målpriser, 2) en nærmere definisjon av målprisene, med prisbelte +/- 5 %, 3) omlegning av importsystemet til et system med tollkvoter, og 4) en ordning med pris- og reguleringsansvar lagt til Norske Felleskjøp, med en uttrykkelig angivelse av at "en betydelig del av førstehåndsomsetning og foredling av korn håndteres utenom Felleskjøpsystemet", og med uttrykkelig angivelse av at det "skal legges til rette for konkurranse på likeverdige vilkår". Noe forbehold eller annen form for reservasjon på grunn av konsekvenser av

¹¹ Jordbruksforhandlingene 2001 Sluttprotokoll fra forhandlingsmøte 18.-19. mai mellom Staten og Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag, inntatt som Vedlegg 1 til St.prp. nr. 92 (200-2001) s. 93.

¹² Se ovenfor under II.3 (s. 7).

markedets prisutvikling for korn fremgår imidlertid heller ikke i forhold til noen av disse punkter.

Som nevnt var partene 6. feb. 2001 enige om at jordbruksavtalens pris og reguleringsbestemmelser for øvrig skulle bygge på innstillingen av 15. nov. 2000 fra den partssammensatte arbeidsgruppe.¹³ I denne utførlige innstilling er bl.a. drøftet spørsmål om forankring og noteringssted for målprisen, og bl.a. angitt at det ikke er avgjørende å ha styring med kortsiktige prissvingninger for såvidt gjelder råvareprisnivået for mel- og kraftfôrindustrien.

I tilknytning til de generelle vurderinger om forankring og noteringssted for målpris fremkommer også den bemerkning, at omlegningen av markedsordningen "skal i seg selv ikke medføre at kornprisen til produsent, eller råvareprisen til industrien, i gjennomsnitt bli høyere eller lavere enn i nåværende ordning." Denne bemerkning refererer seg imidlertid bare til selve den tekniske omlegningen som sådan av markedsordningen, noe som allerede uttrykksmåten "i seg selv" angir - det er som nevnt tale om en betydningsfull og vidtrekkende omlegning fra statlig kjøpeplikt til et målprissystem med forutsatt økt konkurranse i markedet. Dertil kommer det sted hvor denne bemerkning er plassert. Ytterligere ligger det i reservasjonen "i gjennomsnitt" innebygget at prisene vil kunne variere, f.eks. fra sted til sted. Bemerkningen kan imidlertid ikke oppfattes slik at den også tar sikte på den fremtidige prisutvikling i markedet. En slik forståelse ville bryte grunnleggende med hele opplegget rundt omlegningen av markedsordningen for korn, fordi en ordning med et friere marked på kortere eller lengre sikt nødvendigvis vil måtte innebære at det kan bli tale om høyere eller lavere priser enn tidligere; noe annet ville innebære at det ikke ble foretatt noen endring av markeds-ordningen, men en opprettholdelse av det tidligere fastpris-system. Skulle en slik forståelse kunne legges til grunn måtte den derfor ha kommet vesentlig klarere til uttrykk enn i form av en alminnelig bemerkning knyttet til temmelig sterkt pregede teknisk/økonomiske spørsmål og vurderinger om forankring og noteringssted for målpris.

På denne bakgrunn må det konkluderes med at det hverken i jordbruksavtalen eller i de forutgående forhandlinger er kommet tilstrekkelig klart til uttrykk noe særskilt vilkår eller noen særskilt uttalt forutsetning, at en begrenset markedsmessig endring av kornprisene - slik det her er tale om -

¹³ Omtalt ovenfor under II.3 (s. 4 flg.).

skulle innebære en bristende forutsetning for den nye markedsordning, med den konsekvens at den skulle utløse plikt for partene til å reforhandle jordbruksavtalen forsåvidt.

VIII. Partsforholdet i jordbruksavtalene er fastsatt slik i Hovedavtalens § 1-3:

"Parter i forhandlinger og i jordbruksavtaler som nevnt i § 1-2, skal være staten på den ene siden og organisasjonene i fellesskap på den andre siden. For at organisasjonene skal være forhandlingsdyktige, må de opptre som *en* part, jf. likevel § 1-4."

Kravet om at de to organisasjoner må opptre som én part er, som det fremgår av Hovedavtalens § 1-3, noe modifisert ved Hovedavtalens § 1-4:

"Dersom organisasjonene ikke kan komme fram til felles standpunkter, skal staten ta underhåndskontakt med hver av organisasjonene for å finne grunnlag for en felles opptreden fra deres side. Kontakten skal bygge på prinsippet om at staten skal være nøytral i forhold til de to organisasjoner.

Fører forsøk på å oppnå en felles opptreden fra organisasjonenes side ikke fram, kan staten føre forhandlinger og inngå jordbruksavtale med den ene av organisasjonene, jf. § 4-2."

Bestemmelsen er en videreføring av bestemmelse som i 1984 ble inntatt i den tidligere Hovedavtale av 1950; tillegget kom som en følge av jordbruksoppgjøret i 1984.¹⁴ I NOU 1988: 10 s. 47 er innholdet av bestemmelsen ikke nærmere kommentert.

Det følger av bestemmelsens henvisning til § 4-2, at i den utstrekning staten er berettiget til å føre forhandlinger og inngå jordbruksavtale med bare den ene av de to organisasjoner, "har også den andre organisasjonen ansvar for gjennomføringen av avtalen, i tilfelle på grunnlag av Stortingets behandling av saken"; dette fremgår direkte av § 4-2 annet ledd.

§ 1-4 omhandler bare forhandlinger om og inngåelse av jordbruksavtale; tilsvarende omhandler § 4-2 bare jordbruksavtale. Noen tilsvarende

¹⁴ Inntatt som vedlegg 4 til NOU 1988: 10 (s. 61).

bestemmelse om endrings- og tilleggsavtaler er ikke gitt i Hovedavtalen, og det kan heller ikke antas at § 1-4 får anvendelse ved forhandlinger om og inngåelse av slike avtaler. Dersom bestemmelsen skulle få anvendelse for slike avtaler, ville den innebære et vesentlig brudd med det grunnleggende prinsipp i § 1-3 om organisasjonenes felles opptreden som én part; det ville innebære en generell adgang til tilleggs- og endringsavtaler etter forhandlinger med bare den ene av organisasjonene, og kanskje på tross av den annen organisasjons standpunkt og interesser. Uten klare holdepunkter kan en slik forståelse derfor ikke legges til grunn.

Dette innebærer derfor, at så langt det ikke foreligger forhandlingsplikt om endrings- eller tilleggsavtale etter § 2-2 nr. 2, jfr. § 2-4 første ledd, vil hver av organisasjonene, så vel som Staten, måtte være såvel berettigede som forpliktete til å henholde seg til den inngåtte Jordbruksavtale med eventuelle tilleggs- og endringsavtaler, inntil Staten og de to organisasjoner i fellesskap måtte komme frem til en avtale om ytterligere endringer og/eller tillegg.

Det fremgår imidlertid ikke av § 1-4, og heller ikke av § 4-2, om bestemmelsen får anvendelse på tilfelle hvor det foreligger forhandlingsplikt etter § 2-2 nr. 2, jfr. § 2-4 første ledd. Det er altså uklart om staten i tilfelle slik forhandlingsplikt foreligger vil kunne gå frem etter § 1-4 og eventuelt inngå endrings- og/eller tilleggsavtale med bare én av organisasjonene, og om en eventuell avtale med bare én av organisasjonene også vil være bindende for den annen organisasjon i slike tilfelle. Det er opplyst, så langt det har kunnet bringes på det rene, at noen praksis omkring dette spørsmål ikke synes å foreligge.

IX. Som nevnt er partsforholdet i jordbruksavtalene er fastsatt i Hovedavtalens § 1-3.

Det fremgår av § 1-2 at Hovedavtalen "regulerer forhandlinger om og inngåelse av jordbruksavtaler og endrings- og tilleggsavtaler"; henvisningen fra § 1-3 til § 1-2 gjør det utvilsomt at partsforholdet i jordbruksavtalene også gjelder for endringsavtaler og for tilleggsavtaler, og for såvel inngåelse som for forhandlinger om disse.

I NOU 1988: 10 er bestemmelsen i § 1-3 kommentert slik:¹⁵

"Bestemmelsen fastslår for det første det prinsipp at Staten ikke skal forhandle om og inngå jordbruksavtale med andre enn de to organisasjoner som er parter i Hovedavtalen, nemlig Norges Bondelag og Norsk Bonde- og Småbrukarlag.

For det andre fastslår bestemmelsen at staten ikke skal forhandle om og inngå jordbruksavtale med bare den ene av de to organisasjoner som er parter i Hovedavtalen. Denne regel er noe modifisert ved §§ 1-2 og 1-4, se merknader til disse.

For det tredje er det bestemt at partsforholdet i jordbruksavtaler på organisasjonenes side skal være en fellessak for disse. De kan altså ikke opptre hver for seg, og staten kan som nevnt ikke holde seg til bare én av dem.

Hvorledes organisasjonene skal ordne sitt fellesskap, sier Hovedavtalen ikke noe om. --- "

Det kan ikke være tvilsomt at den protokoll som 22. aug. 2001 er inngått mellom Staten og Norsk Bonde- og Småbrukarlag innebærer endringer og/eller tillegg til den gjeldende jordbruksavtalen; endringer og/eller tillegg som er avtalt uten tilslutning fra Norges Bondelag. Endrings- og/eller tilleggs-avtalen av 22. aug. 2001 er således ikke i samsvar med partsangivelsen etter Hovedavtalens § 1-3.

Legges det til grunn at unntaksbestemmelsen i Hovedavtalens § 1-4 ikke får anvendelse, oppstår spørsmålet om hvilke virkninger det innebærer at tilleggs- og/eller endringsavtalen av 22. aug. 2001 er inngått med bare den ene av de to organisasjoner. Spørsmålet er med andre ord hvilke virkninger det får for tilleggs- og/eller endringsavtalen at Hovedavtalens § 1-3 ikke er overholdt. Dette leder over til spørsmålet om Hovedavtalens § 1-3 inneholder en formell regel om saksbehandlingen for inngåelsen av slike avtaler, eller om Hovedavtalens § 1-3 inneholder en kompetanseregulering som begrenser statens og de to organisasjoners adgang til å inngå slike avtaler bare med den ene av organisasjonene.

¹⁵ NOU 1988: 10 s. 47.

Dersom Hovedavtalens § 1-3 må sees som en saksbehandlingsregel, vil virkningen av at saksbehandlingsregelen ikke har vært fulgt ikke nødvendigvis medføre ugyldighet; prinsipielt er det mulig å legge til grunn det synspunkt at det må reises spørsmål om saksbehandlingsfeilen må antas å ha virket inn på det endelige resultat av forhandlingene mellom Staten og den organisasjon som har forhandlet om og inngått tilleggs- og/eller endringsavtalen (Norsk Bonde- og Småbrukarlag). Visse saksbehandlingsfeil kan imidlertid være av en slik art at de - iallfall som hovedregel - innebærer ugyldighet, bl.a. fordi slike saksbehandlingsfeil vanligvis er av en slik karakter at det er påregnelig at de vil kunne påvirke det endelige resultat. Dette gjelder særlig de saksbehandlingsfeil som kan karakteriseres som grove.

For ordens skyld tilføyes, at spørsmålet om det i denne sammenheng kan legges til grunn en sontring mellom grove og mindre grove saksbehandlingsfeil, og spørsmålet om hvilke virkninger saksbehandlingsfeil vil medføre, ikke uten videre kan løses med utgangspunkt i forvaltningsloven. Bl.a. er det her dels tale om en avtale mellom staten og en privat organisasjon - hvilket innebærer at det ikke uten videre kan legges til grunn at det fra statens side er tale om utøvelse av offentlig myndighet - og dels vil det her, forutsetningsvis, være tale om virkningene av en avtalt saksbehandlingsregel, og ikke om en lovbestemt saksbehandlingsregel.

Dersom Hovedavtalens § 1-3 er å anse for en kompetanseregulering, vil virkningene av at bestemmelsen ikke er overholdt måtte bli ugyldighet; såvel staten som de to organisasjoner må da ansees for å ha begrenset sin adgang til å inngå avvikende endrings- og/eller tilleggsavtaler, og dette er tilsiktet. Det kan derfor uten videre sees bort fra de komplikasjoner som kan oppstå i forhold til godtroende tredje part. I den foreliggende sak vil det nødvendigvis måtte være på det rene - såvel mellom partene (staten og de to organisasjoner) som mellom de to organisasjoner innbyrdes - at en slik begrensning var avtalt.

Allerede ordlyden i Hovedavtalens § 1-3 trekker i retning av at bestemmelsen må ansees for en kompetanseregulering; bestemmelsen uttaler ikke bare hvorledes partsforholdet "skal" være, men også at organisasjonene "må" opptre som én part for å være forhandlingsdyktige.

I samme retning rekker også de ovenfor gjengitte uttalelser i NOU 1988: 10; det angis ikke bare hvorledes forhandlingene mellom staten og organisasjonene "skal" føres, men det uttales uttrykkelig - som en følge av det pålegg som ligger i "skal"-regelen - også hvorledes de ikke "kan" opptre: "De [organisasjonene] kan altså ikke opptre hver for seg, og staten kan som nevnt ikke holde seg til bare én av dem."

Det er også sterke reelle hensyn som taler for at Hovedavtalens § 1-3 må ansees for en kompetanseregulering. Det grunnleggende utgangspunkt for såvidt er det prinsipp om organisasjonenes fellesopptreden overfor staten som Hovedavtalen bygger på når det gjelder jordbruksavtalene - og tilsvarende om statens opptreden overfor de to organisasjoner som én part. I en slik situasjon, hvor organisasjonene ikke bare *de facto* har felles interesser, men også *rettslig* har forpliktet seg avtalemessig til å inngå opptre som en felles enhet, vil de to organisasjoner nødvendigvis ha måttet samordne sine krav og interesser under forhandlinger og ved den endelige avtale. En adgang til den ene eller den annen av de to organisasjoner til senere - under avtaleperioden - å forhandle videre med motparten (staten) for å fremme sine særinteresser, vil derfor bryte grunnleggende med det avtalemessig etablerte fellesskap mellom organisasjonene. En adgang for staten til senere - under avtaleperioden - å forhandle videre med den ene av de to organisasjoner for å oppnå gjennomslag for nye krav overfor den mest medgjørige av organisasjonene vil tilsvarende bryte grunnleggende med det avtalemessig etablerte fellesskap mellom organisasjonene. Tilsvarende gjelder om organisasjonene hver for seg skulle drive separate eller parallelle forhandlinger med staten.

Det er naturligvis helt avgjørende samfunnsmessige interesser - og landbrukspolitiske interesser fra såvel statens side som fra de to organisasjoners side - som ligger bak den etablerte og avtalefestede ordning med organisasjonenes fellesopptreden og felles avtaleinngåelse med staten. Det synspunkt at brudd på det avtalemessig etablerte fellesskap mellom organisasjonene medfører ugyldighet er egnet til å effektivisere dette fellesskap, og innebærer også en reell sanksjon overfor det avtalebrudd som det innebærer at én av organisasjonene og staten inngår tilleggs- og/eller endringsavtale uten den annen organisasjon som part.¹⁶ Ytterligere kan anføres at en

¹⁶ Den annen organisasjon kan naturligvis ha gitt sitt samtykke uten at den formelt har opptrådt som part; ved å gi et slikt samtykke vil imidlertid den annen organisasjon i denne

ugyldighetsvirkning også innebærer en forholdsmessig sanksjon. I og for seg ville det naturligvis kunne være mulig å se et brudd på det avtalemessig etablerte fellesskap mellom organisasjonene som et mislighold fra såvel statens side som fra den ene organisasjons side av Hovedavtalen - i forhold til den annen organisasjon - og det kan neppe være tvilsomt at et slikt mislighold måtte anees for vesentlig, idet det representerer et grunnleggende tillitsbrudd i avtaleforholdet. Det ville imidlertid neppe være noen hensiktsmessig sanksjon om den annen organisasjon skulle være henvist til bare å kunne gjøre misligholdsvirkninger gjeldende - såsom å heve avtalen - og en slik sanksjon ville også kunne fremstå som uforholdsmessig.¹⁷ Reelle hensyn taler således for at den annen organisasjon må kunne påberope seg bruddet på Hovedavtalens regler om partsforholdet, med den virkning at den inngåtte endrings- og/eller tilleggsavtale mellom Staten og den ene organisasjon må kjennes ugyldig.¹⁸

På denne bakgrunn må det legges til grunn at Norges Bondelag vil kunne kreve lagt til grunn at den inngåtte endrings- og/eller tilleggsavtale av 22. aug. 2001 mellom Staten og Norsk Bonde- og Småbrukarlag er ugyldig.

Med vennlig hilsen

sammenheng måtte anees for reelt å ha opptrådt som part. Tilsvarende vil forholdet måtte bedømmes om den ene organisasjon skulle ha gitt den annen organisasjon forhandlingsfullmakt.

¹⁷ Det ville naturligvis være temmelig vidtgående om organisasjonen på grunn av misligholdet skulle heve - og dermed være ubundet - av såvel Hovedavtalen som Jordbruksavtalen og eventuelle tilleggs- og endringsavtaler.

¹⁸ Et eventuelt søksmål vil - medmindre partene skulle være enige om voldgift - henhøre under de alminnelige domstoler, jfr. også forutsetningen i NOU 1988: 10 s. 44.