

Skipsfartens plass i det vestlige forsvar

Etableringen og konsolideringen av
skipsfartsberedskap i NATO og Norge 1949-1967

Avhandling til bedømmelse for doktorgrad

Det historisk-filosofiske fakultet

Universitetet i Bergen

Lars Christian Jenssen

Institutt for forsvarsstudier

31. mai 2001

Innhold

Forord	6
I	
Bakgrunn	7
1	
Perspektiver	10
Geostrategi	11
Internasjonalisme og samarbeid	14
Hegemoni-teori	16
”Fellesgode” og ”myk maktanvendelse”	17
Regimeorientert hegemoni-teori	18
Utenriks- og sikkerhetspolitisk hegemoni-teori	20
Korporatisme.....	23
Innhold og utvikling.....	23
Perspektivet i norsk og internasjonal historiografi	27
2	
Aktører og historiografi	30
Norske aktører.....	30
Utenriksdepartementet og skipsfartsavdelingen	31
Norges Rederforbund.....	34
Britiske aktører.....	36
Amerikanske aktører	38
Metode og historiografi.....	39
Avgrensning og fremstillingsform	39
Disiplintilhørighet	40
Kildegrunnlag.....	43
Forskning og litteratur.....	45
3	
Skipsfarten i to verdenskriger:	
Den norske, korporative ledelse og det transatlantiske samarbeid	51
Det norske korporative samarbeid	52
1917: Forhandlinger mellom NR og britiske myndigheter	52
1940-45: Forhandlinger og drift gjennom Nortraship.....	54
Den norske korporative erfaring	56
Etableringen av allierte skipsfartskomiteer	58
1917-18: Allied Maritime Transport Council	58
1942-43 og 1944-46:	
Combined Shipping Adjustment Board og United Maritime Authority.....	60
Norge og de allierte skipsfartskomiteene	64

II Forspill, 1948-1949	66
4	
Forsvarshensyn og privilegiepolitikk	68
Hensynet til skipsfarten i amerikansk politikk	69
NRs diplomatiske offensiv	70
5	
Møtet i Washington.....	76
Uformelle samtaler og rykter om møte	77
Norske forberedelser	78
Samling i Washington	81
Norge og skipsfartsforhandlingene	86
Den norske innstilling	89
III	
Opprettelse, 1950-1951	96
6	
Knocking a little sense into the Norwegians	98
Kravet om en ny begynnelse	99
Møter i London	106
Statistikk-innsamlingen.....	108
I eller utenfor NATO?	110
7	
Skipsfarten inn i NATO	113
Amerikansk press	114
Betalingssspørsmålet og <i>Terms of Reference</i>	116
Det norske forslaget	116
Vedtaket i NATO-rådet.....	122
Diskusjonen i Norge.....	123
Konstituering.....	125
8	
”Rettferdig og rimelig”	129
Krigstidsapparatet	131
DSA-planen.....	131
Prinsipper for kontroll av handelsskipene.....	132
Betalingssspørsmålet	133
Ratefastsettelsen.....	135
DSEBs sammensetning og funksjon	136
Formaliseringen av fredstidssamarbeidet.....	139
Diskusjonen om PBOS-sekretariater	139
ITF-representasjon i skipsfartssamarbeidet.....	141
9	
Norsk tilpasning	144
Tilslutningen	145
En fullmaktslov for rekvisisjon av skipsfarten	147

Bakgrunn.....	147
Diskusjonen om kontroll.....	148
Et utkast	152
Ny behandling – ferdig lov	155

IV Konsolidering, PBOS, 1952-1967159

10

Den tidlige PBOS-virksomheten	161
PBOS' plass i NATO	162
Forholdet til andre land	163
Planleggingen under PBOS	165
Samarbeidsproblemer.....	167

11

Krise og kritikk	171
Amerikansk reservasjon	172
Fortsatt europeisk kritikk	175
En "løsning"	178

12

Alliert kritikk av amerikansk skipsfartspolitik	181
Preferansetiltak og bekvemmelighetsflagg	182
Vest-europeisk motstand.....	185
Transatlantisk skipsfartskonferanse	186

13

Nye forutsetninger, 1955-1967	190
Skipsfartens betydning i krigstid.....	192
PBOS' plass i NATO-systemet	195
Koordinering av den nasjonale planlegging.....	196
Nasjonalt kontrollorgan for skipsfarten	197
Drift og arkiver.....	198
Rettslig hjemmel og instruksjer	198
Personell til DSEB	199
PBOS' planer om et overnasjonalt skipsfartssamarbeid	199
Endringen av DSEB	200
Instruksjer.....	202
Beskyttelse mot radioaktivt nedfall.....	203

V Konsolidering, Norge, 1952-1967.....206

14

Bilaterale forhandlinger	207
Bevæpning og betaling.....	208
Norsk-britiske forhandlinger om krigsforsikring	215
City, ikke PBOS	216
Lange forhandlinger	219

Organisering og planer i tre faser, 1952-1967	223
1952-1955: Uklare ansvarsforhold, liten aktivitet	225
Plan for mottak og omdirigering av skip – SDR.....	227
1955-1960: Nye NATO-forutsetninger, klarere ansvarsforhold	228
Planer	230
Bevæpning og betaling – fortsatt problemer	231
1961 – 1967 Formalisering av organisasjonsansvaret.....	234
Skipsfartsutvalget.....	236
Over til NR.....	240
 VI Avslutning.....	247
 Alliert og norsk skipsfartsberedskap – tre perspektiver.....	248
Geostrategi og forsvarsplaner: Skipsfarten i det vestlige forsvar.....	248
Styrkeforhold og innflytelse i skipsfartssamarbeidet	250
Norge i PBOS.....	251
Samarbeidet på norsk side: Det norske korporative system.....	253
Den amerikanske korporative påvirkning	253
Samarbeidsformene.....	254
Internasjonalt.....	254
I Norge	256
 VII Vedlegg	259
Forkortelser	260
Arkiver	263
Samtaler	264
Litteratur.....	265

Forord

Skulle virkelig storkrigen komme, er det klart, at USAs hovedstad ville bli et umåtelig viktig sted for Norge ... Imidlertid får vi jo inderlig håpe, at krigen kan avverges ... det eneste som synes klart er, at ingen vet noe. Personlig er jeg av den mening at man ubetinget må regne med den mulighet at Sovjet slår til tidligere enn de fleste har trodd. Man må være forberedt på alt, og unnlate intet som kan sette oss i beredskap. Men det blir svære byrder å bære for den frie verden, og vi må være forberedt på å gi avkall på mange ting hvis vi vil bevare friheten og alt som følger med den.

Den norske Washington-abassadør Wilhelm Morgenstjerne, juli 1950.¹

I den sterke bipolare spenningen fra siste del av 1940-årene og med frykt for en ny storkrig innledet NATO-landene i 1949-1950 et samarbeid om skipsfart i krig. Samarbeidet kom til å vare gjennom hele etterkrigstiden.

Avhandlingen drøfter dette skipsfartssamarbeidet frem til 1967 i lys av de transatlantiske sikkerhetspolitiske relasjoner og, på norsk side, i lys av forholdet mellom offentlige myndigheter og organiserte interesser. Avhandlingen bygger på en rekke nylig avgraderte kilder fra flere institusjoner i Norge, Storbritannia og USA.

Forskningen under prosjektet har pågått ved Institutt for forsvarsstudier, IFS, med tilknytning til dr.art.-programmet ved Historisk Institutt, Universitetet i Bergen. Arbeidet er prosjektfinansiert av Forsvarsdepartementet, Nærings- og Handelsdepartementet og Utenriksdepartementet. Veiledere har vært Olav Riste, professor ved Universitetet i Bergen og forskningssjef ved Institutt for forsvarsstudier, og Rolf Tamnes, professor ved Universitetet i Oslo og direktør ved IFS.

¹ Morgenstjerne til Wilhelm Keilhau 19. juli 1950, 2.14/2.3, 905 Utenriksstasj., Amb. i Wash., UD, RA.

I

Bakgrunn

Skipsfarten har hatt en enestående stilling som sivil ressurs i NATO. Kort tid etter at Atlanterhavspakten var opprettet i april 1949, innledet landene i det nye forsvarssamarbeidet uformelle diskusjoner om hvordan de best kunne utnytte skipsfarten i en ny storkrig. Spørsmålet hadde bakgrunn i at den overlegent viktigste transportvei i verden – i krig som i fred – gikk over havene – og i NATO-sammenheng spesielt fra USA til Europa. Handelsflåten ville bli en av de mest kritiske faktorer under en ny krig – i minst like stor grad som den hadde vært det under de to verdenskrigene i første del av århundret.

Vinteren 1949-1950 kom NATO-landene til enighet om at alle skip over en viss størrelse skulle settes inn i én pool under én felles-alliert, sivil ledelse dersom en ny krig brøt ut. NATO opprettet samtidig et organ som skulle utarbeide planer for denne poolen, for driften av NATO-landenes skipsfart og også for samarbeidet mellom landene i den videre og omfattende planleggingen som ville bli nødvendig. Dette organet, som fikk navnet Planning Board for Ocean Shipping, PBOS, kom gjennom hele etterkrigstiden til å forestå NATO-landenes skipsfartsplanlegging. Skipsfarten har vært den eneste sivile ressurs i NATO som er blitt omfattet av planer om full integrering i krig. Ellers har det bare vært medlemslandenes militære styrker som skulle underlegges en felleskommando.

Norge deltok i de allierte diskusjonene om dette skipsfartssamarbeidet fra de første sonderingene begynte høsten 1949. Den norske regjeringen ga en foreløpig tilslutning til opplegget tidlig i 1951. I desember 1952 samtykket Stortinget til NATOs planer om å opprette en alliert skipsfartspool i krig. Gjennom denne beslutningen ble den norske handelsflåten formelt integrert i NATOs samarbeid om skipsfartsberedskap. Alle norske havgående skip over en viss størrelse skulle etter dette inngå i en alliert pool som skulle ledes fra London og Washington under en ny storkrig.

Den samme måneden, i desember 1952, vedtok Stortinget en lov som ga adgang til rekvisisjon av skip under krig eller kriseforhold. Loven ga den norske regjeringen fullmakt til å overta kontrollen over driften av norske skip under en krig eller krise. Mønsteret for loven var ordningen av norsk skipsfart i statsrederiet Nortraship under annen verdenskrig. Begrunnelsen for loven var behovet for full alliert kontroll med skipsfarten i NATO-landene.

Den norske betegnelsen på PBOS har vært Plankomiteen for skipsfart. Dette navnet brukes også her i avhandlingen. Det må understrekes at det beskjedne norske uttrykket ”komite” ikke gir noen riktig antydning om dimensjonene til og virksomheten i og rundt PBOS. Plankomiteens arbeid har for det første bestått i årlige møter mellom drøyt ti nasjonale delegasjoner med mellom fire og åtte representanter hver og etter hvert med en svært lang liste observatører. For det andre har komiteen hatt overordnet ansvar for et krevende og omfattende arbeid som de to store skipsfartsadministrasjonene under de britiske og amerikanske fagdepartementer har nedlagt i det daglige. For det tredje er det i regi av plankomiteen opprettet og drevet et velutviklet, to-nivåers nettverk i det enkelte land. Det første nivået har bestått av folk i det offentlige og det private, som har arbeidet aktivt med beredskapsplaner, –møter og –øvelser. Det neste nivået har vært et bredt nettverk av skipsfarts- og utenriksrepresentanter som har stått parat til å tre inn i nye og på forhånd bestemte funksjoner dersom de skulle få beskjed om dette på grunn av en ny krigssituasjon.

Skipsfartsarbeidet i PBOS og i det enkelte NATO-land har skjedd under betydelig hemmelighold. Først i 1990-årene ble viktige dokumenter fra det første tiåret avgradert og fullt tilgjengelig for forskning. Hemmeligholdet rundt arbeidet og det faktum at transport på verdenshavene for de aller fleste av oss er en lite synlig virksomhet, har gjort at denne delen av det sikkerhetspolitiske arbeid har foregått i det stille.

Det er flere grunner til at arbeidet i PBOS på tross av denne stillheten må karakteriseres som viktig. Først og mest sentralt er PBOS' rolle som en av bærebjelkene i NATOs forsvarsplaner og som sådan et sentralt element i den avskrekking som skapte og opprettholdt et grunnlag for fred i den vestlige verden i et halvt århundre. Dernest kommer at PBOS ble et av etterkrigstidens store, internasjonale samarbeidsorganer for skipsfart – de to andre lå under FN og Organisasjonen for europeisk økonomisk samarbeid, OEEC, senere OECD. Den første av disse to – FNs organ – kom ikke i virksomhet før mot slutten av 1950-tallet.

Videre har PBOS betydelig interesse i norsk sammenheng. Norske interesser har med bakgrunn i en andel av verdens befolkning på en promille og en del av den globale handel på omkring en prosent i de tre første tiårene av etterkrigstiden kontrollert 8-10 % av verdens skipsfart. Med over 80 % av flåten utelukkende i fart mellom fremmede havner har Norge, i motsetning til de to store partnerne i NATO, USA og Storbritannia, vært en betydelig netto eksportør av skipsfartstjenester.

Størrelsen av den norske handelsflåten og den norske eksporten av skipsfartstjenester har, sammen med landets lange tradisjoner som maritim nasjon, gjort skipsfartsberedskap til et av de to områder hvor Norge har gitt sitt betydeligste bidrag til NATO-samarbeidet. Det andre feltet er etterretning og evne til tidlig varsling. Dette kommer også til uttrykk i en rapport Storbritannias Oslo-ambassade sendte det britiske utenriksdepartement i mars 1953. ”At sea ... Norway's contribution to the Allied cause in the event of war would be out of all proportion to the size of the country.”¹

Denne fremstillingen har seks hoveddeler: Teoretisk og historisk bakgrunn; forspillet i 1948-1949; opprettelsen og den norske tilslutning 1950-1952; konsolideringen i PBOS 1952-1967; den samme prosessen i Norge; og avsluttende drøftelse.

Den første delen inneholder fire sentrale bakgrunnelementer. I første kapittel redegjøres for de teoretiske perspektivene som belyser temaet og som går igjen i fremstillingen. Kapittel 2 omhandler først aktørene i skipsfartsarbeidet på norsk, britisk og amerikansk side. Dernest drøftes historiemetodiske spørsmål knyttet til fremstillingens disiplintilhørighet og kildegrunnlag og temaets historiografi. I det tredje kapitlet skisseres skipsfartssamarbeids historiske bakgrunn i de to verdenskriger.

¹ FO 371/125044, ZP 15/28, pkt. 7, Public Record Office, heretter PRO.

1

Perspektiver

*... foreign policy – especially during the Cold War era –
was made on many levels and had many unexpected dimensions ...
plumbers as well as presidents also make foreign policy.*

Historikers karakteristik av George Meany,
rørleggeren fra Bronx, leder i den amerikanske fagbevegelses-sammenslutningen AFL.²

Det allierte skipsfartssamarbeidet og den norske deltagelsen i PBOS blir i avhandlingen behandlet i særlig fire perspektiver. De kan oppsummeres i stikkordene geostrategi, internasjonalisme, hegemoni og korporatisme.

Selv om de fire perspektivene kan virke tett innvevd i hverandre, adskiller de seg fra hverandre på en del viktige områder i hvordan de benyttes i avhandlingen. De to første perspektivene brukes mer generelt, uten inngående forankring i samfunnsvitenskapelig teori. De gis en overordnet, begrunnende funksjon for det allierte samarbeidet om skipsfartsberedskap. En særlig sentral, begrunnende funksjon får perspektivet geostrategi.

De to andre perspektivene er i større grad forankret i samfunnsteori. Her vil særlig korporatisme-perspektivet være sentralt: PBOS-samarbeidet ses som uttrykk for en korporativ samarbeidsordning, og utviklingen av denne ordningen begrunnes i forsvarsbehov og geostrategi.

Perspektivene har tilknytning til tre ulike handlingsplan eller sirkler. I den innerste eller snevreste sirkelen er det tale om det konkrete samarbeidet om skipsfartsberedskap innenfor PBOS. Det korporative perspektivet bidrar til å belyse at beredskapsarbeidet for skipsfarten på den ene side ble preget av et nært samarbeid i de vestlige land mellom politisk ledelse, byråkrati og næringsgrenens egne folk, og på den annen side av at dette samarbeidet antok forskjellig karakter i disse landene. Dernest kan det tegnes en andre sirkel som omfatter NATO og organiseringen og

² Wehrle 1998, s. 30 og 36.

virkemåten til det transatlantiske samfunn. Hegemoni-perspektivet kan være et nyttig hjelpemiddel til å drøfte dette forholdet mellom forsvarspartnerne på de to kontinenter. Den tredje sirkelen er den videste. Denne har en global karakter, med særlig vekt på det bipolare maktsystem.

Internasjonalisme og geostrategi er fruktbare analyseperspektiver innenfor denne sirkelen.

Geostrategi

Den mest direkte foranledningen til at PBOS ble etablert, var den overhengende frykten for at en ny verdenskrig skulle bryte ut og erkjennelsen av at skip og transportkapasitet da ville bli en kritisk faktor. Krigsfrykten hadde bakgrunn i delingen av verden i to blokker konsentrert rundt supermaktene USA og Sovjetunionen. I den periode denne avhandlingen omfatter, varierte intensiteten i den bipolare spenningen i noen grad, men selve bipolariteten og spenningsforholdet var konstante faktorer.

Kombinasjonen av geografiske betingelser og fordelingen av ressurser i det transatlantiske forsvarssamarbeidet ga skipsfarten en sentral – om enn ikke alltid like uttalt – funksjon i de allierte forsvarsplanene. Dette hadde den helt konkrete bakgrunn i det faktum at skipsfarten var den suverent viktigste transportressurs i en verden hvor vareutvekslingen mellom landene ble stadig mer dominerende. Mens verdens produksjon ble tredoblet mellom 1953 og 1973, vokste handelsvolumet på tvers av nasjonale grenser med 450 %.³ Dette ga seg utslag i at mengden nybygd skipstonnasje ble mer enn tredoblet de første femten årene av etterkrigstiden – fra drøyt to millioner bruttotonn i 1946 til mer enn ni millioner i 1958.

De allierte forsvarsplanene ble utviklet med bakgrunn i ulike geostrategiske perspektiver.⁴ To slike som fikk betydning for vektleggingen av handelsflåten, var kontinentalstrategien og den maritime strategien – og her igjen spesielt en syntese mellom disse.

Ved en analyse av kontinentalstrategien kan det være fruktbart å ta utgangspunkt i den britiske geograf Halford J. Mackinders "Heartland-teori" fra 1904. "Heartland" utgjøres av hoveddelen av Russland og Sentral-Asia – noenlunde samsvarende med grensene for det tidligere Sovjetunionen. Strategien er konsentrert om den sentrale funksjon kontrollen over dette "heartland" har for kontroll over hele verden: "Who controls Eastern Europe rules the Heartland; who rules the Heartland rules

³ Tenold og Nordvik 1997, s. 33-36. Forfatterne siterer Herman van der Wee: *Prosperity and Upheaval. The World Economy 1945-1980*, Harmondsworth 1986, s. 260.

⁴ Tamnes 1991, fra s. 18. Forfatteren sonderer mellom tre amerikanske geostrategiske perspektiver. Det kontinentale har de indre, sentrale deler av de eurasiske landmasser (dypt inne i Russland) som gravitasjonssentrum. En alternativ utgave av dette perspektivet definerer det vest-europeiske rimland som det beste utgangspunktet for ekspansjon både innover i de eurasiske landmasser og i retning av Atlanterhavsøyene. Dernest kommer det maritime perspektiv. Som et tredje kommer kombinasjonen av det bipolare og luftmaktsperspektivet, eller et "Strategic Nuclear Perspective".

the World-Island [det eurasiske kontinent og Afrika]; and who rules the World-Island rules the world.” Mackinder nedtonet det maritime aspektet – sjøverts transport og sjømilitær styrke – blant annet ut fra en optimistisk tro på de muligheter jernbaneutbyggingen syntes å representere ved forrige århundreskifte.⁵

Maritim geostrategi forbindes med sjømilitære tenkere som Philip Colomb, Julian S. Corbett og Alfred T. Mahan. Sjømakt og kontroll over havene ses her som kilden til rikdom og verdensmakt: ”Whosoever commands the sea, commands the trade of the world; whosoever commands the trade of the world, commands the riches of the world and consequently the world itself.”⁶ Tradisjonelt har kontroll over handelsflåten vært et sentralt element i det maritime perspektivet. For Mahan var dette ”forutsetningen for sjøkrigens egentlige formål, nemlig ’å beskytte ens egen handel og berøve ens motstander denne store ressurs’”.⁷ Handelsflåten får her åpenbar betydning; ”... to feed our home population, to bring in the raw materials needed by our industries, to carry our exports overseas and to transport our armies and their multifarious supplies to the theatres were they are required to fight”.⁸

De to perspektivene utelukker ikke hverandre, som den britiske admiral og marinehistoriker Herbert Richmond har understreket. Perspektivene har tvert imot vært gjensidig avhengige i det 20. århundret.⁹

Skipsfarten får en særlig betydning i syntesen mellom de to geostrategiske perspektivene. Rolf Tamnes har vist til flere modifiserte syntese-versjoner utviklet av den amerikanske professor Nicolas Spykman før og under annen verdenskrig. Felles for disse versjonene er at de forente understrekningen av ”heartland”s sentrale funksjon med Mahans påpekning av havenes betydning. Kontroll over det europeiske ”rimland” (Vest-Europa) ble en nøkkel til å hindre utvidelse av det sovjetiske landterritorium, og havene ble igjen et bindeledd mellom USA og ”the rimlands of the Eurasian landmass”. Denne syntesen mellom et kontinentalt og et maritimt perspektiv kom blant annet til uttrykk i amerikansk strategi; den sjømilitære styrke skulle særlig være et sentralt element i evnen til å overføre makt (”force projection”) under krig og som et grunnlag for å opprettholde et sjømilitært nærvær i fredstid.¹⁰

Forsvarssamarbeidet mellom USA og Vest-Europa i A-pakten bygde på solidaritetsprinsippet om at et angrep på et land i alliansen skulle betraktes som et angrep på alle landene og således føre alliansen som helhet inn i krig mot angriperen. I praksis betød dette at USA ville komme med i en

⁵ Mackinder, sitert iflg. Tamnes 1991, s. 22.

⁶ Sir Walter Raleigh, sitert iflg. Tamnes 1991, s. 27.

⁷ Tjøstheim 1998, s. 30.

⁸ Sir Admiral Herbert Richmond, sitert iflg. Till 1984, s. 85 f.

⁹ Hunt 1984, s. 48.

¹⁰ Jfr. Tamnes 1991, s. 28.

ny krig på de vest-europeiske demokratiers side dersom Sovjetunionen angrep et av NATO-landene i Vest-Europa. At USA sluttet seg til et forsvarssamarbeid med Vest-Europa og at USA gjennom etterkrigstiden valgte å opprettholde og stadig søke å utvikle dette samarbeidet, kan ses som resultat av syntesen av de to geostrategiske perspektivene: ”If the United States were expelled, or chose to withdraw, from European and Asian security entanglements, there would be a severe danger that the Rimlands not only would no longer serve to support purposes congruent with U.S. interests, but also might be enlisted for active participation in support of a new phase of Soviet *Weltpolitik*.”¹¹

Hovedtyngden i USAs og NATOs forsvarsplaner de første år av alliansens eksistens lå på slagkraften i de konvensjonelle styrker. Forestillingen var at en ny krig ville få noe av det preget annen verdenskrig hadde hatt. Kamphandlingene ville strekke ut i tid og kreve betydelig og utholdende innsats fra alle forsvarsgrener. Det ville dermed bli behov for uavbrutt tilførsel av store mengder forsyninger – militære og sivile – med til dels lange forsyningslinjer. Dette krevde skip. Den vestlige verdens skipsfart ville således få en helt sentral rolle under en eventuell ny krig.¹² Det store forsyningsbehovet ville også gjøre det nødvendig å søke størst mulig økonomisering med ressursene – ”maximum logistic effectiveness and minimum cost”.¹³

Innføringen av atomkrigsscenarioet i NATO-planleggingen, offisielt fra 1954, førte til diskusjoner om hvilken rolle de sjømilitære styrkene skulle ha og hvordan den maritime strategien skulle utformes. Med forestillingen om den korte, intense atomkrigen – med en første fase begrenset til omkring 30 dager – var det mange som så for seg at forsyningslinje-problematikken ville bli sekundær. Andre, som den franske admiral P. Barjot, hevdet at betydningen av havene for fraktformål ville øke, og ikke reduseres. Dette gjaldt spesielt den sivile skipsfart.¹⁴

Scenariet om den massive atomkrig førte til en sterk konsentrasjon om kjernevåpnene i NATOs forsvarsplanlegging. Den amerikanske general James E. Moore uttalte i 1960-årene at ”There is a tendency to devote so much attention to the more intriguing nuclear issues that matters such as provision of adequate conventional forces and logistics support, which in the long run are probably more important, have not been and are not being given sufficient consideration.”¹⁵ Utsagnet må ses som en reaksjon på den mindre fremtredende rollen blant annet skipsfarten fikk i skyggen av trusselen om en massiv atomkrig. Uttalelsen, og beklagelsen som ligger i den, var imidlertid også et uttrykk for gjennombruddet av en ny tankegang i USAs og NATOs forsvarsplanlegging i 1960-årene. Tankegangen hadde bakgrunn i flere forhold. Den økende erkjennelsen fra slutten av 1950-tallet av behovet for å kunne møte begrenset sovjetisk aggresjon med begrensede og situasjons-

¹¹ Gray 1989, s. 287. Jfr. Tamnes 1991, s. 23 f.

¹² Tamnes 1991, s. 22 ff.

¹³ Sitert ifølge Huston 1984, s. 86.

¹⁴ Till 1984, s. 57 f.

tilpassede midler, og ikke en atomkrig i full skala, var én faktor. Tiltredelsen av den nye Kennedy-administrasjonen i USA i 1961 var et annet moment.

Etter utredning og drøftelser særlig i årene 1961-63 og så igjen i 1966 innførte NATO i 1967 formelt sin nye strategi – ”flexible response” – fleksibelt svar. Forestillingen om at en måtte forberede seg på å utkjempe kriger på et mer begrenset og kontrollert nivå, førte til økt oppmerksomhet i NATO om forsyningslinjene. Dette ga i sin tur igjen skipsfarten en mer eksplisitt geostrategisk funksjon i alliansen.

Internasjonalisme og samarbeid

Den mest direkte foranledning til opprettelsen av PBOS var altså vestlige forsvarsbehov og trusselvurderinger knyttet til den sovjetiske militærmakt. Men i tillegg til disse kom en generell holdningsmessig og ideologisk forutsetning for beredskapsplanleggingen for NATO-landenes handelsflåter. Viljen blant de tolv NATO-landene til å gå sammen om et så omfattende skipsfartssamarbeid allerede i fredstid hadde sin opprinnelse i en mer generell internasjonalistisk tidsånd etter annen verdenskrig. Denne internasjonalismen er avhandlingens andre bakgrunnsperspektiv. Et sentralt element her, spesielt på norsk side, er atlantismen, men perspektivet er i utgangspunktet mer generelt og videre enn dette.¹⁶ Internasjonalisme kan her defineres som en grunnleggende tro på og vilje til gjensidig forpliktende samarbeid på tvers av landegrenser. De rent praktiske goder som dette var antatt å gi, var nedbrytning av konfliktpotensial, reduksjon av faren for krig, og økonomisk vekst på de områder internasjonalismen fikk omfatte.

Utviklingen av denne internasjonalismen i det 20. århundre kan deles i tre faser – den første oppsto som en reaksjon på første verdenskrig, den andre på mellomkrigstidens nasjonalisme og proteksjonisme og den tredje på annen verdenskrig. Selv om flere forhold bidro til å begrense internasjonalismens gjennomslagskraft i mellomkrigstiden, lar det seg likevel gjøre å peke på generelle trekk i denne perioden i retning av en erkjennelse om at lands, organisasjoners og enkeltmenneskers interesser ble sikret ”bedre innenfor enn utenfor” et internasjonalt samarbeid.¹⁷

En første fase i internasjonalismens utvikling var altså årene umiddelbart etter første verdenskrig og den allmenne reaksjonen på den katastrofe krigen representerte. Arthur Salter har beskrevet noe av begrunnelsen for hvorfor mange mente det internasjonale samarbeidet som

¹⁵ Sitert ifølge Huston 1984, s. 86.

¹⁶ Uttrykket ”atlantisme” har samme innhold som det noe tyngre ”atlantisisme”. Dette siste uttrykket er overtatt fra amerikansk forskning og forekommer (som det vil fremgå) særlig i norsk historiografi fra 1990-årene. Det synes imidlertid ikke å være noen grunn til å beholde den ekstra ”is”-stavelsen i oversettelsen av ordet.

¹⁷ Jfr. Fure 1996, s. 28.

trippelententen hadde utviklet under krigen, måtte fortsette:

The Allied organization of the war is ended. Its work, or all the most important of it, ceased with the Armistice of 1918 ... If it is to have any continuing utility, it must be through the experience it has given of the methods and machinery through which international co-operation can find its most effective expression. The need for international action remains and will remain. It may, indeed, grow continuously until a large part of the government of the world is effected through a world rather than a national machinery.¹⁸

Et av de mest åpenbare uttrykk for et slikt internasjonalt utsyn var etableringen av Folkeforbundet i 1920 som ” ... an attempt to ... base ... [public policy] boldly and broadly on the general wishes and will of the peoples of the world”¹⁹ Synet for betydningen av et internasjonalt samarbeid gjorde seg også gjeldende på andre nivåer enn det rent statlig-politiske. I arbeidslivet opprettholdt de vestlige lands – herunder også norske – transportarbeiderorganisasjoner et aktivt, internasjonalt samarbeid i Den Internasjonale Transportarbeiderføderasjon, ITF – tvers gjennom en hard politisk strid om forholdet til Sovjetunionen og den kommunistiske internasjonale.²⁰

Den neste fase i internasjonalsismens utvikling var reaksjonen mot den økende nasjonalisme og proteksjonisme i siste del av mellomkrigstiden. Denne reaksjonen kom til uttrykk i etableringen av ”nye” forskningsdisipliner som ”International Relations” og ”International History”. Her kom preget av ideologi til uttrykk gjennom det internasjonalt-didaktiske formål som eksplisitt ble knyttet til i hvert fall en av etableringene. William Norton Medlicott beskrev i 1955 tanken bak opprettelsen av et professorat i ”International History” ved London School of Economics i 1933: ”The founder of this Chair, ... said that the teaching of history in the past had had a strong nationalist bias, and that ’the teaching of history internationally and as far as practicable without bias would tend to substitute for this spirit a spirit of international co-operation, peace and good will’”. Selv talte Medlicott om de internasjonale studiers ”humanizing effect”.²¹

Utbruddet av annen verdenskrig resulterte umiddelbart i et sammenbrudd i de internasjonale relasjoner. Men krigen kom også til å legge grunnlaget for det som kan karakteriseres som den tredje fasen i internasjonalsismens fremvekst og utvikling. Erfaringene fra annen verdenskrig skapte vilje til et betydelig styrket internasjonalt samarbeid i fredstid.

Den internasjonaltistiske tendens som fikk det tydeligste politiske utslag i Norge, var atlantismen. Som Olav Riste har vist, var denne orienteringen i retning av Atlanterhavs-statene

¹⁸ Salter 1920, s. 243.

¹⁹ Salter 1920, s. 255.

²⁰ Jfr. Jenssen 1999, s. 206.

²¹ Medlicott 1955, s. 415.

Storbritannia og USA en hjørnestein i norsk utenrikspolitikk gjennom hele århundret.²² Som et norsk offisielt, politisk program fikk atlantismen et gjennombrudd under annen verdenskrig. Jacob Sverdrup har beskrevet dette gjennombruddet med bakgrunn i det tyske angrepet på Norge i april 1940 og den norske eksil-regjeringens vurderinger av Norges sikkerhetspolitiske stilling etter krigen.²³ Ideologisk var atlantismen forankret i ”historiske tradisjoner og i en utbredt følelse av samhörighet med flere av landene i området”.²⁴ Den besto i tilhörighet til og tro på ”den vestlige ideverdens fortrinn, på det rasjonelle, på plan og teknologi ...”.²⁵

Hegemoni-teori

Det neste perspektivet springer ut av et flerfold teorier av samfunnsvitenskapelig opprinnelse. Det er langt fra enighet om alle elementene i perspektivet, men teoriene er såpass ensartede i endel av sine sentrale påstander at det kan etableres et felles ståsted.

Teorier om hegemoni bygger på den i samfunnsteoretisk forstand realistiske forståelse av statssystemet som anarkisk og relasjonene mellom stater som preget av interessekonflikt. Hegemoni-teorier adskiller seg fra tradisjonell realisme gjennom forestillingen om sammenhengen mellom dominans og stabilitet; hegemoni-perspektiver anlegger en forståelse av den internasjonale orden som mer hierarkisk enn hva andre realistiske tradisjoner gjør.²⁶ Med dette menes at anarkiet mellom statene ifølge hegemoni-teori blir modifisert gjennom én stats dominans over andre,²⁷ og dominansen leder til stabilitet innenfor hegemoniet.²⁸ Teorier om hegemoni rommer gjerne

²² Norsk sikkerhetspolitikk i tiden frem til 1940 bygger ifølge denne fremstillingen på en implisitt britisk garanti om å komme Norge til hjelp om landet ble angrepet, ”... den reelle kjernen i norsk utanriks- og tryggingpolitikk: ei overtyding om at garantien for norsk sjølvstende og tryggleik var ein slags to-steps rakett med ... angelsaksiske eigeninteresser som sluttsteg ... Atlanterhavspolitikken blir å framstille ... først og fremst som ein freistand på ein omfattande nykonstruksjon av sluttsteget med full norsk deltaking og aktiv amerikansk støtte.” Riste 1973, s. 262.

²³ Sverdrup 1996, s. 89, 93, 345. Den norske atlantisme er for øvrig i norsk historiografi gjerne fremstilt som ett element i en ambivalent, norsk vilje til integrasjon i det vestlige forsvarssamarbeid. Olav Riste har skrevet: ”Norsk tryggingpolitikk har i heile dette århundret i sin essens bygt på ein kombinasjon av isolasjonisme og stormaktsgarantiar ... det er vanleg at Norge ber om særordningar – helst slike som gjer at andre ikkje kan stille krav til oss, samtidig med at vi reserverer oss ein rett til stille krav til andre.” Geir Lundestad har beskrevet noe av det samme, som en gjennomgående dobbelthet av behov for alliansetilknytning og ivaretagelse av egen selvstendighet, som en vev av nasjonalisme i internasjonalisme. Dette er også ett av Tamnes’ sentrale poenger. Riste 1991, s. 44; Lundestad 1985; Tamnes 1991, s. 14; Tamnes 1997, s. 467.

²⁴ Eriksen og Pharo 1997, s. 38.

²⁵ Tamnes 1993, s. 498.

²⁶ Stefano Guzzini påpeker at de for eksempel går lenger enn neorealismen hos Kenneth N. Waltz ”because it does not understand international anarchy as mere absence of government” I stedet henter hegemoni-perspektivet ideer fra forståelsen av nasjonaløkonomisk ledelse og overfører dem til tolkningen av det internasjonale system. Guzzini 1998, s. 142.

²⁷ Hegemoniteori som domnansteori med utgangspunkt i realistisk tradisjon: Jfr. Underdal 1997, s. 306 ff.

²⁸ Jfr. Robert O. Keohanes definisjon: ”Hegemonic structures of power, dominated by a single country, are most conducive to the development of strong international regimes whose rules are relatively precise and well obeyed ... The decline of hegemonic structures of power can be expected to presage a decline in the strength of corresponding

påstander om dominerende maktens fall og nye maktens oppkomst. Denne prosessen fremstilles som et resultat av den ulike fordelingen av utgifter mellom hegemoni-makten, som bærer mye av kostnadene, og de svakere statene.

”Fellesgode” og ”myk maktanvendelse”

Teorier om hegemoni varierer sterkt i forståelsen av hegemoni-maktens karakter. I én teoretisk ytterkant ses hegemonistyrer som imperialistisk stormaktspolitikk. I den andre enden av skalaen betegner hegemoni ”benevolence”.²⁹ Det er særlig teorier i denne enden av skalaen som, etter min oppfatning, kan gi et fruktbart utgangspunkt for drøftelse av etterkrigstidens sikkerhetspolitiske og økonomiske transatlantiske samarbeid. Disse hegemoni-teoriene inneholder gjerne minst ett av to nært beslektede postulater – at hegemoniets konstituerende element er et nærmere spesifisert *fellesgode* (”public good”) og at maktanvendelsen i hegemoniet er *indirekte* eller *myk*.

Jeg vil videre i dette avsnittet først beskrive disse to postulatene noe mer utførlig. Dernest vil jeg drøfte og sammenligne relevant samfunnsvitenskapelig og historiefaglig hegemoni-teori ut fra sine forskjellige utsagn om hva som har vært fellesgodet i det amerikanske hegemoni i etterkrigstiden. Til slutt vil jeg argumentere for at teoriene har et felles grunnlag i synet på USAs maktanvendelse i hegemoniet som myk eller indirekte.

De to termene *fellesgode* og *myk maktanvendelse* er nær beslektede, men ikke identiske begreper. De betegner to noe forskjellige sider ved hegemoniet – på den ene side dets substans, på den annen dets indre relasjoner. Det første begrepet er særlig konsentrert om hegemoniets resultat, det andre om samarbeidsprosessene mellom landene i hegemoniet. Forfattere som er orientert i retning av disse hegemoni-teoriene, varierer gjerne i hva de konsentrerer seg om – fellesgodet eller maktanvendelsen. Det vil imidlertid fremgå at forfatterne vanskelig kan beskrive det ene uten også å komme inn på det andre begrepet.

Det siste av disse begrepene – *myk maktanvendelse* – karakteriserer altså måten hegemoni-makten opptrer på overfor de svakere statene i hegemoniet. Forståelsen av USAs hegemonielle adferd som myk eller indirekte avviker fra den tradisjonelle definisjonen av maktbegrepet i internasjonal politikk – som ”makt som evne til å få andre aktører til å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort”.³⁰ Den indirekte maktanvendelsen kan bygge på ”the attraction of one’s ideas or on the

international economic regimes.” Robert O. Keohane: ”The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes, 1967-1977” i Ole R. Holsti, Randolph M. Siverson og Alexander L. George (eds): *Change in the International System*, Boulder, Colo.: Westview Press, 1980, s. 132, sitert iflg. Guzzini 1998, 143.

²⁹ Cafruny 1987, s. 27.

³⁰ Knutsen 1997, s. 10 f. Knutsen knytter *soft power*-forståelsen særlig til USAs rolle etter den kalde krigens avslutning.

ability to set the political agenda in a way that shapes the preferences that others express.”³¹ Den amerikanske innflytelse over Europa i etterkrigstiden var altså basert på eksport av amerikanske ressurser, modeller og normer – ikke tvangsmessig gjennomføring. Resultatet av denne eksporten utgjør så hegemoniets konstituerende innhold – fellesgodet oppfattes nettopp som et felles gode både av hegemoni-makten og de svakere statene.³²

En hegemoni-forklaring som omfatter begge disse elementene, er Alan Dobsons:

It [hegemon-makten] co-opts through offering incentives and by normative persuasion. The distinguishing feature of the hegemon is its power to persuade rather than resort to coercion, though coercion is not abjured entirely. The hegemon, depending on whether it is benevolent or exploitive/coercive, will either carry the costs of providing public goods and tolerate free-riders, or seek to tax and exploit others.³³

Innenfor samfunns- og historieforskningen er hegemoni-perspektivet blitt brukt til å beskrive forholdet mellom USA og Vest-Europa i etterkrigstiden på områder som økonomi, skipsfart, forsvar og sikkerhet. En kan inndele de forskjellige hegemoni-teorier i tre grupper etter deres påstand om hva som er fellesgodet. 1) En økonomisk orientert retning – med en internasjonal, liberal økonomi og stabile penge- og valutamessige forhold som fellesgode. 2) En sikkerhets- og utenrikspolitisk tradisjon hvor den internasjonale orden og sikkerhet ses som fellesgodet. 3) En regime-orientert retning – konsentrert om stabiliseringen av internasjonale samarbeids- og konkurranseforhold innen spesifikke områder – i min sammenheng skipsfartsområdet.³⁴ Jeg vil her feste meg ved de to siste gruppene, og jeg begynner med en teori for skipsfarten hvor etterkrigstidens skipsfartsregime altså ses som et resultat av amerikansk hegemoni.

Regimeorientert hegemoni-teori

Alan Cafruny har benyttet hegemoni-teori som en generell forklaring på grunnleggende utviklingstrekk i skipsfartens historie.³⁵ Den ”grotiske doktrine” om havenes frihet uttrykte økende nederlandske handelsinteresser; navigasjonsaktene representerte og beskyttet Storbritannias

³¹ Nye 1990, sitert iflg. Knutsen 1997, s. 10.

³² ”What is novel in the theory is not the claim that strong actors can impose regimes in international politics ... but the use of the collective action formulation and the implication that hegemony is more widely beneficial. Moreover, once the public goods formulation is invoked to explain the emergence of regimes under hegemony, the distributional argument follows as a logical conclusion.” Duncan Snidal: ”The Limits of Hegemonic Stability Theory”, i *International Organization*, 4 1985, s. 581, sitert iflg. Guzzini 1998, s. 143.

³³ Dobson 1998 a, s. 131 f.

³⁴ Jfr. Guzzini 1998, s. 144 f.

³⁵ Cafruny 1987 s. 4 ff. , s. 13. Henv. til Charles P. Kindleberger: *The World in Depression, 1929-1939*, 1973; Stephen Krasner: ”State Power and the Structure of International Trade”, *World Politics*, 28 (April 1976); Robert Gilpin: *U.S. Power and the Multinational Corporation*, 1975, og kritikk; Timothy J. McKeown: ”Hegemonic Stability Theory and Nineteenth Century Tariff Levels in Europe”, *International Organization*, 37, Winter 1983.

merkantilistiske utfordring til det nederlandske hegemoni; og annulleringen av navigasjonsaktene hjalp Storbritannia å legge grunnlaget for en ny æra med frihandel under britisk lederskap. Annen verdenskrig avsluttet en lang periode med skipsfartskonflikter som den første verdenskrig ikke hadde løst. En mer samarbeidspreget atlantisk orden dominert av USA oppsto så etter annen verdenskrig og erstattet mellomkrigsårenes skipsfartsnasjonalisme.³⁶ Etterkrigstidens atlantehavsregime representerte en delvis vellykket reetablering av den maritime orden med bakgrunn i kaoset i mellomkrigstiden og med amerikansk dominans.³⁷

Cafruny hevder altså at det er mulig å identifisere et forholdsvis distinkt etterkrigsregime fra slutten av annen verdenskrig til midten av 1960-årene. Noen nøkkelord var privatisering og ”free enterprise” – begrunnet i at det tillot en virkelig internasjonal arbeidsdeling i transportsektoren, og i at det fremmet større effektivitet og dermed senkede transportkostnader. Det er et vesentlig poeng her at det felles gode Cafruny mener å se, ikke er frihandel (”Laissez-faire in shipping died during the 1880’s ...”), men et regime som sikret system-stabilitet.³⁸ Jeg vil senere i dette kapitlet drøfte norske, historiografiske vurderinger av norsk og internasjonal skipsfartspolitik i etterkrigstiden. De synes ikke å overensstemme med Cafrunys oppfatning. I stedet fremstilles skipsfartspolitikken som orientert i retning av frihandel. Derimot synes terminologien i norske vurderinger av utenriks- og handelspolitikken for øvrig å samsvare med Cafrunys – her tales det om regelbaserte, multilaterale handelssystemer.³⁹

Cafrunys hegemoni-teori skal altså ha gyldighet på et økonomisk og handelspolitisk område. Teorien hviler på tre hjørnesteiner – dominans, stabilitet og selvbegrensning. En hegemoni-makts dominans forutsetter stabilitet, og det forutsetter igjen selvbegrensning fra hegemoni-maktens side. Cafruny forstår altså primært det amerikanske hegemoni ut fra det fellesgodet det sikret, men karakteriserer også hegemoniet ut fra dets maktanvendelse som mykt eller indirekte: Et hegemoni-system

is one in which the leading actor accepts restraints, orienting policies toward the achievement of systemic stability. The leader practices self-restraint in order to maximize self-interest, granting concessions in order to maintain equilibrium.⁴⁰

³⁶ Cafruny 1987, s. 16 f.

³⁷ Jfr. Cafruny 1987 s. 8 f.

³⁸ Cafruny 1987, s. 5.

³⁹ Jfr. Tamnes 1997, s. 150 og 420 ff.

⁴⁰ Cafruny 1987, s. 27 f.

Utenriks- og sikkerhetspolitisk hegemoni-teori

Hegemoni-perspektivet har hatt sine sterkeste tilhengere nettopp i samfunnsfag som økonomi og sosiologi.⁴¹ Uten å undervurdere diskusjonene det har avfødt innenfor disse disiplinene, har perspektivet møtt større skepsis innenfor historieforskningen og på feltet utenriks- og sikkerhetspolitisk historie. I det følgende gjennomgår jeg noen ulike typer hegemoni-forståelser før jeg etter hvert samler meg om Geir Lundestads bruk av betegnelsen ”imperium” om USAs sikkerhetspolitiske rolle i Europa. Denne beskrivelsen sammenligner jeg så med Cafrunys oppfatninger om USAs rolle i internasjonal skipsfartspolitik.

Martin C. Needler presenterte i en samfunnsvitenskapelig grunnbok *Identity, Interest and Ideology* en generell forståelse av USAs rolle som hegemoni-makt. Her fremkommer perspektivets nærhet til en tradisjonell imperialist-forståelse av hegemon-makten tydelig. Hegemoni blir her en tredje form for mellomstatlig dominans. Det skilles i boken mellom ”politisk imperialism” i det 19. århundre, og ”innflytelsessfærer” eller hegemoni i etterkrigstiden. Den politiske imperialism antok en av to former; enten direkte styre ved imperiemaktens representanter eller indirekte styre ved rådgivere overfor lokal myndighet. Etterkrigstidens dominanstype, innflytelsessfærer eller hegemoni gjennom ambassadører og rådgivere, bygde på full anerkjennelse av de dominerte lands suverenitet.⁴²

Det kan innvendes at denne forståelsen er svært generaliserende. ”Hegemoni” betegner her både den sovjetiske kontroll over Øst-Europa og USAs kontroll over landene i Latin-Amerika i det 20. århundre.⁴³

Alan Dobson har oppsummert det teoretiske grunnlaget for perspektivet med relevans for utenrikspolitisk historiografi. Han bygger på en gjennomgang av litteratur om hegemoni-teori og tar utgangspunkt i Charles Kindlebergers bok *The World in Depression*:

Kindleberger's book ... struck a sensitive chord at a time when there was a growing sense of America's decline ... Kindleberger theorized that economic stability needed a hegemon, first to craft and then to sustain the system ... The hegemon conceives of and creates the system, ususally in a time of crisis when the previous system is collapsing or under severe strain. By definition it has the greatest power in the international system, or in a specific issue area ...⁴⁴

Dobson drøfter så hegemoni-perspektivets anvendelighet i lys av en empirisk gjennomgang av luftfartssamarbeidet mellom USA og Storbritannia. Selv kommer Dobson til et negativt resultat for

⁴¹ Jfr. Underdal 1997, s. 308.

⁴² Needler 1996, s. 186 f.

⁴³ Jfr. Lundestad 1999, s. 194: ”The comparisons with earlier Great Powers, such as for instance Britain after 1815, are really misleading.”

⁴⁴ Dobson 1998, s. 131.

perspektivets vedkommende. For det første ender det i tautologier, mener han: det eneste bidrag hegemoni-teorier gir, er å fortelle oss at ”hegemons get their way when they have the power to do so, hegemon do not get their way when they do not have the power to do so.”⁴⁵ Dobson har her utvilsomt et poeng, men han synes likevel for kategorisk.

Geir Lundestad har sett USAs rolle i Vest-Europa og NATO i lys av beskrivelser som ligger nær opp til hegemoni-forståelsen i den ”svake” enden av maktskalaen jeg har vist til over og hvor også Cafrunys hegemoni-begrep befinner seg. Lundestad har som kjent beskrevet forholdet mellom USA og Europa som ”’Empire’ by Invitation”. Anførselstegnene ved *empire* er Lundestads egne, begrunnet i imperiets uformelle karakter. Det er hos ham ikke tale om et stormaktsstyre som var tredd ned over hodet på uvillige, hærtatte nasjoner, men en løs tilknytningsform – opprettet etter ”invitasjon” fra europeisk side. Betegnelsen har særlig aktualitet for kjerneperioden i denne avhandlingen, 1948-52, selv om Lundestad også mener uttrykket i en viss grad kan oppsummere USAs rolle i hele det 20. århundret.⁴⁶

Lundestads karakteristikk av USAs måte å lede på, har betydelig likhet med Cafrunys understrekning av den selvbegrensning som preger hegemoni-makten. Cafruny skriver: ”The theory of hegemonic stability ... posits that liberal leaders preside over open trading orders, with help from their friends.”⁴⁷ Han siterer Antonio Gramsci: ”The fact of hegemony presupposes that account be taken of the interests and the tendencies of the groups over which hegemony is to be exercised, and that a certain compromise equilibrium should be formed – in other words that the leading group should make sacrifices of an economic-corporate kind ...”⁴⁸ Nøkkelordene her for USAs innflytelse er altså vennskap, orientering i retning av samarbeid og selvbegrensning. Karakteristikken synes i stor grad sammenfallende med Lundestads betoning av at USA som stormakt søkte å fremme sine interesser ”in more indirect ways than traditional imperial powers had done. The countries within the U.S. sphere of influence were also largely independent. That is why I have chosen to put ’empire’ in quotation marks.”⁴⁹ Et sted beskriver Lundestad også den amerikanske makt som ”soft”: ”In the overwhelming size of its economy, in its superior military strength, and in its popular message to the world, *its soft power*, the United States was in a league of its own.”⁵⁰ Lundestad illustrerer forskjellen mellom det amerikanske ”imperium” og tradisjonelle imperier med det faktum at mens de tradisjonelle makter førte en splitt-og-hersk-politikk innen sine imperier,

⁴⁵ Dobson 1998, s. 155 f.

⁴⁶ Lundestad 1999, s. 190 og 216 f.: ”Rarely does the United States conquer; it rules in more indirect, more American ways ...”, (s. 217).

⁴⁷ Cafruny 1987, s. 4 f.

⁴⁸ Cafruny 1987, s. 27 f. Antonio Gramsci: *Selections from the Prison Notebooks*, London 1971, s. 161, sitert iflg. Cafruny.

⁴⁹ Lundestad 1999, s. 195.

⁵⁰ Uthevet her. Lundestad 1999, s. 194.

fremmet USA "the integration of the most important area under its control – Western Europe". Lundestad siterer Jean Monnet: " ... the American insistence on European integration 'is the first time in history that a great power, instead of basing its policy on ruling by dividing, has consistently and resolutely backed the creation of a large Community uniting peoples previously apart'".⁵¹

Lundestads begrep "imperium" representerer delvis et hegemoni-perspektiv, men det rekker videre enn dette. Begrepet har noe større rom for variabler utenfor det området hegemoniet skal dekke – altså med muligheter for å innarbeide begivenheter som skjer for eksempel i den kommunistiske verden; hegemoni beskriver i større grad et lukket system. Lundestad har påpekt: "... the political economists tend to focus rather exclusively on relations within the American-dominated Western system ...". Dette forhindrer imidlertid ikke Lundestad fra å vise til hegemoni-teoretikere i forklaringen av den amerikanske dominans i alliansen. Han erkjenner at "political economists have made us realize that public or collective goods theory applies to alliances as well as to national and local matters." Siden hegemoni-makten eller USA kunne gi det gode som det var behov for – for eksempel sikkerhet – så å si på egen hånd, ble det mindre grunn for de andre i alliansen å gi et betydelig bidrag selv.⁵²

Det generelle inntrykket disse arbeidene etterlater, er at hegemoni-teorier er interessante og velegnet til å belyse viktige, overordnede trekk ved samarbeidsforholdet over Atlanterhavet, men at dette perspektivet likevel har klare grenser i møtet med detaljempiri. Innen Cafrunys sterkt samfunnsvitenskapelige og syntetiske ramme går også tendensen i retning av å fremheve materiale som understøtter hegemoni-hypotesen og nedtone eller (bort-)forklare opplysninger som peker andre veier – et generelt problem for samfunnsteori benyttet i faghistorisk sammenheng. For Cafruny får dette den konsekvens at den amerikanske politikk han skildrer, blir forholdsvis enhetlig. Han bringer for eksempel den isolasjonistiske siden i amerikansk politikk til større taushet enn det nok er grunnlag for – i hvert fall på skipsfartsområdet – og mister dermed de forskjellige organers særinteresser av syne.

Likevel etablerer arbeidene noen mer overordnede fellestrekk som nyttige karakteristika på det amerikanske lederskap innen såvel forsvarssamarbeid som skipsfartspolitik. Dette kan være nøkkelord som også blir velegnet for å karakterisere arbeidet i og rundt NATO og PBOS: Stabilt lederskap i perioden; avgivelse av et fellesgode – forsvarsmessig sikkerhet og skipsfartspolitisk stabilitet; innflytelse gjennom overtalelse og indirekte, gjerne "soft" maktanvendelse.

⁵¹ Lundestad 1998, s. 7.

⁵² Jfr. Lundestad 1990, s. 34 og 79.

Korporatisme

Innhold og utvikling

Korporative teorier omhandler samarbeidet mellom organiserte interesser og offentlige myndigheter. Teoriene bidrar til å belyse noen av de strukturelle forutsetninger for staters handling i det 20. århundre. Særlig oppmerksomhet rettes mot aktørgrupper utenfor den ”sfære” som normalt oppfattes som de sentrale beslutningstagere i stater – politikere og byråkrater.⁵³

”Korporatisme” refererer til et politisk system som bygger på deltagelse fra funksjonelle grupper, som organiserte arbeidstagerinteresser, næringslivsinteresser eller jordbruks-interesser. Dette samarbeidet skaper et mønster av ”inter-penetration” og en maktdeling som ofte gjør det vanskelig å avgjøre hvor en sektor slutter og en annen begynner.⁵⁴ Sentralt i det korporative system er mengden av ulike og mer eller mindre faste komiteer som er sammensatt av representanter fra næringsliv og/eller fagforbund, offentlig forvaltning og politiske myndigheter. Disse komiteene, hvor altså interessegrupper trekkes med, ”determine and carry out government policies in virtually every substantive area, where ’private’ and ’public’ interests coalesce”.⁵⁵

I denne avhandlingen er korporatisme-teorier et hjelpemiddel til å oppsummere og drøfte samarbeidet mellom politikere, byråkrater og rederinæringens representanter i det norske beredskapsarbeidet for skipsfart. Samarbeidet mellom redere og stat hadde en toveis funksjon: Rederne oppnådde politisk innflytelse over norsk utenrikspolitikk på det aktuelle saksområdet, mens staten og ”samfunnsinteressene” oppnådde økt innsyn og engasjement i, og i krigstid også kontroll over, en privat samfunnssektor. Det korporative perspektivet gir en innfallsvinkel til å forstå begge disse funksjonene av samarbeidet. Perspektivet har gjerne blitt konsentrert om det første av disse elementene – altså å drøfte hvordan ulike, organiserte samfunnsgrupper øver innflytelse på politiske beslutninger. Etter min oppfatning er perspektivets andre element her også interessant – altså hvordan området for det offentliges engasjement i etterkrigstiden i ly av korporatismen ble utvidet til en av landets tradisjonelt mest private næringer.

Korporative teorier har først og fremst blitt brukt for å belyse beslutningsprosesser i

⁵³ Jfr. Kunz 1995, s. 545.

⁵⁴ Hogan 1991, s. 227. Hogan fører denne tradisjonen tilbake til Alfred D. Chandler og Robert H. Wiebe. De har, skriver han, identifisert den organisasjonsmessige revolusjon og ”search for order” som hovedtemaer i nyere amerikansk historie. Han viser til: Ellis W. Hawley: ”The Discovery and Study of a Corporate Liberalism”; Robert H. Wiebe i *Business History Review*, 52 1978; Robert H. Wiebe: *The Search for Order, 1877-1920*, New York 1968; Alfred D. Chandler: *Strategy and Structure: Chapters in the History of the Industrial Enterprise*, Cambridge 1962, og samme: *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business*, 1977.

⁵⁵ Robert Presthus: ”Elites in the Policy Process”, Cambridge University Press 1974, s. 355, sit. iflg. Johansen 1980, s. 3.

etterkrigstidens liberale demokratier. For å markere et skille i forhold til tidligere former for korporativt tankegods og autoritær praksis knyttes det i litteraturen tidvis en ”neo-” eller ”ny-” til betegnelsen ”korporativ”. Noen teoretikere tar utgangspunkt nettopp i de liberale oppfatninger som de mener ligger til grunn for korporatismen – som voluntarisme, opplyst samarbeid, effektiv administrasjon og leder-ekspertise. De har ønsket å vise hvordan mange sosiale og økonomiske programmer har søkt å begrense staten ved å gi mye av ansvaret for offentlig politikk til halvautonome organer, til eksperter og til samarbeidsorganer for økonomisk planlegging og frivillig regulering:

According to the most recent studies, those who championed the associative system saw it as a 'middle way' between the laissez-faire capitalism of a bygone day and the paternalistic statism of an Orwellian nightmare. In this system, partisan politics would give way to managerial expertise, public legislatures would yield some of their functions to private forums, and redistributive battles would dissolve in a material abundance in which all could share.⁵⁶

I det følgende beskrives utviklingen av korporatisme-perspektivet og deretter noe av den anvendelse det har fått i norsk og amerikansk historiografi. Perspektivet følges opp i kapittel 2 med en gjennomgang av aktørene i beredskapsarbeidet i Norge, Storbritannia og USA.

Utformingen av korporativ teori forbindes gjerne med Philip Schmitter og hans artikkel fra 1974, ”Still the Century of Corporatism”. Han var likevel langt fra den første som trakk korporatisme inn i drøftelsen av demokratiers styreform. I 1956 hadde den amerikanske samfunnsviteren Samuel Beer i en studie av pressgrupper i Storbritannia hevdet at den omfattende kontrollen under krigen hadde gjort mange fagforbund ”embedded in the administration”. På tross av at kontrollordningene i tiden etter krigen ble nedbygd, kom det fortsatt til å eksistere en ordening med ”kvasi-korporatisme”. Beer påpekte at denne ordningen ikke etterlot noen betydelig organisert interessegruppe uten en innflytelseskanal og en faktisk deltagelse i beslutningsprosessen. Systemet besto i hovedsak av kontinuerlig dag-til-dag-kontakt mellom offentlige og private byråkrater – de første med arbeidssted i den offentlige administrasjon, de siste ansatt i de store pressgruppene. Et tiår senere fremholdt han at den korporativt pregede utvikling ville fortsette; det var en nødvendig del av den økonomiske planlegging at de som var ansvarlige for å utføre planene, også var involvert i formuleringen av dem.⁵⁷

Omtrent på samme tid, i 1965, utkom Olav Ristes doktoravhandling *The Neutral Ally*.

⁵⁶ Hogan 1991, s. 228. Han viser her til: Hawley: ”Herbert Hoover, the Commerce Secretariat, and the Vision of an ‘Associative State’, 1921-1928” i *Journal of American History*, 61 1974; Joan Hoff-Wilson: *Herbert Hoover: Forgotten Progressive*, Boston 1975, Ribert M. Collins: *The Business Response to Keynes, 1929-1964*, New York 1981; Kim McQuaid: *Big Business and Presidential Power: From FDR to Reagan*, New York 1982,; og; Robert Griffith: ”Dwight D. Eisenhower and the Corporate Commonwealth”, *American Historical Review*, 87, February 1982.

⁵⁷ Williamson 1989, s. 4-11.

Norway's relations with belligerent powers in the First World War. Riste rettet oppmerksomheten mot noe av det samme fenomenet som Beer hadde pekt på – alle ulikhetene mellom Ristes og Beers arbeider i tema og disiplintilhørighet tatt i betraktning. Riste beskrev den sentrale rolle flere næringsgrener – med skipsfarten som en av de viktigste – spilte i utforming, iverksettelse og gjennomføring av avtaler på vegne av den norske stat med utenlandske og særlig britiske myndigheter. Funksjonen til dette ”Business Diplomacy” var noe annerledes enn det Beer viste til. Integrasjonen av noen av de viktigste norske næringsgrener i norsk samfunnsstyre tok sikte på å dekke et svært sentralt utenrikspolitisk behov; å bidra til at Norge kunne opprettholde formell nøytralitet under krigen:

The advantage of what may be called ”The Norwegian system” was that the problems concerning the country’s imports and exports could be solved by the business world in a business-like manner, without engaging or compromising the Government. This meant entrusting foreign trade and related areas of the economy to private enterprise, on the assumption that their self-interest and the national interest would largely coincide.⁵⁸

Ristes doktoravhandling inneholdt således tydelige elementer fra et korporativt perspektiv – selv om ordet ”korporativ” som sådan ikke ble benyttet.

I mange vestlige land rettet samfunnsvitenskapene fra midten av 1960-årene oppmerksomhet mot korporative ordninger som preget landenes beslutningssystemer. For Norges vedkommende pekte Stein Rokkan på en korporativ innflytelseskanal ved siden av den såkalte valg-kanalen eller det parlamentariske systemet. Han vektla spesielt organisasjonenes muligheter til å nå frem med sine krav, og han lanserte i 1966 begrepet ”korporativ pluralisme”. Jeg vil komme tilbake til dette uttrykket. I 1975 utviklet Rokkan synspunktene i artikkelen ”Votes Count, Resources Decide”. Han viste her til den ”pluralistiske modellen” og også til Schmitters modell for samfunnskorporatisme.⁵⁹

I norsk forskningssammenheng er det et poeng å understreke at Rokkan oppnådde anerkjennelse hos et internasjonalt publikum, om han enn (mer på grunn av andre foki i sin forskning) ble svært omdiskutert blant norske historikere i 1970-årene.⁶⁰ Det er imidlertid også verd å understreke at Rokkan med denne tidlige korporatisme-forskningen plasserte seg i det som var en strømning hos forskere i mange land.

⁵⁸ Riste 1965, s. 124.

⁵⁹ Rokkan 1966 (1987) og 1975, jfr. Nordby 1994, s. 28 ff., Williamson 1989, s. 9.

⁶⁰ Jfr. Seip 1975. Ved sin understrekning av motsetningsforholdet mellom sentrum og periferi i norsk politikk brøt Rokkan inn i en pågående drøftelse i norsk historievitenskap om forholdet mellom historie og samfunnsvitenskapelig forskning. Hans arbeid avfødte en av etterkrigstidens mest engasjerte historieteoretiske diskusjoner med et av høydepunktene i den nordiske fagkonferansen for historisk metodelære i juni 1974. I min historie hovedfagsavhandling forsøkte jeg å beskrive og drøfte tarifforhandlingene i Nortraship i lys av en sentrum-periferi-tankegang med Atlanterhavet som kløft mellom sentrum i Nortraships London-kontor og utkanten i Nortraships New York-kontor. Jenssen 1992, s. 140 ff.

I sin gjennomgang av korporatisme-teorienes utvikling påpeker Peter J. Williamson at disse forskernes arbeider fra 1960-årene manglet en mer allmenngyldig definisjon av korporatisme.⁶¹

Korporatisme i denne sammenheng betød den faste og nære involvering organiserte interesser hadde med den byråkratiske og politiske ledelse i formuleringen av politikk, som oftest økonomisk politikk. Williamson understreker Schmitter's betydning for den videre utviklingen av begrepet korporatisme. I stedet for å se korporatisme som en form for politisk utforming, som andre før ham hadde gjort, rettet Schmitter større oppmerksomhet mot korporatismens mer organisatoriske basis og ga begrepet en institusjonell, strukturell definisjon:

Corporatism can be defined as a system of interest representation in which the constituent units are organized into a limited number of singular, compulsory, noncompetitive, hierarchically ordered and functionally differentiated categories, recognized or licensed (if not created) by the state and granted a deliberate representational monopoly within their respective categories in exchange for observing certain controls on their selection of leaders and articulation of demands and supports.⁶²

Et viktig neste skritt i utviklingen av korporatisme-perspektivet var erkjennelsen av den funksjon interesseformidling eller *intermediering* – heller enn *interesse-representasjon* – spilte. Dette hadde bakgrunn i et ønske om å imøtekomme et argument om at interesseorganisasjoner ikke representerte sine medlemmers interesser fullt ut. Videre sprang det nye poenget om mediering ut av en erkjennelse av at interesseorganisasjoner også øvde en regulerende innflytelse over medlemmene på en ”kvasioffentlig måte”. Dermed opptrådte organisasjonene som formidlere eller mellommenn mellom staten og medlemmene. Det ble nå også eksplisitt registrert at korporatisme ble brukt i litteraturen på to beslektede, men forskjellige måter: I én bruk, som ble knyttet til Schmitter, fremsto interesseformidling som en måte å organisere og kontrollere kryssende, funksjonelle interesser på. I den andre bruken beskrev begrepet mer måten offentlig politikk ble iverksatt eller utført på.⁶³

I Norge har særlig Trond Nordby det siste tiåret gitt korporative perspektiver en mer utførlig teoretisk og praktisk-historisk anvendelse. Nordby har skilt mellom tre områder for korporativ organisering – forhandlingskorporatisme, hvor staten og særinteresser sammen kommer frem til ordninger innen arbeidslivet; korporatisme under forvaltningen – med deltagelse fra organisasjoner fra arbeids- og samfunnslivet i statlige utvalg; og indre korporatisme. Her har

⁶¹ Schmitter 1979, s. 9.

⁶² Schmitter 1979, s. 13. Schmitter's artikkel ble først publisert i *Review of Politics*, vol. 36, og så igjen i F.B.Pike og T. Stritch (eds.): *The New Corporatism*, begge 1974. Artikkelen ble så innarbeidet i Schmitter og Lehbruch 1979. Williamson 1989 s. 20.

⁶³ Williamson 1989, s. 14 ff.

deler av statsadministrasjonen ... blitt 'erobret' av sektorprofesjoner. Til forskjell fra det tradisjonelle idealet om et rutinisert byråkrati, prøver de gruppene det gjelder, å forme vedtakene slik at disse svarer til deres egne profesjonelle oppfatninger om hva som er gode løsninger ... Hvorvidt dette byråkratiet fungerer korporativt, avhenger av de administrative strukturene. Spørsmålet er om profesjonsmedlemmer har inntatt posisjoner som gir dem anledning til direkte overlegninger med de politiske myndighetene omkring utformingen av offentlig politikk.⁶⁴

Nordby skjelner mellom en deskriptiv og en funksjonell bruk av korporatisme-begrepet. Den første bruken gjelder alle typer institusjonaliserte kontakter mellom stat og organisasjoner – det vil igjen si de tre områdene forhandlingskorporatisme, korporatisme under forvaltningen og indre korporatisme. Den funksjonelle bruken bygger på maktfordelingen mellom organisasjoner og stat. Her viser Nordby til Schmitters skille mellom statskorporatisme, samfunnskorporatisme og pluralisme. *Statskorporatisme*, hvor staten altså har full kontroll, betegner hos Schmitter i første rekke ordningen under fascistiske diktaturer. Under *den samfunnskorporative form*, som særlig er aktuell for denne avhandlingen, foregår ”reelle overlegninger mellom eliter fra stat og organisasjoner der staten likevel sitter med et overtak, og topptunge organisasjoner som har monopolisert representasjonen innenfor sitt område”. *Pluralisme* er kjennetegnet av åpne diskusjoner der makten enten ligger hos organisasjonenes medlemmer eller hos velgerne i politiske valg og konkurrerene organisasjoner.⁶⁵

Med utgangspunkt i dansk korporatisme-forskning har Lars Nørby Johansen påpekt at det nordiske politiske system skiller seg ut i type utveksling mellom organiserte interesser og staten ved at interessegruppeaktivitet i de nordiske land i stor grad blir konsentrert om sentraladministrasjon og dens komitesystem. Dette i kontrast til politiske systemer der ”the separation of powers among the various branches of government and the dispersion of those powers among various levels of government have fostered a more dispersed and fragmented access structure for interest groups.” Det fremste eksempelet på dette er USA.⁶⁶

Perspektivet i norsk og internasjonal historiografi

Korporatisme-perspektivet har hatt en viss gjennomslagskraft i forståelsen av norsk økonomi og politikk. En versjon av perspektivet ble anlagt av maktutredningen (1972-1982) gjennom den såkalte segmentteorien. Det norske samfunnet ble her forstått som oppdelt i segmenter etter næringsinteresser.

⁶⁴ Nordby 1994, s. 9 f.

⁶⁵ Nordby 1994, s. 17 og 26.

⁶⁶ Johansen 1980, s. 4.

Det korporative perspektiv og segmentteorien har viktige fellesstrekk, men de avviker også fra hverandre på sentrale punkter. For det første synes segmentteorien som modell mer rigid og det korporative perspektiv mer åpent. De avviker også i hva som er deres egentlige mål – det korporative perspektiv begynner og slutter med forholdet mellom organisasjoner og andre aktører med samfunnsmessig beslutningsansvar. Segmentteori forlater på et tidspunkt organisasjonene til fordel for den enda mer abstraherte enheten segment. Forståelsen av det norske samfunnet som segmentert, er også blitt kritisert av Harald Espeli. På grunnlag av en gjennomgang av norsk industri- og næringspolitikk i siste halvdel av 1970-tallet har han hevdet at de norske beslutningsprosessene i tidsrommet synes fragmentert og sektorisert, men ikke segmentert.⁶⁷

Korporatisme-perspektivet har hatt innflytelse på skrivningen av norsk økonomisk-politisk historie. Perspektivet står sentralt i Berge Furrees forståelse av norsk politisk utvikling i Einar Gerhardsens tid som statsminister. Det er også sentralt i Edvard Bulls karakteristikkk av det norske politisk-økonomiske beslutningssystem som ”toppfolkenes partnerskap”.⁶⁸ Trond Nordby har betegnet gjenreisningsårene etter annen verdenskrig som en ”korporativ fase” – ”kjennetegnet av et ideologisk fundert ønske om å trekke hele statsstyret i korporativ retning”. Geir Lundestad har beskrevet vektleggingen i Arbeiderpartiet av korporative organer som et viktig kjennetegn på og element i avradikaliseringen av partiet i etterkrigstiden. Han har imidlertid også understreket at virkningen av dette elitegruppe-samarbeidet ikke bør overdrives. Trond Bergh har konstatert at Arbeiderpartiet har sett det korporative systemet som en velegnet syntese mellom privat initiativ og planøkonomi. Han har også beskrevet planenes opphav i mellomkrigstiden og utviklingen av dem i DNA/LO-kretser i London og Stockholm under annen verdenskrig. I min hovedfagsoppgave i historie fra 1992 knyttet jeg også dette perspektivet til forståelsen av de norske hyreforhandlinger i eksil i London under annen verdenskrig. Jeg argumenterte her for at dette samarbeidet fikk føringer for forholdet mellom stat og arbeidslivsorganisasjoner etter krigen. Som Bergh har konstatert om organiseringen av det økonomiske liv, var tanken at ”Det som beviselig var mulig for krigsformål måtte også være mulig for fredsformål”.⁶⁹

Det korporative perspektivet er i langt mindre grad lagt til grunn i skrivningen om norsk utenrikspolitisk historie. Rolf Tamnes bruker det som et overordnet, forklarende element innenfor en senere periode og i hovedsak for andre forhold enn de skipsfartspolitiske i bind seks av *Norsk utenrikspolitikk historie*.⁷⁰ Gjennom den kraftige understrekningen av noen skipsreders innflytelse på norsk utenrikspolitikk bruker Hilde Henriksen Waage elementer fra perspektivet implisitt i deler

⁶⁷ Espeli 1992, s. 236 ff.

⁶⁸ Furre 1991, s. 248 ff.; jfr. Bull 1979, s. 399 og Bull 1984.

⁶⁹ I rekkefølge: Nordby 1994, s. 14; Lundestad 1977, s. 482 og 506; Bergh 1977, s. 38; Jenssen 1992, s. 186; Bergh 1993, s. 35. Jfr. også Pryser 1988, s. 592 ff.; Sejersted 1993, s. 188, 194 f. og 301.

av sin doktoravhandling *Norge – Israels beste venn* fra 1996.⁷¹

Korporatisme-teoriene har til sammenligning hatt en langt større innflytelse i amerikansk utenrikspolitisk historieforskning. Et korporativt perspektiv ble først anlagt på den tidlige mellomkrigstid, men etter hvert ble også den amerikanske påvirkning av Europa i tidlig etterkrigstid sett i lys av dette perspektivet.⁷²

I internasjonal historiografi gir altså korporatisme-perspektivet en ramme for å drøfte organiserte økonomiske interessers innflytelse på og nære forbindelse med statlige aktører i utenriks- og sikkerhetspolitiske spørsmål. I USA kunne perspektivet anvendes på mange aktørgrupper – industrien, bankvesenet, eksportrettede organisasjoner, arbeiderorganisasjoner og bønder. Systemet av privat og offentlig makt som fremkom ved dette perspektivet, ble ledet av eliter og opprettholdt, som Hunt har konstatert, gjennom en korporativ ideologi som understrekte kompromissets betydning for generell vekst og stabilitet. Staten spilte den viktige rolle som koordinator mellom de økonomiske forbund med forskjellige utenrikspolitiske behov, og staten stolte i sin tur igjen på private allierte til å assistere i utøvelsen av politikken.⁷³

En konsekvens av perspektivets fokus på den sentrale rolle spesielle elitegrupper utenfor politikk og byråkrati spiller i utformingen av politikk, er at den utenrikspolitiske historiografi får sitt forskningsområde utvidet fra de mer tradisjonelle utenriksdepartements-arkivene.⁷⁴

Innenlandske krefter som ellers kunne vært ansett for perifere, blir nå ikke avvist som ”regrettable intrusions or recurrent nuisances”, men i stedet ”taken seriously as potentially potent forces that can give direction, as well as legitimacy, to policy”.⁷⁵ Slik er det korporative perspektivet brukbart også i min sammenheng.⁷⁶ Det kan likevel innvendes at korporatisme-perspektivet kan lede til en overfokusering på den innenlandske og da gjerne økonomisk baserte innflytelse på et lands utenrikspolitikk. Videre gir perspektivet generelt for liten plass til internasjonale forhold til at det kan få noen selvstendig bærekraft i forklaringen av internasjonal historie.⁷⁷

⁷⁰ Tamnes 1997, s. 452 f

⁷¹ Waage 1996. Jfr. Liland 1996 og Kjerland 1997, eks. s. 393.

⁷² Det vises gjerne til følgende verker som sentrale: Thomas J. McCormick: ”Drift or Mastery? A Corporatist Synthesis for American Diplomatic History”, i *Reviews in American History*, 10 1982, s. 323-29; Michael J. Hogan ”Corporatism: A Positive Appraisal”, i *Diplomatic History*, Fall 1986. I praktisk-historisk sammenheng – *The Private Structure of Cooperation in Anglo-American Economic Diplomacy, 1918-1928*, Columbia, MO 1977, og Emily S. Rosenberg: *Spreading the American Dream: American Economic and Cultural Expansion, 1890-1945*, New York 1982.

⁷³ Hunt 1995, s. 107.

⁷⁴ Jfr. Hogan 1991, s. 231.

⁷⁵ Hunt 1995, s. 108.

⁷⁶ Jfr. Eriksens og Pharos historiografiske poeng : ”Et annet relativt udekket felt er den utenriks- og sikkerhetspolitiske virksomhet som har vært utført av de store organisasjonene innenfor arbeids- og næringsliv. De fleste undersøkelser har vært konsentrert om partienes, pressens og opinionens holdninger og rolle i beslutningsprosessen; en prioritering som neppe alltid har vært forsvarlig ...” Eriksen og Pharo 1994, s. 34.

⁷⁷ Jfr. Tamnes 1986, s. 58.

2

Aktører og historiografi

Den amerikanske War Shipping Administration var i stor utstrekning avhengig av de såkalte "dollar-a-year-men", funksjonærer utlånt for en symbolsk betaling fra selskaper med tilknytning til amerikansk skipsfartsnæring ... De virkelig profesjonelle skipsfartsbyråkratene ... fant man på britisk side. På grunnlag av erfaringene fra 1. verdenskrig var britene i stand til raskt å bygge opp en effektiv skipsfartsorganisasjon med en høyt utviklet shipping-ekspertise.

Atle Thowsen om amerikansk og britisk skipsfartsadministrasjon under annen verdenskrig.¹

Vi kan skjelve mellom tre ulike, nasjonale måter å organisere og administrere skipsfartssaker på med tanke på samarbeidet mellom private interesser og offentlige myndigheter. Den norske organisasjonsformen kan kalles korporativ fordi den bygde på så sterk og nær deltagelse fra rederisiden. I den britiske strukturen hadde byråkratiet en langt mer dominerende posisjon. Den amerikanske organisasjonsform lå midtveis mellom den norske og britiske når det gjaldt å slippe næringsinteressene til i den politiske utforming. Amerikanske skipsfartsinteresser kom til orde, men da gjerne i form av at ansatte i næringen fikk arbeid som byråkrater.

I det følgende beskrives først de norske aktørene i arbeidet med skipsfartsberedskap. Dernest omtales de viktigste britiske og amerikanske aktører.

Norske aktører

Fremstillingens tidsperspektiv faller innenfor Arbeiderpartiets hovedperiode som regjeringsparti i norsk etterkrigstid til et stykke ut i 1960-årene. Einar Gerhardsen og Oscar Torp var statsministre. Som kollegium var regjeringen lite involvert i internasjonale skipsfartssaker. PBOS-saker ble en sjelden gang drøftet på regjeringskonferanse og skapte tilsynelatende lite diskusjon blant regjeringsmedlemmene. Norske representanter til PBOS-møtene ble det første året oppnevnt ved

¹ Thowsen 1992, s. 434

kongelig resolusjon. Fra 1951 fikk UD fullmakt til selv å oppnevne norske representanter til NATOs sivile komiteer.²

Utenriksdepartementet og skipsfartsavdelingen

Det politiske og konstitusjonelle ansvaret for skipsfartsberedskapen var delt mellom utenriksminister Halvard Lange og statsråden i det departementet som hadde ansvaret for skipsfartssaker – industriministeren frem til 1955 og så handelsministeren, med henholdsvis Lars Evensen og Arne Skaug som de viktigste statsrådene. Ved siden av disse deltok forsvarsminister Jens Chr. Hauge i diskusjonene om den norske deltagelsen i PBOS i de første formgivende årene.

De to offentlige institusjonene som hadde hovedansvar for den norske deltagelsen i NATOs skipsfartsberedskap og arbeidet med beredskap for handelsflåten, var altså UD og skipsfartsavdelingen, SKA, som frem til 1955 lå i Industridepartementet, ID, og etter det i Handelsdepartementet, HD.

Som enheter er UD og SKA langt fra jevnbyrdige. Den første er et helt og stort departement, den andre en liten avdeling i et departement. Dette er imidlertid det nærmeste vi kommer spesifikke samlebetegnelser. I PBOS-saker ble UD i langt større grad enn ID/HD ett "system" hvor flere kontorer og avdelinger var involvert i beslutningsprosessen, men uten at noen av disse fikk en selvstendig funksjon på samme måte som SKA.

Det konstitusjonelle ansvaret for ivaretagelsen av Norges forhold til fremmede stater hadde siden unionsoppløsningen med Sverige i 1905 ligget hos utenriksministeren. Ved etableringen av Handelsdepartementet i 1947 ble det mer tekniske forarbeidet ved inngåelse av handelsavtaler med utlandet riktignok overlatt til handelsministeren. Dette skjedde imidlertid under forutsetning av at forhandlingene med andre land hørte inn under utenriksministerens ansvarsområde. Først i 1978 ble ansvaret for utenrikshandelspolitikk overført til handelsministeren.³

I 1939 ble UD delt i tre avdelinger – en for politikk og folkerett, en for handelspolitikk og en for administrative og rettslige saker. Under politisk og folkerettslig avdeling skulle et politisk kontor ta seg av alle politiske saker og spørsmål som ikke hørte inn under handelspolitisk avdeling eller Folkeforbund-kontoret. Ved reorganiseringen av UD etter annen verdenskrig, var to oppgaver særlig viktige for handelspolitisk avdeling – at Norge snarest mulig skulle få gjenreist skipsfarten og utenrikshandelen, og at landet i langt større grad enn tidligere skulle ta aktivt del i det økende internasjonale samarbeidet. Ansvarsområdene ble fordelt dels geografisk og dels funksjonelt. Annet

² Kgl. res. av 9. februar 1951. Jfr. UD til Olsen, Norges Rederforbund, 6. okt. 1953. 33.7/10 2, Utenriksdepartementets arkiv (i Utenriksdepartementet), heretter UD.

³ s. 2, Erik-Wilhelm Norman: *Utenriksdepartementets organisasjon 1965 – 1992*, UD.

handelspolitisk kontor fikk ansvaret for Norges forhold til Storbritannia og for alle skipsfartssaker. Ved en tilpasning i 1948 ble politisk avdeling noe utbygd. I handelspolitisk avdeling ble samtidig skipsfartssakene overført til et nytt femte kontor.⁴

Det reformutvalget som utvirket det forslaget til endringer i UD-strukturen som ble vedtatt av Stortinget i 1948, hadde også et mer prinsipielt nytt poeng i vurderingen av selve formålet med utenrikstjenesten. Mens de viktigste oppgavene i et lite land som Norge før 1914 hadde vært representative plikter og å ivareta sjøfartens og enkeltborgeres interesser i utlandet, og i mellomkrigstiden arbeidet med økonomiske og handelspolitiske oppgaver, representerte reformutvalgets innstilling en langt sterkere vektlegging av norsk utenrikspolitisk og sikkerhetspolitisk arbeid og norsk deltagelse i det økende internasjonale samarbeidet.

Siden utenriksreformen av 1922 lå den øverste faglige ledelse av UD under utenriksråden som igjen sto rett under utenriksministeren. Rasmus B. Skylstad innehadde stillingen som utenriksråd fra 1948. Dette året ble UD-ledelsen også utbygd med en statssekretær-stilling. UD's første statssekretær var Arne Skaug, den senere handelsminister.

Skipsfartssamarbeidet i NATO ble i UD et delt anliggende mellom to avdelinger, den politiske og den handelspolitiske, likevel med et hovedansvar hos den siste. Forsvars- og sikkerhetspolitiske saker i UD kom til å ligge under et tredje politisk kontor.⁵ Poenget er dermed: Enten en sak ble behandlet av bare ett av fagområdene i UD, politisk eller handelspolitisk, eller bare ett av nivåene i UD, byråsjefer eller ekspedisjonssjefer, eller saken involverte flere eller alle aktørgruppene i UD, var IDs og senere HDs saksansvarlige en og samme; ekspedisjonssjefen i SKA. Mens det var vekslende saksansvarlige, byråkrater og politikere i UD, og i ID og HD for øvrig, var denne ekspedisjonssjefen i SKA en og samme person i tre tiår.

SKA var en svært ung avdeling da drøftelsene om det som skulle bli PBOS, begynte i 1949. Avdelingen bygde på restene av Skipsfartsdepartementet som regjeringen Nygaardsvold hadde opprettet i London i 1942. Etter at den statlige rekvirering av skip hadde opphørt etter krigsslutt, nedla regjeringen Skipsfartsdepartementet i november 1945 og opprettet samtidig en egen avdeling for dette departementets saksområde i Departementet for handel, håndverk, industri og fiskeri. Avdelingen kom i tillegg til en sjøfartsavdeling som hadde tilhørt samme departement også før krigen. SKA fikk ansvaret for saker i forbindelse med den internasjonale skipsfartsavtalen under det såkalte United Maritime Authority – ordningen som skulle regulere de alliertes skipsfartsarbeid ved overgangen til fredstid. Senere fikk avdelingen tilført saker som lisensiering av eksport og import

⁴ Sverdrup 1996, s. 236-9 og 141-4; Erik-Wilhelm Norman: *Utenriksdepartementets organisasjon 1939 – 1964*, UD, s. 1-17. Henv. i Normann til St. prp. nr. 4, 1948.

av tonnasje, kontraheringer i utlandet, ansvaret for behandlingen av skipsfartssektoren i nasjonalbudsjettet og langtidsprogrammet og internasjonale avtaler på skipsfartsområdet.

SKA ble plassert utenfor det øvrige departementets lokaler.

Med økte norske valutaproblemer og manglende internasjonale kredittmuligheter opprettet storting og regjering i desember 1947 Handelsdepartementet. Dette var et forsøk på å samordne behandlingen av de saker som vedrørte norsk utenriksøkonomi. Departementet skulle fungere som et koordineringsorgan og oppstille nasjonalbudsjett, følge gjennomføringen av dette og ta seg av de saker som berørte varebyttet og betalingsforholdene overfor utlandet. SKA ble værende igjen i det gamle ID. I mars 1949 kom to nye organer til HD – Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap og Kontoret for mellomfolkelig økonomisk samarbeid. Det siste ble opprettet særlig for å ta seg av arbeidet i forbindelse med Marshall-hjelpen, og det ble lagt direkte under statsråden.⁶

Den 27. juli 1955 besluttet regjeringen å overføre sjøfartsavdelingen og SKA fra ID til HD. Samtidig, og i tråd med den mer generelle norske forvaltningspolitikken, foregikk drøftelser om å omgjøre begge avdelingene til mer frittstående direktorater. Overføringen skjedde den 1. oktober 1955. HD fikk da navnet Departementet for handel og skipsfart.⁷

NATO innførte og formaliserte i 1954-1955 de såkalt nye forutsetninger for alliansens krigs- og beredskapsplanlegging. NATO-planene tok utgangspunkt i at en krig kunne bli utkjempet med bruk av kjernevåpen. Dette bidro til å øke det allerede akutte behovet for utbygging av den norske planleggingskapasitet knyttet til skipsfartsberedskap. Som følge av dette og en svak norsk planleggingsvirksomhet i de foregående årene, ble SKA på initiativ fra avdelingen selv og UD noe utbygd i 1956.

Sammenlignet med hvordan den enkelte avdeling i UD forholdt seg til sidestilte avdelinger i eget departement, nøy SKA langt større selvstendighet innen sitt departement i skipsfartssaker på beredskapsområdet. SKA behøvde ikke i særlig grad å forholde seg til sideordnede avdelinger i ID og HD. Med overføringen av SKA til HD fra 1955 og så med den videre utbyggingen av departementet, endret dette seg muligens noe, men SKA beholdt hele tiden en uavhengig stilling. SKA var samtidig en liten avdeling – med en ekspedisjonssjef samt en og senere to byråsjefstillinger og et fåtallig personale under disse igjen.

I hoveddelen av perioden var det heller ingen departementsråd mellom avdelingsledelsen og statsråden. Ekspedisjonssjefen i SKA kunne derfor forholde seg direkte til industriministeren. Selv også i forhold til statsråden synes det som om avdelingen hadde en svært selvstendig funksjon.

⁵ Kontoret hadde trolig ansvaret for UD's arbeid med spørsmål om marinekontroll av skipsfarten. Deltagere fra UD på møte om marinekontroll i FD: Byråsjef F. Madsen og førstesekretær Knut Aars, 3. politisk kontor, 23. jan. 1953, 33.2/46 B 1, UD.

⁶ Kgl. res. av 18. mars 1949.

Resultatet av dette, av SKAs størrelse, fraværet av konkurrerende byråkratiske elementer i ID og HD, og av den direkte forbindelsen mellom ekspedisjonssjefen i SKA og industri/handelsministeren, var at det stort sett var ekspedisjonssjefen i SKA som ble IDs og HDs krumtapp i beredskapsarbeidet for skipsfarten. Denne ekspedisjonssjefen het Dalstø –, fornavnet var Johannes, men for all samtid, offentlig og trolig privat, i signatur og omtale, var det bare Johs.

Johs. Dalstø var utdannet jurist i 1933. Da regjeringen etter okkupasjonen av Norge reiste i eksil til England i juni 1940, fulgte Forsyningsdepartementets funksjonærer med, og blant dem var Dalstø. I London arbeidet Dalstø for Forsyningsdepartementet, men også for Nortraship den første tiden da de to organene delte kontorer i Leadenhall Street.

Dalstø ble utnevnt til byråsjef 1. april 1942.⁸ Da eksil-regjeringen opprettet Skipsfartsdepartementet, ble Dalstø overført dit. Han forble tilknyttet arbeidsfeltet etter krigen og ble snart ekspedisjonssjef og leder av skipsfartsavdelingen – en stilling han beholdt i tre tiår.

Dalstø deltok altså i alle endringer i og reorganiseringer av den offentlige norske skipsfartsadministrasjon i nesten førti år – i den perioden da en slik administrasjon nettopp ble utbygd. Han arbeidet med skipsfartssaker uavbrutt mens det departementale ansvaret for saksfeltet ble flyttet fire ganger – til og fra like mange departementer – Forsynings-, Skipsfarts-, Handels-, Industri- og så igjen Handelsdepartementet. Som ekspedisjonssjef var han med på én total omorganisering og mange mindre nyorganiseringer, og han så fagstatsråder komme og gå. Selv har han i ettertid sagt at han merket lite til de forskjellige endringene. Både han og andre aktører har i samtaler understreket SKAs uavhengige posisjon. Dalstø selv fremstilles gjerne som en embedsmann par excellence. En avis omtalte ham ved 60-årsdagen i 1969 som en utpreget representant for ”de beste tradisjoner i vårt embedsmannsverk”⁹

På nasjonalt plan deltok Dalstø blant annet i Transportberedskapsrådet (TBR) og A-paktutvalget. Han var nestformann i hovedutvalget for sjøtransport under TBR og formann i en underkomite her. Han satt for øvrig i en rekke andre utvalg. Internasjonalt deltok han i PBOS i nesten tretti år.

Norges Rederforbund

Statens engasjement i skipsfartssaker økte sterkt både i nasjonal og internasjonal sammenheng i etterkrigstiden. Dette ble ikke fulgt av en tilsvarende økning i det offentliges ressurser. SKA var en

⁷ Regjeringskonferanse 27. juli 1955, Statsministerens kontor, Riksarkivet, heretter RA.

⁸ Kgl. res. 20. mars 1942, (mappe) Dalstø, nr. 516, Skipsfartsavdelingen 1940-60 Fellesarkivet, Handelsdepartementets arkiv i RA, heretter SKA, HD RA.

⁹ Aftenposten 11.01.69, Dalstø, nr. 516, SKA, HD RA.

liten avdeling, og heller enn å utbygge et betydelig offentlig apparat for skipsfartssaker, valgte norske myndigheter i praksis å benytte skipsfartsnæringens egen kompetanse og trekke næringens egne folk inn i utrednings- og beslutningsprosesser. Dette var i tråd med generell norsk offentlig politisk-administrativ linje i etterkrigstiden i retning av å dra næringsgrenene inn i den politiske utformingsprosess – i diskusjoner og utredning i forkant og i oppfølgingen og rutinearbeidet i etterkant.

Norges Rederforbund (NR) var et stort norsk næringsforbund av og for norske redere og rederier med en omfangsrik organisasjon, en effektiv administrasjon og et bredt internasjonalt nettverk. Forbundet var organisert kretsvis og ble ledet gjennom et hovedstyre hvor over nærmere seksti kretsrepresentanter deltok under ledelse av en president. Det besto videre av et sentralstyre med ca. 15-16 medlemmer og hadde en liten toppadministrasjon med administrerende direktør i spissen. Forbundet var representert i ulike norske og internasjonale fora, blant annet flere handelskammere, aspirantnemnda for utenriktjenesten, rådet for gjennomføring av Marshallplanen og International Chamber of Shipping's "Standing Committee".

Administrasjonen i NR ble ledet av Bernt Lund i årene 1948-1956 og Hans Jørgen Darre Hirsch i perioden 1956-1977. Begge var jurister, begge deltok på vegne av forbundet i PBOS-møter eller arbeidet med skipsfartsberedskap. Bernt Lund var sterkt engasjert i internasjonale gjøremål. Han opptrådte blant annet under en kongresshøring i USA om internasjonal skipsfart, hvor han skal ha blitt krysseksaminert i omtrent ti timer. Referatet fra møtet strekker seg over tredve sider.¹⁰

Et like høyt aktivitetsnivå oppviste Leif Høegh og Johan Seland, den første skipsreder, den andre først konsulent og senere direktør i NR. Begge var utdannet sosialøkonomer fra Universitetet i Oslo, begge hadde et høyt teoretisk kunnskapsnivå som de også søkte å vedlikeholde i sine forskjellige stillinger. Leif Høegh hadde bygd opp sitt eget rederi i mellomkrigstiden. Han hadde en flåte av seks tankskip og åtte linjeskip da krigen brøt ut, og han fortsatte oppbyggingen i tiårene etter 1945 til det som ved hans død i 1974 var et storrederi med en flåte på drøyt 40 skip. I kraft av rollen som skipsreder med teoretisk ballast, sammen med betydelig samfunnsinteresse og et sterkt syn for ideologi og prinsipper, kom Leif Høegh til stå for en stor del av norsk rederrepresentasjon i utlandet i etterkrigstiden. Johan Seland ble en faglig kapasitet som etter hvert særlig gikk igjen i organiseringen og utføringen av det omfattende tekniske arbeidet i PBOS' underutvalg. Han ledet eller utførte arbeidet på norsk side og deltok i ledelsen av arbeidet internasjonalt.

Tilknytningen til departementene var tydelig både for Høegh og Seland – Høegh blant annet med sine mange rapporter til forskjellige embetsmenn i forskjellige departementer, Seland som forenet forskning, forvaltning og næringsliv. Han var en tid både universitetsstipendiat, uformell

¹⁰ Høegh 1970, s. 82; jfr. 57.10/47 4, UD.

rådgiver for ID, HD og UD og konsulent i NR.

Som forbund holdt NR gjennomgående en lav profil. Arbeidsstilen har tradisjonelt vært nettopp den type kontaktvirksomhet Seland og Høegh representerte. NR beskrev ved en anledning denne arbeidsstilen slik, da riktignok som en arbeidsmetode rettet mot internasjonal presse: Når det i utenlandske medier forekom kritikk av norsk skipsfart, var det ”ikke alltid opportunt å ta åpent til gjennmæle mot slike uttalelser, men som regel sørger vi i et hvert fall for, gjennom hensiktsmessige kanaler, å orientere vedkommende publikasjons ledelse eller den egentlige kilde om det faktiske forhold, så gjentagelser så vidt mulig kan forebygges”.¹¹ En forutsetning i Norge for denne kontaktvirksomheten, var selvfølgelig at det fantes en kanal, og denne kanalen var nettopp norske myndigheters mer generelle samfunnskorporative styringsmodell.

Særlig ble SKA et bindeledd mellom det offentlige og private skipsfarts-Norge, mellom UD og ID/HD på den ene side og NR og enkeltredere på den annen. Det kom tidlig opp et spørsmål om NR skulle få innsyn i UD-instruksene til de norske ambassadene i tilknytning til arbeidet i PBOS. Byråsjef Olav Norland i UD og Johs. Dalstø i SKA var enige om at NR skulle holdes orientert, og at det var SKA som skulle ha ansvaret for at dette ble gjort. Overfor industriminister Lars Evensen konstaterte Dalstø den 21. januar 1950 at han mente det var ”av stor betydning at Rederforbundet holdes informert om de skritt som skal tas”.¹²

Den norske delegasjon til møtene i PBOS var gjerne sammensatt med en halvpart offentlige tjenestemenn og en halvpart fra redernæringen. Den offentlige halvdel besto av represententer fra UD og SKA. De norske aktørene har hatt et inntrykk av at Norge i langt større grad enn de andre land, særlig Storbritannia og USA, har basert seg på reder-deltagelse i PBOS-arbeidet.

Forholdet mellom SKA, UD og NR kan best fremstilles som et nært trekantsamarbeid mellom sterke og selvstendige aktører som hver hadde egne interesser, og som fikk en vesentlig del av disse tilfredsstilt gjennom dette samarbeidet.

Britiske aktører

De mest sentrale aktører i PBOS-sammenheng på britisk side var Ministry of Transport (MOT) og Foreign Office (FO). Også Treasury, Ministry of Defence og Admiralty var tidvis inne i saksbehandlingen.¹³ Sommeren 1950 nedsatte den britiske regjering en ”Official Committee on

¹¹ Beretning for Norges Rederforbund, 1949-1950, s. 39.

¹² Dalstø til Evensen 21. jan. 1950, 1-1-1, Skipsfartsavdelingens/Handelsdepartementets arkiv i UD, heretter HD UD. (Mapper med denne type nummerering viser i avhandlingen til SKAs arkiver fra arbeidet med skipsfartsberedskap i Norge og NATO. Disse mappene var i den tid kildearbeidet med avhandlingen pågikk, oppbevart i UD.)

¹³ Jfr. F.L. Clarke 25. febr. 1950, og R.L. Secondé, 22. febr. 1950, GS 11/15, FO 371/84850, PRO.

Shipping”. Målet var å legge til rette for formell og jevnlig interdepartemental konsultasjon. Opprettelsen var også i samsvar med vedtaket i den britiske forsvarskomite den 9. januar 1950, der det het at alle interesserte departementer skulle konsulteres på alle trinn i planleggingen av skipsfartskontroll i krigstid. Arbeidet i komiteen ble imidlertid dominert av FO og MOT. Komiteen holdt sitt første møte den 20. juni 1950. Måneden etter skrev F. L. Clarke i FO at MOT nå arbeidet svært nært med FO i saker som berørte planlegging av kontroll og allokering av skipsfart i krig.¹⁴

Ansvarsfordelingen mellom de to departementene var opprinnelig ment å være som den norske. FO var ansvarlig for forbindelsene utad og for samarbeidet med andre land. MOT hadde det skipsfartsfaglige ansvaret. Den struktur PBOS tidlig utviklet, medførte imidlertid at MOT fikk sekretariatsansvar for NATO-PBOS’ skipsfartsarbeid i Europa. Det ble etter dette vanskelig for FO å ha en selvstendig ledelse av utformingen av britisk ”utenriks-skipsfartspolitikk” på PBOS-området.

Til forskjell fra Norge var britisk offentlig skipsfartsadministrasjon, som britisk ”civil service” for øvrig, svært velutbygd organisatorisk. Men i likhet med SKA i Norge ble også MOTs embedsverk ledet av en og samme person – riktignok ”bare” i ti år – og i Storbritannia også på tvers av mange statsrådsskifter. Statsråden for MOT i 1948-51 var A. Barnes. I 1952 overtok J. S. Maclay og senere Alan T. Lennox-Boyd. I årene 1955-56 bekledd J. A. Boyd-Carpenter ministerposten, og fra 1957 til 1960 var Harold Watkins Minister of Transport. Under disse fem statsrådene satt Sir Gilmour Jenkins i stillingen som ”Permanent Secretary” og som MOTs øverste embedsmann frem til 1959/60. Sir Gilmour var også den britiske delegasjonsleder til PBOS og formann for plankomiteen i turnus med den amerikanske delegasjonslederen.

Sir Gilmour tronet på toppen av et velutbygd MOT-hierarki. Under ham sto en liten gruppe ”Deputy Secretaries” og deretter noen ”Under Secretaries”. Under disse igjen kom en rekke ”Assistant Secretaries”. På disse nivåene arbeidet omkring fjorten embedsmenn med MOTs skipsfartssaker. Videre kom andre embedsmenn lenger nede i hierarkiet – ”Directors” og ”Principals”.

To ”Under Secretaries” kom til å gå igjen i PBOS-arbeidet. Det var W. Graham og N. A. Guttery. Graham hadde ansvaret for flere av MOTs mange avdelinger. Commercial Services og Ship Management var to av dem. Andre PBOS-relevante MOT-avdelinger var Mercantile Marine Survey Services, War Risks Insurance Office, Sea Transport og (Foreign) Shipping Relations – de eksakte navnene og avdelingene/kontorene varierte noe utover på 1950-tallet. Kontoret for Statistics and Shipping Intelligence ble ledet av L. A. Bullwinkle, som kom til å arbeide nært med Johan

¹⁴ Notat: ”Official Committee on Shipping”, 10. juli 1950, FO 371/84854, PRO.

Seland i de statistiske gruppene i PBOS.¹⁵

I langt større grad enn Norge opprettholdt Storbritannia et skille mellom statsadministrasjon og offentlig embetsverk på den ene side og næringsrepresentasjon på den annen. Britene hadde en mer restriktiv holdning til å slippe næringen selv til i utøvende og rådgivende funksjoner i PBOS-sammenheng. Under en samtale Johs. Dalstø og Olav Nordland hadde med den britiske transportminister Barnes, Sir Gilmour og Guttery i 1950, spurte nordmennene om hvordan britene forholdt seg til sine reder- og sjømannsorganisasjoner. Britene svarte at ”spesielle representanter for rederforbundene og sjømannsorganisasjonene fra tid til annen ble innkalt til MOT og da fikk en fortrolig redegjørelse ...”. Guttery var overrasket over at norske myndigheter lot norske redere beholde de dokumentene som ble utdelt på PBOS-møtene og spurte hvordan nordmennene da kunne vite at sikkerhetsforskriftene ble fulgt. Dalstø og Nordland svarte at de var klar over at dette var et problem, ”men saken var at vi i Norge ikke hadde en skipsfartsadministrasjon som var så vel utbygget som den britiske. Vi måtte derfor ha rederrepresentanter med oss for å rådføre oss med disse.”¹⁶

Amerikanske aktører

Samarbeidet mellom statsapparat og næringsliv i USA fikk preg av en mellomstilling mellom den britiske og norske modell – med et velutbygd statsapparat, men samtidig bestående av menn på vandring til og fra næringslivet etter et ”revolving door principle”.¹⁷ De viktigste amerikanske institusjoner var Department of State og den offentlige amerikanske skipsfartsadministrasjon underlagt Department of Commerce – først Maritime Commission og så Maritime Administration, MARAD. Andre sentrale aktører var Department of Defense og National Security Resources Board, NSRB, et organ etablert i 1947 for å planlegge og samordne amerikanske nasjonale ressurser med militære og krigsrelaterte behov.

En av de sentrale aktører på amerikansk side i en tidlig fase av PBOS var en som i norske kilder oftest går under navnet ”Captain Conway”. Leif Høegh har betegnet ham som admiral Emory S. Lands ”høyre hånd” i den amerikanske skipsfartsadministrasjon War Shipping Administration, WSA, under krigen. Granville Conway var president i Cosmopolitan Shipping Company, formann for transportavdelingen i NSRB og skipsfartsrådgiver for den amerikanske president Harry S.

¹⁵ *The British Imperial Calendar 1948-60.*

¹⁶ s. 5 f., ”Rapport vedrørende det konstituerende møte ...”, Olav Nordland 7. juli 1950, 25.2/72 N 4, UD.

¹⁷ Pedraja 1994, s. 419.

Truman.¹⁸ Conways karriere og utviklingen til det rederiet han ledet, er uttrykk for det nære samarbeidet mellom amerikanske myndigheter og statsinteresser på den ene side og private amerikanske skipsfartsaktører og næringsinteresser på den annen. Cosmopolitan Shipping Company var blitt etablert i 1916 under den sterke mangelen på skip i USA i siste del av første verdenskrig. Rederiet skulle drive både egneide og innleide skip. Det ble ett blant mange rederier som de følgende år kom til å drive amerikanske statseide og subsidierte skip. Da USA kom med i annen verdenskrig, drev Cosmopolitan således statseide skip for WSA. I 1946 hadde rederiet chartret blant annet femten overskuddsskip fra US Maritime Commission. WSA ble oppløst den 1. september 1946 med Conway som den siste leder. Da WSA opphørte, gikk han over til Cosmopolitan som president for rederiet.¹⁹ Da det statlige NSRB så ble opprettet i 1947, ble altså Conway leder av transportavdelingen her.

Samme rollemønster finnes igjen senere hos flere amerikanske tjenestemenn. Clarence G. Morse deltok i PBOS fra midten av 1950-tallet som ny leder av MARAD. I sin karriere gikk han frem og tilbake mellom privat næringsliv og offentlig administrasjon. Han var leder for MARAD i 1955-60, og president i den private Pacific Far East Lines i 1960-62. Deretter drev han advokatpraksis frem til 1971, da han ble ”Commissioner” i det offentlige befrakter-organet Federal Maritime Commission. Her arbeidet han til 1977. Rederiet som Clarence Morse ledet i 1960-62, var etablert etter annen verdenskrig på grunnlag av kjøp av skip under Ship Sales Act fra 1946 og ble drevet med subsidier fra MARAD etter januar 1953.²⁰

Metode og historiografi

Avgrensning og fremstillingsform

Avhandlingens hovedfokus på etableringen av alliert skipsfartsberedskap innebærer en konsentrasjon i tid om årene 1949-1952, perioden da det vesentligste grunnlaget for beredskapen ble lagt. Tidsspennet i avhandlingen strekkes imidlertid videre enn dette. Tidlig etter opprettelsen kom arbeidet i PBOS inn en krise som varte i et par år. Idet denne krisen ble løst, innførte NATO nye forutsetninger for alliansens forsvarsplaner. Tilpasningen til disse tok lang tid – et drøyt tiår. Utbyggingen av et beredskapsapparat i Norge tok også lang tid. Denne prosessen ble forsinket av

¹⁸ Om Conways stilling: Den norske ambassade i Washington til UD 23. sep. 1949, 1-1-1, HD UD.

¹⁹ Høegh 1970, s. 61 f. Pedraja 1994, s. 154 f.

²⁰ Pedraja 1994, s. 418 f.; 467 ff.; 205 ff.

den begrensede kapasitet i SKA og den beskjedne gjennomdrøfting av ansvarsforholdet på norsk side før begynnelsen av 1960-årene. En kan således tale om en etablerings- og konsolideringsperiode i NATO og Norge fra 1949 til 1967.

Avhandlingens tema er knyttet opp til den sivile handelsflåte og planlegging av et overordnet apparat for denne i krigstid. Her avgrenses også avhandlingen noe i forhold til de mange mer spesialiserte studiene og planene som ble utarbeidet, både under PBOS og parallelt på den militære side. Jeg kommer tilbake til noe av dette i avhandlingen, men det har av hensyn både til tid, til kildeomfang og til fokus i avhandlingen vært nødvendig å begrense seg her.

Avhandlingen har form som en kronologisk organisert fortelling. To parallelle og gjensidig påvirkende hendelsesforløp beskrives – et internasjonalt og et norsk. Dette suppleres i det norske tilfellet med et strukturett perspektiv, nemlig den norske samfunnskorporative organisering på skipsfartsområdet. Samarbeidet var i sin kjerne stabilt, men i form i en viss utvikling. Mye av den strukturelle vinklingen ligger implisitt i avhandlingen. Strukturen var en av faktorene som skapte grunnlag for og ga retning til norske standpunkter og utspill i det allierte skipsfartssamarbeidet. Den positive effekt av disse handlingene virket så igjen til å opprettholde, befeste og samtidig utvikle strukturen i retning av økt ansvar og selvstendighet til NR.

Disiplintilhørighet

Med sitt kombinerte internasjonale og norske fokus hører avhandlingen hjemme i forskningsdisipliner som internasjonal historie og utenrikspolitisk historie. I det følgende drøftes først avhandlingens plass innenfor disse mer generelle disiplinrammene.²¹ Derest knyttes avhandlingen til et mer spesifikt gjennomgangstema i norsk historieforskning. Det er spørsmålet om norsk skipsfarts utenriks- og sikkerhetspolitiske internasjonale betydning og betydningen av dette igjen for Norge. Videre gjennomgås norsk og norsk utenlandsk historieforskning innen disse disiplinene i den grad den har relevans for avhandlingens emne og perspektiver. Denne gjennomgangen er samlet i et eget avsnitt i slutten av dette kapitlet.

Fremveksten av ”International History” som historisk forsknings- og undervisningsdisiplin kan som tidligere nevnt delvis forklares i første verdenskrigs dyptgripende og katastrofale karakter og i mellomkrigstidens nasjonalisme og proteksjonisme. Disse elementene avfødte et behov for å

²¹ Utforskningen av norsk utenrikspolitisk og internasjonal historieforskning har særlig vært konsentrert om kartlegging og drøftelse av forskningen ut fra dens faghistoriske, tematiske innhold og dens bruk av samfunnsteori. De mest toneangivende innenfor første gruppe har vært Knut Einar Erikssen og Helge Pharos flere utgaver av *Norsk sikkerhetspolitisk forskning*. Det teoretiske (mellom-) nivået – perspektiver og samfunnsteori i forskningen – er særlig blitt behandlet av Rolf Tamnes. Erikssen og Pharo 1992/1994; Tamnes 1986 og 1993. Boken *Norsk Utenrikspolitikks historie* har i tillegg avfødte en rekke mindre kritikker og oppsummeringer.

gjennomdrøfte krigens og krisenes årsaker. Det kan også vises til en mer generell internasjonal tendens innenfor samfunnsvitenskapene på samme tid. Den nye disiplinen *internasjonal historie* ble en historievitenskapelig parallell til den samtidige fremveksten av andre forskningsretninger med et internasjonalt utsyn, som internasjonal politikk og internasjonal lov. Sammenhengen reflekteres i en tradisjonell definisjon av internasjonal historie – ”the history of international relations”.²²

For å karakterisere disiplinen ytterligere kan en vise til en beskrivelse fra 1955, som fremdeles synes fruktbar. Karakteristikken ivaretar den åpenheten som ligger i disiplin-betegnelsen, samtidig som den avgrenser disiplinen noe. Her utskilles fire forskjellige anvendelsesområder *internasjonal historie* har hatt:

- 1) De sider ved ”foreign history” som kan brukes til å spre internasjonal forståelse (amity) gjennom kunnskap om internasjonale forhold,
- 2) ”World politics conducted by non-State organizations”,
- 3) Forholdet mellom stater (”inter-state history), og
- 4) ”Those more recent developments of international politics which form the antecedents of the international crisis of the present and future: it is modern history as a background for the study of contemporary international events.”²³

Den første av disse kategoriene er funksjonelt definert og består i ”education in ’internationalism””. De tre neste kategoriene er definert ut fra forskningens fokus. To av disse igjen, punkt 2) og 3), er definert i forhold til enheter av aktører – (ikke-statlige organisasjoner og stater), og punkt 4) i forhold til (enheter av) begivenheter.

Internasjonal historie får dermed et vidt omfang og kommer til å favne de fleste eller alle elementer av utenrikspolitisk historie, selv om noen av elementene i nasjonale utenrikspolitiske historier får en mer beskjeden plass i internasjonal historie.

Hovedelementene i avhandlingen har plass i det store fellesområdet mellom de to disiplinene utenrikspolitisk og internasjonal historie. Dette fellesområdet består av forholdet mellom stater eller ”inter-state history” – i avhandlingen forhandlinger og forholdet mellom de vestlige land om forsvar og skipsfart. Noen elementer i avhandlingen hører hjemme i internasjonal historie, men faller utenfor området *utenrikspolitisk* historie. Det er elementer med fokus på rent internasjonale organer forholdsvis uavhengig av nasjonalstatene, for eksempel drøftelsen av samarbeidet mellom det sivile organet PBOS og militære organer i NATO.

²² Jfr. Watt 1983, s. 4. Som humanvitenskapelig disiplin har ”internasjonal historie” betydelig lengre tradisjoner i Storbritannia enn i Norge. Særlig ved universitetene i Cambridge og London (ved London School of Economics and Political Science, LSE) ble det tidlig utviklet miljøer for undervisning og forskning i internasjonal historie. Ved LSE ble et professorat i International History opprettet i 1933. Frem til 1980-tallet innehadde i alt fire historikere dette professoratet – C.K. Webster (senere Sir Charles), William Norton Medlicott, James Joll og Donald Cameron Watt.

²³ Jfr. Medlicott 1955, s. 414.

Det finnes også en annen forskningstradisjon som avhandlingen med fordel kan plasseres i forhold til. Sammenlignet med disiplinene over er den langt mer spesifikk, men den er ikke særlig historiografisk utredet. Den bør likevel kalles en ”tradisjon” ettersom den tross alt har eksistert som én linje i norsk historieforskning i de siste femti år. Tradisjonen kan kalles ”skipsfart i krig”. Wilhelm Keilhau, Olav Riste og Atle Thowsen har vært de tydeligste historiker-representanter for hver sin generasjon av denne tradisjonen. Keilhau utgav sitt store verk om Norges stilling under første verdenskrig i 1927 – *Norge og Verdenskrigen* – som ledd i bokserien *The Economic and Social History of the World War*. Keilhau ga her norsk skipsfarts rolle under krigen bred plass. Han kom også senere tilbake til norsk skipsfarts rolle i krig i den lille boken *Skipsfartens betydning for Norge* fra 1935 og utgitt igjen i 1948.

Med tilgang til et betydelig større omfang av kilder fornyet Olav Riste i sin doktoravhandling *The Neutral Ally* fra 1965 historien om norsk skipsfarts betydning under første verdenskrig. Skipsfarten blir her en hjørnestein i det betydelige, men svært uoffisielle og delvis hemmelige norske samarbeid med de krigførende land og særlig Storbritannia. Historien om dette blir på samme måte et av grunnelementene i forståelsen av Norges rolle som ”nøytral alliert” under krigen.

Norsk skipsfarts sentrale rolle i det allierte forsyningsarbeidet under annen verdenskrig blir tilsvarende beskrevet i Atle Thowsens og Bjørn Basbergs bøker om rederiet Nortraship i serien *Handelsflåten i krig*. Thowsen har også berørt temaet ”skipsfart i krig” i annen sammenheng.

Tradisjonen ”skipsfart i krig” i norsk historiografi er altså konsentrert om den norske handelsflåten sin viktige rolle under krig – viktig ikke bare for Norge, men også for stormaktene. Essensen er at norsk skipsfart har gitt småstaten Norge større betydning enn det landets flateinnhold, innbyggertall og ressurser for øvrig skulle tilsi. Dette får konsekvenser for forståelsen av småstaten Norges rolle internasjonalt mer helhetlig. Som ”småstats”-betegnelsen antyder, har de overordnede rammene for internasjonalt samarbeid og konflikt blitt fastlagt uten at Norge har vært en betydningsfull aktør. Norge har i liten grad hatt avgjørende innflytelse på de store linjer og beslutninger i internasjonal politikk. Men når rammene først er blitt lagt, har Norge – med skipsfarten som en av de sentrale ressurser – hatt betydelige påvirkningsmuligheter. Derigjennom har landet på mer langsiktig basis kunnet bidra til å forsere eller bremse utviklingsforløp eller endre leiet til dette forløpet. Handelsflåten sin bidrag til den britiske innsats under annen verdenskrig er trolig *det* viktigste uttrykket fra denne krigen for slik norsk påvirkning av et utviklingsforløp som i utgangspunktet var blitt igangsatt uten norsk deltagelse eller innflytelse. Disse påvirkningsmulighetene har med andre ord gjort at Norge har kunnet påvirke stormaktspolitikken i en retning som har vært sammenfallende med Norges interesser. Det er det samme som i prinsippet gjelder for norsk skipsfartsarbeid i NATO, som for det andre feltet der Norge har spilt en betydelig

rolle i internasjonal sikkerhetspolitikk i etterkrigstiden, nemlig i det vestlige etterretningssamarbeidet. Norge har ikke hatt muligheter til å påvirke de grunnleggende betingelser i forholdet mellom de to supermaktene. Likevel har Norge ut fra sin geografiske plassering og aktive deltagelse i overvåkingen av Sovjetunionens militærmakt i sterk grad bidratt til å fylle vestlig etterretningsvirksomhet med innhold som også har vært i norsk interesse.²⁴

Ved sin plass i forskningstradisjonen ”skipsfart i krig” bidrar avhandlingen til å modifisere og utbygge den del av norsk utenrikspolitisk historieforskning som ser landets forhold til omverdenen i lys av et småstatsperspektiv.

Kildegrunnlag

Avhandlingen bygger i stor grad på kildemateriale som har vært gradert inntil nylig. En vesentlig del av disse kildene har heller ikke – frem til prosjektet startet – vært registrert. Hovedkilder i Norge er PBOS-arkivene til SKA og UD og SKAs arkiver for skipsfartsberedskap for øvrig.

SKAs arkiver har ikke vært omfattet av noen registratur (som har latt seg finne igjen) og har vært nokså uavhengig av departementets arkiver for øvrig. SKA-arkivene er blitt avgradert under arbeidet med prosjektet. I SKAs arkiver finner vi PBOS' egne rapporter fra møtene, originale og i oversettelse, og for øvrig de norske delegasjonsrapportene. UDs kilder har vært registrert og er i hovedsak avgradert. UD har stort sett bare bevart de norske delegasjonsrapportene fra møtene.

SKAs materiale har under arbeidet med avhandlingen blitt forvaltet av den felles arkivstab for UD og HD. Generelt ble SKAs arkiver for tiden frem til 1962 i 1980-1981 overført til Riksarkivet sammen med øvrig kildemateriale fra HD. Det var imidlertid lite direkte beredskapsstoff med på dette flyttelasset. *Håndbok for Riksarkivet* (1992) beskriver dette overførte SKA-arkivet som et "fellesarkiv". Det klarlegges ikke hvor stor andel av avdelingens dokumentproduksjon som havnet i dette fellesarkivet, og heller ikke hvilke andre arkiver SKA hadde. I et HD-notat over hvilke arkiver som ble overført til Riksarkivet i 1980, oppregnes blant annet tredje skipsfartskontors saker fra 1945 til 1970 og ”Skipsfartsavdelingens arkiv” (ca. 1940-1960), men nevner ikke noe om første eller annet skipsfartskontor.²⁵

Til forskjell fra UD hadde ikke HD noe sentralisert arkivsystem. Departementet ordnet sine arkiver på avdelings- og delvis kontornivå. Ifølge et notat var det i 1978 i alt tolv arkiver i HD. De var lagt opp etter forskjellige systemer. Åtte ulike arkivnøkler var i bruk. Ett kontorarkiv manglet arkivnøkkel, og arkivrutinene varierte fra arkiv til arkiv.²⁶ I 1964 ble annet skipsfartskontors arkiv

²⁴ Jfr. Riste og Moland 1997, s. 349 f.

²⁵ Thorwick 16. jan. 1981, (mappe) Arkiv 1979 –, 1/6 Arkiv 1963 – 1978, 1979-1981, HD UD.

²⁶ Thorwick, 17. nov. 1978, Arkiv 1963-1978, 1/6 Arkiv 1963 – 1978, 1979-1981, HD UD.

over sikkerhetsgraderte dokumenter fra avdelingens dagligarkiv vurdert til ca. femten hyllemeter.²⁷

Fra SKAs beredskapsarkiver er det altså gjenfunnet arkivmateriale etter samarbeidet i PBOS. Dernest er det funnet saksmapper fra arbeid med skipsfartsberedskap på norsk side fra 1948/1949 og frem til de to stortingsvedtak i desember 1952 om tilslutning til plankomiteen under NATO og lov om adgang til å rekvirere skip. Til sammen er dette materialet langt fyldigere enn det tilsvarende i UD.

Arkivene etter den tredje norske hovedaktøren, NR, har et svært beskjedent omfang. Ifølge forbundets opplysninger er NATO-dokumenter destruert etter instruks fra NATO, mens dokumenter fra andre kilder er ødelagt av plasshensyn. NR har ikke ønsket å slippe utenforstående forskere til i dets sentralstyreprotokoller, men har i stedet – etter forespørsel og spesifisering fra avhandlingsprosjektet – kopiert og oversendt det materiale forbundet selv mener kan være relevant. Kopiene synes autentiske og forholdsvis dekkende. Omfanget er imidlertid beskjedent. Endel av kontakten mellom redersiden og departementene har latt seg rekonstruere ut fra SKAs, det øvrige HDs og UDs arkiver. Særlig viktig i denne sammenheng er funnet av SKAs materiale. Arkivdestruksjonen i NR er likevel et tap for samfunnet og for norsk skipsfart – en næringsgren som i særlig stor grad har kjent behovet for eksakte kunnskaper og som har nedlagt betydelige anstrengelser og penger nettopp på å fremskaffe og vedlikeholde slik viten.

De viktigste norske, supplerende kilder til avhandlingen er hentet fra UDs, HDs og FDs arkiver i Riksarkivet, andre UD-serier i UD, Norsk Sjømannsforbunds (NSFs) arkiver, hovedsakelig i Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek, men noe også fra NSFs eget arkiv, og NRs sentralstyreprotokoller. Annet sentralt materiale, om enn beskjedent i omfang, er referatene fra Stortingets og den utvidede utenriks- og konstitusjonskomites møter og referatene fra regjeringskonferanser. Også Samferdselsdepartementets og Direktoratet for Sivilt Beredskaps arkiver er gjennomgått.

På utenlandsk side har det mest interessante materiale vært å finne blant kildene etter Foreign Office i Public Record Office i London. Materialet har gitt et godt innblikk i Storbritannias og USAs deltagelse i det internasjonale skipsfartssamarbeidet i NATO. Det har også vært verdifullt å se det norske PBOS-arbeidet gjennom den interne korrespondansen i FO.

Avhandlingsprosjektet har vært i kontinuerlig korrespondanse med saksbehandlere i FO og MOT, nå Department of Environment, Transport and the Regions. FOs arkiver er avgradert. MOT har gitt i alt tre svar på prosjektets spørsmål om kilder og avgradering. Først lovte departementet å foreta en vurdering av arkivene. Etter en tid meldte det tilbake at arkivene var gjennomgått og at det hadde besluttet å holde materialet fortsatt gradert. Etter ytterligere tid meddelte departementet så at det ikke fantes dokumenter igjen fra arbeidet med skipsfartsberedskap i den aktuelle tidsperiode.

²⁷ Fritzner Halvorsen, 13. nov. 1964, s. st.

Prosjektet har videre hentet kilder i National Archives I og II i og utenfor Washington. State Departments arkiver er i en viss utstrekning fortsatt gradert. Dette gjelder også, paradoksalt nok, sentrale dokumenter som er publisert i kilde serien *Foreign Relations of the United States, FRUS*. Avhandlingsprosjektet søkte State Department ved årsskiftet 1997/1998 om avgradering av drøyt 100 dokumenter. Per april 2001 var bare et par av de opplistede dokumentene avgradert. Arkivene etter den amerikanske skipsfartsadministrasjon, MARAD, var per mars 2000 ikke overlevert til National Archives.

Cole-arkivet ved Nobelinstituttet – professor Wayne S. Coles notatkopier fra amerikanske kilder som beskriver forholdet mellom USA og Norge – inneholder lite relevant stoff. Dette gjelder også den del av notatsamlingen som per 1996 ikke var overført Nobelinstituttet, men som Cole på forespørsel har oversendt noen kopier fra.

På tross av dette synes det å foreligge nok opplysninger om amerikanske forhold og amerikanske standpunkter til å kunne rekonstruere og forklare hovedtrekkene i USA's PBOS-deltagelse. Det er tre forskjellige kildekategorier som bidrar til dette: Det primærmateriale som tross alt har vært tilgjengelig i National Archives; supplerende opplysninger i norske og særlig britiske kilder; og publiserte dokumenter i *FRUS*.

I de siste årene er de trykte dokumentene fra PBOS blitt avgradert og gjort tilgjengelige ved NATOs forskningsarkiv i Brussel. Prosjektet har imidlertid hatt tilgang til de samme kildene i SKA-UDs arkiv.

Med bakgrunn i avhandlingens korporative perspektiv er det søkt etter kildemateriale ved University of Warwick i England. Her oppbevares arkiver etter den britiske rederiforening Shipping Federation og deler av arkivene etter Den internasjonale transportarbeiderføderasjon ITF. Noe kildemateriale er funnet her.

Prosjektet har også hatt utbytte av forskningsvirksomhet i det danske Udenrigsministeriets og Søfartsstyrelsens arkiver. De første er gjennomgått på mikrofiche ved Rigsarkivet i København, de siste lest (i originaltilstand) i Søfartsstyrelsens kontorer.

Forskning og litteratur

Det synes å råde en forholdsvis bred konsensus i norske historiske og samfunnsvitenskapelige fagmiljøer om at hensynet til skipsfarten i etterkrigstiden har hatt en sentral plass i norske utenrikspolitiske beslutninger og at ”norsk skipsfartspolitik” i perioden har vært svært liberal. Den første antagelsen her, skipsfartens sentrale plass i utenrikspolitikken, er mer uproblematisk enn den andre.

Skipsfarten er en grunnleggende faktor i internasjonalt samkvem i freds- og krigstid. Dette gir den en plass i økonomisk og administrativ historie og i sikkerhets- og utenrikspolitisk historie. Når det gjelder skipsfarten som næringsgren, beskrives utviklingen i de fleste allmenne oversiktsarbeider over norsk historie i etterkrigstiden. Det finnes imidlertid ikke noen samlet, faghistorisk fremstilling av det 20. århundres norske skipsfartshistorie, og potensialet i de mange emnene det kan forskes i, er bare svært sporadisk utnyttet. Fraværet av faghistorisk forskning knyttet til spesifikke problemstillinger skyldes manglende interesse fra flere sider – både fra norske undervisnings- og forskningsmiljøer og fra næringen selv, som kanaliserer forskningsressurser til økonomi og teknologi, mens behovet for historieforskning dekkes ved produksjon av dyre, men kunnskapsmessig lite tilfredsstillende ”coffee-table books”. Flere historikere har beklaget seg over at norske historiske institutter fortsatt i stor grad later til å overse sjøfartshistorie.²⁸

Norsk og internasjonal skipsfart får en noe beskjeden plass i flerbindsverket *Norsk utenrikspolitikkshistorie*.²⁹ I *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965* forklarer Knut Einar Eriksen og Helge Pharo den norske tilslutningen til og norske standpunkter i flere av etterkrigstidens internasjonale samarbeidsorganer ut fra hensynet til ”handelsflåtens konkurransemuligheter og industriens vekst og modernisering”. Skipsfartskomiteen i OEEC hadde til oppgave å sikre et liberalt skipsfartsregime innenfor OEECs område og fungerte som et viktig forum for å fremme norske interesser, skriver de. Når Norge inntok en mer tilbakeholdende posisjon sammenlignet med de andre skandinaviske land til spørsmål som gjaldt Sør-Afrika, er igjen hensynet til skipsfarten – og norsk trafikk på de sør-afrikanske havnene – et avgjørende poeng. Og når Norge under Suez-krisen sommeren og høsten 1956 på tross av sin sterke støtte til det britisk-franske forslag om å opprette en brukerorganisasjon for Suez-kanalen, avviste bruk av militær makt til dette, hadde det blant annet sammenheng med ”frykten for arabiske økonomiske represalier mot norsk skipsfart”.³⁰

De få tekstsuttene som mer spesifikt angår norsk skipsfartsadministrasjon og næringens forhold til det norske samfunn for øvrig har preg av et flyktig og ikke alltid like presist sammendrag. I motsetning til hva forfatterne indirekte påstår, var ikke Handelsdepartementet noe sentralt organ i internasjonale skipsfartsforhandlinger før SKA ble overført hit i 1955. Et utsagn om at forholdet mellom HD og NR var ”nærmest symbiotisk”, tilslører mer enn det avklarer. Uttrykket er verken treffende for HD i sin helhet eller for enkelte HD-avdelingens politiske arbeidsfelt og virkemåte i sin helhet.³¹ Forfatterens største problem er at det foreligger lite faghistorisk forskning

²⁸ Nordvik 1991, s. 243 f.; Jenssen 1998 a, s. 16. Jfr. Thowsen og Hansen 1991.

²⁹ Jfr. Førland 1999, s. 227.

³⁰ Eriksen og Pharo 1997 (i rekkefølge) s. 121, 119, 388 f., 179.

³¹ Eriksen og Pharo 1997, s. 21.

på dette feltet.

I det etterfølgende bindet av *Norsk utenrikspolitikks historie, Oljealder 1965 – 1995* beskriver Rolf Tamnes det handelspolitiske forholdet mellom Norge og USA. Han viser til at ”Norske skipsfartsmyndigheter brukte store ressurser på å motarbeide stadige amerikanske initiativ til flaggdiskriminering.” Han drøfter ellers særlig skipsfartssaker i lys av forholdet til den tredje verden.³²

Olav Knudsen konstaterte i 1978 at norske Arbeiderparti-regjeringer i en årrekke hadde forbløffet verden som talerør for fri konkurranse i internasjonal skipsfart. Han viste til DNA-regjeringenes ”innbitte kamp” mot opprettelsen av IMCO på grunnlag av at formålsparagrafen åpnet for skipsfartspolitiske drøftelser. Han minnet også om at regjeringene helt fra den tidligste etterkrigstid har søkt å bekjempe amerikanske lastepreferanser og amerikanske inngrep i linjekonferansene. Knudsen hevder at dette omtrent har vært det eneste norsk skipsfartspolitikk har bestått av. Fordi næringen har vært så sterk, skriver han, har ”skipsfartspolitikk i store trekk” ”begrenset seg til vurderinger om hvor langt man skulle strekke seg fra offentlig hold for å hevde næringsinteresser utad”. Knudsen beskjerer her ”norsk skipsfartspolitikk” – som har omfattet mer enn dette.³³ Som et minimum må en trekke et skille mellom utenriks- og innenrikspolitikk. Lundestad har påpekt:

Det faktum at Rederforbundet ... samarbeidet nært med myndighetene for å opprettholde norsk skipsfarts sterke stilling, betydde ikke at det ikke på andre punkt kunne herske uenighet. Diskusjonene omkring kontraheringsstopp, skatte- og avgiftsspørsmål, pris- og reguleringsforskrifter skulle vise det.³⁴

Også når det gjelder avhandlingens fokus på samarbeidet mellom aktører på norsk side, er det gjort lite faghistorisk forskning, selv om det foreligger en doktoravhandling og noen hovedfagsarbeider som har en viss relevans. Det korporative perspektivet er i det hele lite anvendt i forskningen om norsk utenriks- og sikkerhetspolitisk historie. Som antydnet legger Hilde Henriksen Waage elementer fra det til grunn i sin avhandling om Norges forhold til Israel. Det skjer ved at hun søker å forklare utformingen av norske standpunkter også ut fra vennskapsbånd og kontaktvirksomhet mellom skipsfartsnæring, byråkrati og politikere.

Avhandlingens tema i mer avgrenset forstand knyttet til transport- og forsyningsberedskap har bare i liten grad blitt beskrevet eller drøftet i litteraturen. Foruten noe materiale av mer selvbiografisk art foreligger noe forskningsbasert litteratur om temaområdet skipsfart i krig – med ulikt tidsmessig og tematisk tyngdepunkt. Norsk skipsfarts historie under annen verdenskrig ble

³² Tamnes, s. 151; ”tredje verden” – f. eks. s. 413 ff.

³³ Knudsen 1978, s. 200 f.

³⁴ Lundestad 1977, s. 506 f.

utførlig behandlet i bokverket *Handelsflåten i krig*. Verket påviser som tidligere nevnt norsk skipsfarts sentrale betydning under krigen. Atle Thowsen skriver at den norske handelsflåten for britene ikke bare var verd å kjempe for i 1940, men at det også var "livsnødvendig å kjempe for den. Det var i realiteten et spørsmål om å holde selve hovedenergikilden åpen for den allierte krigsmaskinen i Europa." Thowsen påpeker også at krigen førte til at nye styringsformer og beslutningsorganer for skipsfarten ble etablert og at arbeids- og myndighetsområdet for allerede etablerte organer ble endret.³⁵

Bjørn Basberg skildrer i del to av Nortraships historie etableringen av skipsfartsberedskap summarisk. I sitt bind av norsk utenrikspolitikk historie nevner Eriksen og Pharo også etableringen.³⁶ I Rolf Tamnes' bok om norsk utenrikspolitikk i perioden 1965 – 1995 beskrives tidligere forsvarsminister og skipsreder Otto Grieg Tidemand i en bildetekst som "leder av NATOs handelsflåte i krig" "fra 1973 til slutten av den kalde krigen". Den upresise og noe brautende bildeteksten viser til at Tidemand ble forhåndsutplukket til en av leder-stillingene i det driftsapparatet som skulle opprettes for skipsfarten under krig.³⁷

Noen historikere har diskutert problemstillinger i tilknytning til beredskapsplanlegging og sjøverts logistikk. Martin Doughty utgav i 1982 et forskningsarbeid om den britiske transportberedskap på skipsfartssiden – *Merchant Shipping and War. A Study in Defence Planning in Twentieth-Century Britain*. Han holdt seg imidlertid til tiden under og mellom de to verdenskriger og begrenset seg til et nasjonalt perspektiv. Med utgangspunkt i de anglo-amerikanske forhandlingene om skip under annen verdenskrig har Kevin Smith beskrevet svekkelsen av britisk innflytelse og den tiltagende amerikanske dominans i det allierte krigstidssamarbeidet i *Conflict over Convoys. Anglo-American logistics diplomacy in the Second World War*. Smith beskriver flere faktorer som sammen virket til at Storbritannia ble avhengig av amerikansk velvilje på skipsfartsfronten innen utgangen av 1943: Dårlig fokus på logistikk; hensynet til sivile forsyninger i krigsplanleggingen; britiske imperieforpliktelser; og manglende britisk evne til å beskytte skipene tilstrekkelig og bygge nye skip. Som nevnt har Alan Cafruny skrevet en bredere presentasjon av skipsfarten i internasjonal økonomisk historie – *Ruling the Waves. The Political Economy of International Shipping*. Ved å tegne en linje fra 15-1600-tallet og frem til etterkrigstiden argumenterer han for at skipsfart alltid har hatt en sentral plass i stormaktenes politikk og deres fremvekst og nedgang. Hans oppmerksomhet er i stor grad konsentrert om etterkrigstiden og amerikansk skipsfartspolitik, og hans anliggende er å redegjøre

³⁵ Thowsen 1992, s. 19.

³⁶ Basberg 1993 s. 351; Eriksen og Pharo s. 67.

³⁷ Tamnes 1997, s. 64.

for det han ser som det amerikanske hegemoni i skipsfarten.³⁸

Den første generalsekretær i NATO, Lord Ismay, ga en kort skildring av beredskapsapparatet i alliansen i sin bok om NATOs første fem år. Han påpekte at PBOS var det eneste sivile organet fra NATOs første år som overlevde reorganiseringen på Lisboa-møtet i februar 1952. Videre har Lawrence Kaplan kommentert etableringen av PBOS. I *A Community of Interests: NATO and the Military Assistance Program 1948-1951* holder han PBOS opp mot andre NATO-organer opprettet det første året av alliansens eksistens. Han karakteriserer beslutningen om å etablere organet som ”more modest but more effective”. En fyldigere drøftelse gir James A. Huston i *One For All. NATO Strategy and Logistics through the Formative Period (1949-1969)*. Han beskriver noen av PBOS-prinsippene og innholdet i komiteens planlegging. Han hevder at PBOS’ ”basic assumptions” i hovedsak forble uendret under NATOs nye forutsetninger om atomkrig, at ”it may have appeared that the PBOS was completely out of tune with strategic plans” og at ”[m]any insisted that plans for ocean shipping were based upon the very least likely contingency”. Beredskapsplanleggingen ble så, fortsetter han, ”gjenoppdaget” under NATO-forutsetningene fra slutten av 1960-tallet om fleksibelt svar. Huston argumenterer for så vidt greit både for det konstante behovet for beredskapsplanlegging for skipsfarten – uavhengig av antagelsene om ulike typer krig – og også om den trolig styrkede betydning PBOS fikk fra siste del av 1960-tallet. Men et utsagn om at PBOS ikke reviderte planene i henhold til NATOs nye forutsetninger fra midten av 1950-årene, er ukorrekt. Etter noteapparatet å dømme bygger Huston stort sett på publisert materiale ved siden av intervjuer. Det kan synes som om han delvis skriver på bakgrunn av en situasjonsrapport fra midten av 1960-årene og at han kildemessig ikke har fått med seg 1950-tallet i det hele tatt. Han etablerer ikke noe forløp, men beskriver bare en tilstand formodentlig lik den han har funnet i situasjonsrapporten.³⁹

På norsk side har tidligere administrerende direktør i NR David Vikøren, selv NR-utsending til internasjonale fora i et noe senere tidsrom enn tidsperspektivet for denne avhandlingen, viet beredskapsordningen noe oppmerksomhet i et par skrifter fra Den norske atlanterhavskomiteén. Her ser han PBOS-samarbeidet i lys av erfaringene fra Nortraship under annen verdenskrig og av mer samtidige problemer i nyere forsvarsberedskap.⁴⁰ NATOs samarbeid på skipsfartsområdet er også nevnt i John Egeland's forfatterskap. Egeland har dessuten kort beskrevet samarbeidet mellom UD og NR om skipsfartsrepresentasjon i Washington. En av de mest sentrale representanter for norske redere i internasjonal komité-sammenheng, Leif Høegh, har omtalt sin delaktighet i en tidlig fase av beredskapsarbeidet for skipsfarten i NATO i 1950-årene. Høegh har poengtert at ”Norske

³⁸ Doughty 1982; Smith 1996; Cafruny 1987.

³⁹ Ismay 1954, s. 145 f.; Kaplan 1980 s. 89 f; Huston 1984, s. 228 ff.

standpunkter hadde stadig en betydelig vekt". Ut fra egne notater kaller han et møte i februar/mars 1950 noe upresist for et åpningsmøte.⁴¹ En jubileumbok Høegh-rederiet utgav i 1997, kan i forhold til Leif Høeghs egen biografi fra 1970 neppe karakteriseres som resultat av generasjonsvis kunnskapsvekst når det gjelder temaet skipsfartsberedskap.⁴²

Utover disse arbeidene er integrasjonen av handelsflåten i NATOs forsvarsplaner og problemstillinger i tilknytning til dette i svært liten grad blitt beskrevet. Temaet må derfor kunne karakteriseres som forholdsvis lite behandlet i etterkrigshistorisk forskning. Det får blant annet til følge at historien som nevnt konsentreres om etableringen av det overordnede apparatet. Det er mange sektorer under feltet skipsfart og forsvar som kan være gjenstand for andre studier – artikler, hovedfagsarbeider eller doktorgrader. Det gjelder blant annet spørsmålet om marinekontroll av skipsfarten, om forholdet hav-havn-land og om samarbeidet mellom de forskjellige relevante organer på alliert og nasjonalt plan, foruten mer statistisk-økonomiske analyser.

Avhandlingens avgrensning i tid tilsier også at det er behov for oppfølging som særlig på basis av videre avgraderinger drøfter arbeidet fra 1960-årene under NATOs nye strategi for fleksibelt svar, gjennom den kalde krigs slutt og overgangen til en ganske annerledes storpolitisk situasjon med en annen beredskapsmessig vektlegging. En kan også tenke seg en studie omkring det problemfylte samarbeidet mellom sivile og militære i lys av PBOS-samarbeidet om den sivile skipsfart. Videre kan det også være fruktbart å utvikle det komparative perspektivet og drøfte mer konsentrert sektorer av arbeidet i enkelte land. Et slikt kan være småstatsorientert, for eksempel en sammenligning av arbeidet i Danmark og Norge.

⁴⁰ Vikøren 1986 og 1991.

⁴¹ Egeland 1971, s. 275 f. og 268; Høegh 1970, s. 66.

⁴² Bakka 1997, s. 60: "In February 1950 he was back in New York as the only non-military delegate from Norway in setting up the Planning Board for Shipping (PBOS). This board was to coordinate allocation of tonnage from NATO member states for military purposes, and Leif Høegh found such a scheme essential to keep the Americans from building more ships.

Norway already had its Nortraship emergency organisation in readiness for crises, and this became a factor of vital importance; one which also brought the country a greater significance within NATO."

3

Skipsfarten i to verdenskriger: Den norske, korporative ledelse og det transatlantiske samarbeid

Normally, any international action requires a careful balancing of many considerations, political, financial, economic, humanitarian ... In 1918, however, the problem of the Allies was simplified by the fact that the need for ships outweighed almost every other consideration. Supplies, and the money to buy them, might both be less than they would have wished. But there were always during this period more supplies and more money to buy them than ships to transport them, and without transport to the field of conflict the possession of supplies was useless.

Arthur Salter i historieverket "Economic and Social History of the World War".¹

Under både første og annen verdenskrig var de allierte sterkt avhengige av skipsfarten for forsyningsformål. I begge verdenskriger var handelsflåten den overlegent viktigste transportør av sivile og militære forsyninger for de allierte. Tilgang til skip ble en av de avgjørende faktorer for fremgang og seier.

De alliertes avhengighet av skipsfart under første og annen verdenskrig fikk tre utslag som er vesentlige for å forstå beredskapsarbeidet fra 1950. Det første gjaldt Norge: Britiske myndigheter rettet under begge verdenskriger vidtgående krav til Norge om kontroll med norske skip og om tilgang til norsk tonnasje. Regjeringen og norske næringsinteresser løste problemene som disse kravene skapte, gjennom et korporativt samarbeid. Karakteristikken dekker både første og annen verdenskrig, selv om det korporative samarbeidet fikk en annen form etter okkupasjonen av Norge 9. april 1940. De gode erfaringene med den korporative arbeidsdelingen på området under de to verdenskrigene medførte at styringsformen ble befestet som en "norsk" løsning for skipsfart i krig.

Det andre utslaget av de alliertes avhengighet av skipsfart under de to verdenskrigene peker mot

¹ Salter 1920, s. 245.

PBOS: Den i perioder akutte mangelen på skipstonnasje under første og annen verdenskrig førte til at de allierte etablerte samarbeidskomiteer for bruken av handelsflåtene. PBOS har dermed forløpere i transatlantiske skipsfartskomiteer under første og annen verdenskrig. Spørsmålet om å etablere skipspooler ble også tatt opp av disse komiteene. De allierte lyktes imidlertid ikke å nå frem til enighet da.

Det tredje utslaget av det allierte behovet for skip var en sterk norsk frykt for å bli utestengt fra det allierte skipsfartssamarbeidet etter at Norge selv var kommet med i annen verdenskrig. Denne frykten oppsto ved en kombinasjon av de foregående momentene; de allierte kravene om mer norsk tonnasje og etableringen av allierte samarbeidskomiteer for skipsfart, tilsynelatende over hodet på Norge. Den norske frykten vedvarte utover annen verdenskrigs slutt. I bunnen lå redselen for å miste kontrollen over – kanskje særlig inntektene fra – norsk skipsfart.

Dette kapitlet beskriver disse utslagene av det sterke allierte behovet for skip under første og annen verdenskrig: Etableringen av et korporativt samarbeid i Norge som følge av allierte krav om kontroll med og tilgang til norske skip; opprettelsen av allierte samarbeidskomiteer for bruken av skipene; og den norske frykten for å bli oversett og miste kontrollen over norsk skipsfart ved etableringen av disse allierte samarbeidskomiteene.

Det norske korporative samarbeid

1917: Forhandlinger mellom NR og britiske myndigheter

Den britiske forsynings situasjonen under første verdenskrig ble særlig kritisk etter at Tyskland i februar 1917 innledet en uinnskrenket ubåtkrig. Tyskland opprettet en sperresone rundt de britiske øyer inkludert Frankrikes kystområde. All skipsfart som ble oppdaget i denne sonen, skulle uten videre møtes med våpen. Den intensiverte ubåtkrigen førte umiddelbart til en rekke skipssenkninger. Storbritannias evne til å fortsette krigen ble alvorlig rammet: ”The continuance of this rate of loss would have brought disaster upon all the Allied campaigns, and might well have involved an unconditional surrender.”²

De mange skipstapene fikk tre viktige konsekvenser: For det første fikk Storbritannia et sterkt behov for mer tonnasjekapasitet. Dette behovet måtte først og fremst dekkes ved overtagelse av brukskontrollen til andre lands skip. Størrelsen gjorde norsk handelsflåte særlig interessant for britene. For det andre rammet skipssenkningene også forsyningene til Norge, særlig tilførselen av

kull. For det tredje skapte den tyske ubåtkrigen et akutt behov for å beskytte eller bevæpne skipene i den farlige nordsjøfarten.

Spørsmålet om en tonnasjeoverføring fra Norge til Storbritannia kom opp til drøftelse både i London og Kristiania fra tidlig i februar 1917, men umiddelbart forelå det ingen løsninger som var akseptable eller praktisk mulige. Sterkt foruroliget over de mange skipssenkningene tok den norske regjeringen i mars initiativ til en fornyet gjennomgang av spørsmålet. I slutten av måneden oppsto en ide om en spesiell norsk-britisk tonnasjeutveksling. Tanken var at de ubevæpnede norske skipene skulle sendes til mindre farlige farvann for her å bli satt i britisk tjeneste. Britiske skip skulle fylle tomrommet etter de norske skipene i Nordsjøen og sørge for å dekke det norske behovet for kulltransporter.³

NR henvendte seg den 20. mars 1917 til regjeringen for å få formell tillatelse til å føre forpliktende forhandlinger om en tonnasjeoverføring fra Norge til Storbritannia. Forbundet selv ville helst unngått en slik ordning. Utviklingen i krigen og det britiske presset gjorde imidlertid tonnasjeutvekslingen til den mest egnede utveien. NR karakteriserte den påtenkte ordningen som et offer fra næringsgrenens side til fordel for hele samfunnet: Spørsmålet om å akseptere britiske vilkår for norsk skipsfart hadde særlig bakgrunn i det norske behovet for kull, uttalte forbundet. Statsminister Gunnar Knudsen sluttet seg til NRs forståelse: På et møte mellom ham og presidentskapet i NR den 12. april 1917 karakteriserte Knudsen tonnasjeoverføringen som ”et nødvendig offer”. Statsministeren bad NR gjennomføre skipsfartsforhandlingene. I lukkede møter mot slutten av april 1917 aksepterte Stortinget planen om å stille norsk skipstonnasje til disposisjon for Storbritannia.⁴

Forhandlingene mellom representanter fra NR og britiske myndigheter strakk seg frem til juni 1917. I den følgende avtalen forpliktet NR seg til å medvirke til at størstedelen av den handelstonnasje som Norge ikke selv hadde bruk for, gikk over i alliert tjeneste for resten av krigen. Etter behandling den 5. juni 1917 vedtok Stortinget de lovbestemmelser som ga regjeringen myndighet til å forby avslutning eller fornyelse av fraktkontrakter for skip. Regjeringen sanksjonerte ”Lov om forbud mot befraktning av norske fartøyer i visse tilfelle” den 12. juni. Ved kongelig resolusjon samme dag overførte regjeringen denne myndigheten til NR.

Den korporative samarbeidsform som tonnasjeavtalen representerte, var ikke et nytt innslag i Norge i 1917 og heller ikke begrenset til skipsfartsnæringen. Mønsteret var blitt etablert gjennom bransjeavtalene mellom britiske myndigheter og norske bransjeforeninger. Den første av disse ble

² Salter 1921, s. 122.

³ Keilhau 1927, s. 190 f.; Riste 1965, s. 176.

⁴ Keilhau 1927, s. 194.

inngått 31. august 1915.⁵ Disse avtalene sikret importen av britiske råvarer til Norge, men ga britiske myndigheter bred kontroll over norsk næringsliv. De norske bransjeforeningene ble her gjort til utøvende kontrollorganer for britiske myndigheter.

Av hensyn til Norges stilling som nøytral ble avtalen om tonnasjeoverføring til Storbritannia holdt hemmelig. Skipene som Storbritannia kom til å overta med bakgrunn i denne ordningen, fikk offisiell status som rekvirert.⁶

NR opprettet en avdeling for fraktkonsesjoner. Den skulle ha det praktiske tilsynet med at loven ble etterlevet og skulle godkjenne eller forby de fraktkontraktene norske rederier inngikk. Rederiene ble nødt til å slutte skipene til britiske eller britisk-allierte befraktere, og resten av norsk skipsfart kom således under britisk kontroll så lenge krigen varte.⁷

1940-45: Forhandlinger og drift gjennom Nortraship

Tidlig etter det tyske angrepet på Polen 1. september 1939 fattet den norske regjeringen og NR beslutninger som ville gjøre det enklere å etablere et samarbeid mellom myndighetene og forbundet om kontroll av skipsfarten. Regjeringen utferdiget en provisorisk anordning den 5. september 1939 om befraktningsforhold i krigstid. Anordningen gjorde det forbudt å slutte eller fornye fraktkontrakter for norske skip uten godkjennelse fra departementet eller fra et organ som departementet hadde gitt denne myndigheten videre til. NR gjennomførte i midten av september 1939 en forandring av sine lover. Den medførte at forbundets sentralstyre fikk blankofullmakt til å inngå kollektive avtaler på vegne av norske rederier så lenge krigen varte.⁸

Storbritannia hadde verdens største handelsflåte da annen verdenskrig brøt ut. Likevel kom landet til å få behov for mer skipstonnasje til import av matvarer og råmaterialer – for å kunne dekke de innenlandske behovene og samtidig drive militære operasjoner utenlands.

Britiske transportmyndigheter henvendte seg etter krigsutbruddet til Norge for å få tilgang til norsk tonnasje. Forhandlinger mellom de to landene i krigens første måned avdekket at britene i utgangspunktet ønsket å overta for bruk all den tonnasje som Norge ikke selv behøvde. Det mest umiddelbare behov var 150 store tankskip eller omkring to tredeler av Norges samlede tankskipsflåte.⁹ Etter konsultasjoner mellom NR og statsminister Johan Nygaardsvold, utenriksminister Halvdan Koht og forsyningsminister Trygve Lie, bad regjeringen NR ”komme frem til en ordning med britene som ga utseende av at forbundet sto som kontrahent overfor et

⁵ Jfr. Berg 1995, s. 197.

⁶ Riste 1965, s. 176 ff.; Keilhau 1927, s. 194 ff.; jfr. Berg 225 f.

⁷ Brækhus 1934, s. 109 f.

⁸ Thowsen 1992, s. 52.

⁹ Thowsen 1992, s. 54.

privat firma”.¹⁰ I 1939 som i 1917 var bakgrunnen for en slik ordning ønsket om å unngå at Norge ble trukket inn i krigen. Forhandlingene som fulgte, førte frem til en avtale av 11. november 1939 der Storbritannia fikk anledning til å befrakte 150 norske tankskip og i tillegg rundt 450.000 brt tørrlasttonnasje. NR signerte denne ”scheme-avtalen” den 20. november 1939.¹¹

Umiddelbart etter at Tyskland angrep Norge den 9. april 1940, begynte flere norske aktører delvis uavhengig av hverandre å arbeide for å sikre at kontrollen over den norske handelsflåten forble på norske hender. Med den tyske okkupasjon av landet var det fare for at den norske utenriksflåten ble overtatt av Tyskland eller at den ble beslaglagt av britiske myndigheter som fiendtlig eiendom. Aktørene som arbeidet for å sikre norsk skipsfart, var regjeringsmedlemmer, tjenestemenn i utenriksstjenesten, redere og funksjonærer i skipsfartsnæringen.

Under sin flukt fra de tyske styrker i Norge rekvirerte regjeringen bruksretten til den norske handelsflåten gjennom en provisorisk anordning av 22. april og så igjen 18. mai 1940. Rekvisisjonen fastsatte at de norske skipene skulle drives samlet gjennom et kontor i London, i anordningen av 22. april kalt ”Forsyningsdepartementets skipsfartsdirektorat i London”.¹² Dette organet fikk navnet Norwegian Shipping and Trade Mission, forkortet til Nortraship etter telegramadressen. Hovedkontoret ble lagt til London, og etter hvert ble det også opprettet et hovedkontor i New York.

Den overveiende delen av Nortraships virksomhet ble konsentrert til rederidriften. Gjennom en ”Trade Division” drev rederiet imidlertid også forsynings- og handelsvirksomhet de første ni månedene av krigen. Fra januar 1941 var Nortraship en ren skipsfartsorganisasjon.¹³

Nortraship fikk driftsansvaret for størstedelen av den norske handelsflåten – de skipene som ved Tysklands angrep på Norge befant seg utenfor eller som klarte å komme ut av tysk-kontrollerte områder og havner. Denne flåten utgjorde vel 1000 skip på drøyt 4 millioner bruttotonn.

I takt med det økende britiske tonnasjebehovet utover høsten og vinteren 1940-41 tiltok også det britiske presset på Norge for å avgi mer tonnasje enn det ”scheme-avtalen” og tillegg til denne åpnet for. Storbritannia ønsket også at Norge skulle bidra til å redusere utgiftene til krigføringen ved å endre betingelsene og redusere fraktene som Nortraship innkasserte for de norske skipene.

I mars 1941 inngikk Nortraship en ny befraktningsavtale med britene. Den regulerte en større del av den norske handelsflåten inn under britisk befraktning. Endel linjeskip måtte som resultat av avtalen overføres fra amerikansk til britisk befraktning.¹⁴ Umiddelbart etter at denne avtalen var inngått, fremsatte britene nye krav om norsk tonnasje. De store, allierte tonnasjetapene i slaget om

¹⁰ Thowsen 1992, s. 56.

¹¹ Thowsen 1992, s. 58 f.

¹² Thowsen 1992, s. 150.

¹³ Thowsen 1992, s. 154-161.

Atlantehavet fra mars 1941 bidro sammen med kamphandlingene i Midtøsten igjen til å øke det britiske behovet for norske skip. Storbritannia krevde derfor at resten av den frie norske tonnasjen skulle stilles til landets disposisjon for krigsinnsats.

Nye forhandlinger om norsk tonnasje ble innledet i mai 1941. Disse førte frem til oktoberavtalen av 1941.¹⁵ Med den fikk Storbritannia brukskontroll over mer enn 70 % av norsk skipsfart.¹⁶ Under den såkalte Hogmanay-avtalen fra nyttår 1942-1943 kom resten av den norske handelsflåten under alliert kontroll.

Gjennom fire tonnasjeavtaler ble den norske utenriksgående handelsflåten bortbefraktet til allierte, hovedsakelig britiske myndigheter. Nortraship sto for den svært omfattende administrasjonen av befraktningsavtaler, skip og sjøfolk. Rederiet kom dermed til å sikre ”en økonomisk uavhengig stilling for regjeringen og det sivile og militære apparat den bygde opp.” Skipsfartens sentrale rolle i den allierte krigsinnsats bidro også til å gi Norge en sterkere posisjon blant de allierte.¹⁷

Den norske korporative erfaring

Norsk skipsfart befant seg under første verdenskrig i et sterkt spenningsfelt. På den ene side hadde den allierte side et sterkt behov for tilgang til norsk skipstonnasje. På den annen side var den norske utenrikspolitiske målsetting klar; Norge skulle ikke innblandes i krigen, Norge kunne ikke tre inn i noe offisielt samarbeid med britiske myndigheter. I dette spenningsfeltet etablerte den norske regjeringen og norsk skipsfartsnæring et korporativt samarbeid. I tråd med hva korporatisme-teorier fra slutten av 1970-tallet belyser generelt, fikk den norske korporative skipsfartsledelsen etter sommeren 1917 en to-veis innflytelse. NR opprettet en avdeling for fraktkonsesjoner som skulle godkjenne norske rederiers befraktningsavtaler. Derved fikk forbundet ikke bare en funksjon som representant for rederiene overfor norske myndigheter og på vegne av Norge overfor britiske myndigheter. Forbundet fikk også en formidlende og kontrollerende rolle den andre veien – overfor norske enkeltredere på vegne av norske og britiske myndigheter.

Ettertiden vurderte resultatene av den norske korporative løsningen av skipsfartsspørsmålet som positivt. Wilhelm Keilhau beskrev den norsk-britiske tonnasjeavtalen fra 1917 som ”sikkert den i enhver henseende fordelaktigste” både for norsk skipsfart og for Norge som nasjon:

¹⁴ Thowsen 1992, s. 429.

¹⁵ Thowsen 1992, s. 328 f.

¹⁶ Thowsen 1992, s. 360 og 430.

¹⁷ Thowsen 1992, s. 89 og 111; Sverdrup 1996, s. 42-46 (sitat s. 46).

... to av de avtaler som regjeringen sluttet med Storbritannia under krigen, nemlig fiskeavtalen og kobberavtalen, førte landet ut i de største politiske vanskeligheter. I begge disse tilfeller var årsaken den at de norske forhandlere ikke hadde lagt tilstrekkelig sakkyndighet for dagen. Betydningen av å la en næringsorganisasjon få det avgjørende ord under mellomfolkelige forhandlinger om nasjonens økonomiske livsinteresser ble således illustrert på en nesten grell måte.¹⁸

Oppslutningen om denne lærdommen var imidlertid neppe unison. Trolig var en del av rederiene som utgjorde NRs medlemsmasse, kritiske til at forbundet påtok seg en slik kontrollerende funksjon på vegne av norske og britiske myndigheter og rettet mot rederiene selv.

Det gunstige resultatet for landet som helhet bidro likevel til å befeste denne korporative ordningen som ”en norsk måte” å håndtere problemer på i skjæringspunktet mellom utenriks- og handelspolitikk. Den neste norske regjeringen som fikk krav om å stille norsk tonnasje til disposisjon under krig, høsten 1939, valgte å følge de sporene regjering og næringslivsorganisasjon hadde trådt opp i 1917.¹⁹ På nytt oppfordret en norsk regjering NR til å gå inn i forhandlinger av utenriks- og næringspolitisk karakter med utenlandske myndigheter på vegne av Norge.

Forutsetningene for det norske skipsfartsarbeidet ble dramatisk endret med det tyske angrepet på Norge den 9. april 1940. Tysklands invasjon og okkupasjon av Norge fikk i denne sammenheng tre konsekvenser. For det første fikk ikke den norske regjeringen lenger behov for å skjule det faktum at deler av handelsflåten var bortbefraktet til britiske myndigheter. Det betød at det ikke lenger var nødvendig å sette forhandlingene om norsk skipsfart bort til den frittstående næringslivsorganisasjonen NR. For det andre skapte den tyske invasjonen behov for at de offisielle norske myndigheter selv tok kontrollen over norsk skipsfart. Det middel som sikret dette, var den statlige rekvisisjonen av norsk skipsfart hjemlet i de provisoriske anordningene fra april og mai 1940.

Den tredje konsekvensen av det tyske angrepet på Norge gjaldt det mer spesifikke innholdet i disse anordningene – beslutningen om å opprette et direktorat-lignende, statsdrevet rederi. En kan tenke seg at også andre løsninger ville vært aktuelle – som drift av handelsflåten gjennom et organ ledet av NR. Forbundet hadde imidlertid ikke fått etablert noe stort ute-apparat for dette formålet. Og uansett hvor uoversiktelig situasjonen var i Norge våren 1940 med de tyske styrkene i landet, syntes det klart at norsk skipsfart måtte ledes fra utlandet. Det er også mulig at regjeringen ikke ville ha valgt en annen løsning selv om mulighetene hadde ligget bedre til rette for det. Av hensyn til sin egen stilling og tyngde trengte regjeringen å ta og beholde en direkte kontroll over norsk

¹⁸ Keilhau 1948, s. 64 f.

¹⁹ Thowsen 1992, s. 83. Thowsen vektlegger Nygaardsvold-regjeringens manglende skipsfartskompetanse som forklaring på at NR fikk forhandlingsansvaret i 1939. Dette er et supplerende poeng, men det viktigste synes likevel å være ønsket om å holde Norge utenfor krigen. Valget av middel for å nå dette målet var delvis motivert ut fra tilfredshet med den korporative ordningen under første verdenskrig.

skipsfart.

Nortraship var selv i alle praktiske henseende et enkeltrederi. Organisasjonselementet som vi finner i 1917 og som står sentralt i korporatisme-teori, var i stor grad fraværende. Likevel hadde driftsformen under Nortraship et korporativt preg. Administrasjonen av Nortraship ble i stor grad bygd opp med redere og funksjonærer fra ledende stillinger i norske rederier. Flertallet av disse sto ideologisk nær norsk skipsfartsnærings fellesinteresser. Den løsningen den norske regjering valgte ved oppbyggingen av rederiet, ble dermed en type ”indre korporatisme”. Ordningen kjennetegnes ved at administrasjonen av offentlige organer domineres av sektorprofesjoner. Gruppene forsøker ”å forme vedtakene slik at disse svarer til deres egne profesjonelle oppfatninger om hva som er gode løsninger”.²⁰ Det vil dermed være riktig å si at det korporative innslaget preget norsk utenrikspolitikk under de to verdenskrigene, om enn på forskjellig måte.

Etableringen av allierte skipsfartskomiteer

I løpet av første og annen verdenskrig etablerte den britiske side flere samarbeidskomiteer for de alliertes bruk av skipsfart. Den generelle bakgrunn var ønsker om å bedre oversikten over transportsituasjonen, holde fraktratene nede, og unngå at flere enkeltland i krigstidssamarbeidet brukte ressurser på oppgaver som et felles organ kunne gjøre like godt alene.

Det er i denne sammenheng de transatlantiske, interallierte skipsfartskomiteene som er interessante. Disse komiteene sprang ut av noen av de samme ideer som lå til grunn for etableringen av PBOS, og de kan dermed ses som forløpere for det transatlantiske skipsfartssamarbeidet i NATO. Tre slike komiteer har aktualitet. Det er den interallierte befraktningskomiteen som ble etablert etter at USA kom med i første verdenskrig, den anglo-amerikanske skipsfartskomiteen under annen verdenskrig, og den interallierte samarbeidskomiteen som ble opprettet i 1944 og som skulle lede skipsfartsarbeidet under overgangen til fredstid.

1917-18: Allied Maritime Transport Council

Storbritannia og dets allierte opprettet i 1916 en befraktningskomite, ”Inter-Allied Chartering Committee”, IACC. Gjennom denne skulle de allierte statene i større grad koordinere etterspørselen etter skipstransporter særlig for å begrense den kraftige veksten i fraktratene. USAs inntreden i krigen året etter ga grunnlag for at dette skipsfartssamarbeidet kunne utvides over Atlanterhavet.

En større, alliert konferanse i Paris i slutten av november 1917 samlet representanter fra så å si

alle ententemaktene. USA deltok for første gang formelt på en alliert konferanse sammen med Frankrike, Storbritannia og Italia. Konferansen delte seg i to seksjoner – en for hvert av de to hovedområder den skulle drøfte – militære og økonomiske spørsmål. Økonomi-seksjonen opprettet en rekke underutvalg, deriblant et for skipsfartsarbeidet. Selv om de fleste landene deltok i dette utvalget, kom de fire stormaktene Storbritannia, Frankrike, Italia og USA til å utgjøre et tyngdepunkt. Til grunn for diskusjonene lå blant annet en rekke britiske krav til USA om å stille flere skip til disposisjon, intensivere nybyggingsprogrammet og iverksette tiltak for å få satt alle nøytrale og fiendtlige lands skip i amerikanske havner inn i alliert tjeneste.

I dette utvalget kom de allierte til enighet om å intensivere samarbeidet om skipsfartssaker og å opprette komiteen Allied Maritime Transport Council, AMTC.²¹ Denne komiteen skulle bidra til å realisere disse målene:

- Skipstonnasjen under alliert kontroll skulle utnyttes mest mulig økonomisk.
- Tonnasjen skulle fordeles på en mest mulig hensiktsmessig måte i forhold til krigføringens behov.
- De forskjellige alliertes behovsprogrammer skulle tilpasses til den reelle transportkapasiteten.

AMTC holdt sitt første møte i London 11. mars 1918 med seks allierte statsråder og omkring tredve embetsmenn. I tillegg til de organisasjonsmessige spørsmål drøftet komiteen en første oversikt over balansen mellom importbehov og transportevne for de allierte land. Oversikten hadde begrenset kvalitet og verdi, men den ga en antydning om det betydelige allierte tonnasjeunderskuddet som komiteen gjennom sitt videre arbeid måtte forsøke å få dekket inn.²²

Et av forslagene i AMTC gikk ut på å opprette en poolordning for de allierte lands skipsfart. Poolen skulle ledes av et interalliert organ. Dette forslaget strandet på grunn av motstand fra britiske og amerikanske representanter. Verken Storbritannia eller USA var interessert i å delegere myndighet over egne skip til et organ hvor disse landene risikerte å bli nedstemt. Videre kom at et slikt poolsystem neppe ville skape større effektivitet på dette tidspunktet i krigen. Kontrollen over poolen ville vanskelig kunne samles på ett sted, og utsendingene til poolens eksekutivutvalg ville ikke klare å få alt de behøvde av fullmakter og administrativ kontakt. Som følge av disse momentene forble ententens skip under nasjonal kontroll ut krigen, og AMTC fikk en mer begrenset oppgave særlig i tilknytning til tonnasjefordeling.²³

²⁰ Nordby 1994, s. 10.

²¹ Salter 1921, s. 151 f.

²² Salter 1921, s. 162 f. og 298.

²³ Salter 1921, s. 154.

Nå fikk AMTC likevel styring med en pool av skipstonnasje. Mesteparten av de nøytrale lands skipsfart som var blitt stilt til de alliertes disposisjon, var etter hvert kommet under IACCs kontroll. En del av de nøytrale skipene lå riktignok fortsatt utenfor denne poolen ved at de ble befraktet direkte av en av de allierte regjeringer eller et annet organ i entente-landene. På sitt møte i april 1918 overtok og utvidet AMTC poolen av nøytral tonnasje som den europeiske befraktningskomiteen hadde styrt.²⁴

Den allierte organiseringen av skipsfartsarbeidet under første verdenskrig kan beskrives som ”piecemeal and incomplete”.²⁵ Med unntak av poolen av nøytrale skip og med unntak av de beslaglagte sentralmakt-skipene som kom under komiteens kontroll under våpenhvilen etter krigen, fikk ikke AMTC noen direkte utøvende myndighet. Den kritiske militære situasjonen gjorde at organet ikke holdt noe møte mellom slutten av april og slutten av august 1918. I hoveddelen av sitt arbeid var komiteen i prinsippet rådgivende for de enkelte regjeringer som skulle dirigere sin egen skipsfart og drive sitt eget forsyningsarbeid.

1942-43 og 1944-46: Combined Shipping Adjustment Board og United Maritime Authority

Tanken om å organisere et internasjonalt skipsfartssamarbeid etter mønster av AMTC ble tatt opp igjen under annen verdenskrig i juni 1941. Forslaget ble fremsatt av en avdelingssjef i et kontor under det amerikanske organet Office of Emergency Management – igjen underlagt den amerikanske president Franklin D. Roosevelt. Bakgrunnen for forslaget var den stadig forverrede skipsfartssituasjonen – de sterke britiske behovene for flere skip og de amerikanske forsvarsgreners økte beslag av den amerikansk-kontrollerte skipstonnasjen. I forslaget het det at det økte presset på skipsfarten ville avta om USA inngikk i et samarbeid med ”the British, Canadian and the other Dominions for a coordinated effort of shipping control along the lines of the experience in the last war ...”.²⁶

Etter at USA var kommet med i krigen i desember 1941, ble et mer utførlig forslag presentert for Roosevelt. I denne ”Elliott-Marvin-planen” ble det foreslått at et uavhengig, internasjonalt organ skulle etableres under navnet Joint Shipping Board. Komiteen skulle bestå av fem amerikanske representanter, fem britiske og fem fra andre nasjoner på alliert side. Komiteen skulle ha kontroll

²⁴ Salter 1921, s. 170 f.

²⁵ Cafruny 1987, s. 83. I forskningslitteraturen om de angloamerikanske skipsfartsforbindelser under første verdenskrig betones i stor grad problemene i samarbeidet. Eksempelvis beskriver Safford forholdet som fylt av ”extraordinary rivalries, suspicions, and enmity”. Safford 1981, s. 262.

²⁶ W.Y. Elliott, Chief of the Shipping Section i Office of Production Management til Wayne Coy i Office for Emergency Management under Executive Office, sitert iflg. Rosen 1951, s. 79.

over all havgående skipsfart som lå under deltager-regjeringenes kontroll.²⁷ Dette opplegget ble ikke realisert.

Som et resultat av møter mellom statsminister Winston Churchill og Roosevelt i desember 1941 opprettet den amerikanske og britiske regjeringen et Combined Shipping Adjustment Board, CSAB. Komiteen ble en av i alt fire anglo-amerikanske ”combined boards”.²⁸ I en kunngjøring om CSAB fra Det hvite hus den 26. januar 1942 het det at skipsfartsressursene fra USA og Storbritannia ”will be deemed to be pooled”. Det kunne dermed se ut til at et av de mest sentrale prinsippene fra Elliott-Marvin-planen skulle gjennomføres. Kunngjøringen om CSAB var imidlertid uklart i spørsmålet om komiteen skulle være det ledende skipsfartsorganet mellom USA og Storbritannia, også overordnet de to nasjonale skipsfartsadministrasjoner, eller om den bare skulle være et koordinerende organ mellom de to selvstendige, nasjonale administrasjonene i Washington og London. På den ene side ble CSABs funksjon beskrevet som å ”adjust and concert *in one harmonious policy* the work of the British Ministry of War Transport and the shipping authorities of the United States Government ...”. På den annen side ville ”... the executive power ... be exercised *solely* by the appropriate shipping agency in Washington and by the Minister of War Transport in London”.²⁹

Under organiseringen måneden etter ble det tydelig at USA og Storbritannia hadde svært forskjellige mål for skipsfartssamarbeidet. Amerikanske representanter ønsket å gjøre CSAB til et sterkt organ med felles utnyttelse av skipene. De britiske utsendingene så i stedet på CSAB som et middel til umiddelbart å avhjelpe det desperate britiske behovet for mer skip. Storbritannia hadde et akutt behov for å få tilført tonnasekapasitet og kunne ikke bruke tid på å utvikle et tett, interalliert samarbeid før disse skipene ble satt i funksjon. Den britiske skipsfartsadministrasjon måtte selv få avgjøre hvor og hvordan skipene skulle utnyttes.³⁰ Det hadde bakgrunn i den prekære situasjonen på dette tidspunktet i krigen. Japans angrep på USA i desember 1941 hadde åpnet en ny og forsyningsmessig svært krevende krigsarena. Samtidig pågikk slaget om Atlanterhavet for fullt. Tyske ubåter gjorde dype innhugg i de alliertes handelsflåter. Følgen var et enda sterkere press på skipsfartsressursene. I en rapport til president Roosevelt i april 1942 het det: ”The shipping shortage is affecting the entire conduct of war. ... Shipments to Britain have been curtailed to the point that further reductions will not only seriously weaken British striking power against the continent, but

²⁷ Rosen 1951, s. 91 f. Jfr.: Cafruny 1987, s. 78 og 83 f.; Thowsen 1992, s. 375 f.; Basberg 1993, s. 75 ff.

²⁸ Rosen 1951, s. 95 f.

²⁹ Sitert fra erklæringens punkter 4 og 6 iflg. Rosen 1951, s. 98. Mine uthevelser. Uttrykket ”adjust and concert in one harmonious policy” går igjen i den innledende del av ”Memorandum of Organization” fra februar 1942. Behrens forstår dette slik at CSAB skulle vært et overordnet organ: ”... a body superior to the two national departments ...”. Behrens 1955, s. 448. Verken erklæringen fra januar eller organisasjonsnotatet fra februar er imidlertid helt klare på dette punktet.

³⁰ Rosen 1951, s. 106.

may even dangerously threaten their morale. Ships are urgently needed for India, China, Australia and New Zealand.”³¹

CSAB ble organisert mer i samsvar med britiske enn amerikanske ønsker.³² En komite ble opprettet i London og en i Washington med en pool av skip tilknyttet hver komite. De som satt i disse komiteene, var bare representanter for sine lands skipsfartsmyndigheter og hadde ingen selvstendig beslutningsmyndighet. CSAB fikk således bare en sekundær plass i det britisk-amerikanske skipsfartsarbeidet.

Den beskjedne funksjonen CSAB fikk, forklares på forskjellig måte i forskningslitteraturen. En tradisjonell, men ikke uproblematisk forklaring ligger i den kritiske vurderingen av britenes adferd og den britiske skipsfartsrepresentasjons manglende interesse for andre problemer enn å dekke Storbritannias behov for skipsfart: I løpet av de første og formgivende månedene av CSABs eksistens konsentrerte de britiske skipsfartsrepresentanter i Washington seg så å si utelukkende om å skaffe skipsfartshjelp fra USA-poolen. Sett med amerikanske øyne ble selv ikke tilstrekkelig informasjon om den britiske poolen gjort tilgjengelig for amerikanerne. Det viktigste resultatet i denne sammenheng var at ”this early period set the underlying tone and basis which were to determine the dealings between the two sides throughout”.³³ Dette argumentet inneholder en treffende karakteristikk av britenes holdning under de allierte skipsfartsforhandlingene, og også norske representanter fikk erfare de forhandlingstekniske problemer denne holdningen skapte. Som en forklaring på CSABs beskjedne innsats er argumentet likevel svakt. Den britiske holdningen til skipsfartssamarbeidet ses løsrevet fra den funksjon CSAB skulle fylle og også fra den pressede skipsfartssituasjonen i krigen. Gjennom CSAB skulle skipsfartsressurser nettopp kanaliseres dit de trengtes mest; i 1942 var dette det britisk-ledede transportarbeidet.

En annen forklaring ligger i en lignende henvisning til den amerikanske holdning – til den kraftige amerikanske militære og sivile motstand mot de omfattende allokeringer som trengtes. Som en følge av den nasjonalt pregede amerikanske motstanden, særlig uttrykt gjennom den amerikanske skipsfartsadministrasjons leder Emory S. Land, ble skipsfartssamarbeidet mellom USA og Storbritannia flyttet ut av CSAB og til et uformelt, bilateralt plan – ”private consultations”. Følgen av dette var at CSAB ”was relegated to statistics gathering and formal messages”.³⁴

Begge disse forklaringene trenger forankring i mer strukturelle rammebetingelser, og det er her

³¹ Tilstandsbeskrivelsen ble gitt med bakgrunn i en sterk kritikk av amerikansk skipsfartsadministrasjon. ”Memorandum Report to the President and the Vice-President on the Wartime Transportation Situation”, 25. apr. 1942, usignert, men identifisert som ”the Coy Report”. Sitert iflg. Rosen 1951, s. 107 f.

³² Rosen 1951, s. 98 f.

³³ Rosen 1951, s. 110 f.

³⁴ Smith 1996, s. 86.

kontrasten til den senere etableringen av PBOS blir interessant. I sitt forskningsverk om skipsfarten under annen verdenskrig skriver Catherine Behrens: "The idea that institutions have only to be established and they will fulfil their purpose came to grief here as on other occasions." Hun begrunner CSABs svake funksjon for det første ut fra manglende overordnede rammer for driften – en skipsfartskomite i krig kunne ikke fatte beslutninger om internasjonal skipsfartspolitik helt selvstendig. For det andre manglet CSAB et "konstitusjonelt" regelverk for samarbeidet i komiteen: "... there can be no policy if the principal user of ships in the principal shipbuilding country can take what it wants without consulting anyone or submitting to any checks on how it uses the ships it has acquired".³⁵

I første halvdel av 1944 tok USA og Storbritannia opp spørsmålet om å etablere et apparat for alliert kontroll og koordinasjon av skipsfarten etter at krigen var slutt. Norge og andre land kom etter hvert til i disse forhandlingene. Den 5. august 1944 signerte de allierte en avtale om å beholde den internasjonale kontrollen over de allierte lands skipsfart i inntil seks måneder etter krigens avslutning. Målet var å få en best mulig utnyttelse av skipsfartsressursene for å dekke de omfattende behov som frigjøringen av Europa ville skape. Samtidig ville det også bli et sterkt tonnasjebehov i forbindelse med avslutningen av krigen i Stillehavet. Planleggingen av dette apparatet begynte høsten 1944, og organet fikk navnet United Maritime Authority, UMA. Oppstarten ble satt til 24. mai 1945, og ordningen ble beholdt til 2. mars 1946. Etter dette ble en annen komite organisert for å sikre en viss internasjonal kontroll i tiden frem til 31. oktober samme år.³⁶

UMA fikk ansvaret for den allierte skipsfartskontrollen ved overgangen til fredstid og i den første gjenreisningsfasen. Organet skulle disponere de alliertes skip etter behovslistene fra militærmyndigheter og fra FN's hjelpeorganisasjon UNRRA. Det praktiske arbeidet ble utført av et styre, United Maritime Executive Board, med to avdelinger – en i London og en i Washington. Styret ble opprinnelig sammensatt av de fire største skipsfartslandene – USA, Storbritannia, Norge og Nederland. Etter hvert kom flere nasjoner med.

UMA kom nærmere enn noen andre av krigstidens skipsfartsorganer til å representere ideene om et gjennomført, interalliert skipsfartssamarbeid. Det går, som Bjørn Basberg har konstatert, en direkte linje fra det allierte skipsfartssamarbeidet under krigen til overgangsordningen under UMA og til etterkrigstidens internasjonale skipsfartsorganer.³⁷ Ordningen under UMA hadde likevel klare begrensninger i tid og ressurser. Skip som ble brukt til rent militære formål og skip som ble befraktet av den britiske og amerikanske skipsfartsadministrasjon for militære formål, var unntatt fra UMAs kontroll. Det samme gjaldt skip som skulle dekke spesielle nasjonale importbehov og

³⁵ Behrens 448 f.

³⁶ Basberg 1993, s. 228 og 233.

også linjeskip som gikk i ruter som var blitt etablert før krigen.

Norge og de allierte skipsfartskomiteene

Da de amerikansk-britiske planene om å etablere CSAB ble offentlig kjent, begynte nordmenn i London og Washington et hektisk, oppsøkende arbeid for at Norge skulle bli representert i denne komiteen. De norske diplomatiske fremstøtene må ses i lys av at det ikke forelå opplysninger om hva CSAB var eller skulle være. Spørsmål om bruken av de norske skipene som var stilt til alliert disposisjon, var fra sommeren 1941 blitt behandlet i en britisk-norsk skipsfartskomite.³⁸

Georg Mejlænder i Nortraship New York orienterte skipsfartsdirektør Øivind Lorentzen 19. januar 1942 om at det som da ifølge forlydende var en "Joint Shipping Committee", var opprettet mellom USA og Storbritannia. Verken formannen for skipsfartskomiteen i Kongressen eller lederen av den amerikanske skipsfartsadministrasjon hadde ifølge Mejlænder hørt om komiteen. De hadde sagt seg enige i at hvis en slik komite var opprettet, burde Norge ha plass i den. Dagen etter underrettet den norske minister i Washington, Wilhelm Morgenstjerne, State Department om at den norske regjeringen insisterte på å bli representert i en slik interalliert komite.

Da regjeringsmedlemmene og Nortraship-personalet en uke senere fikk vite at CSAB skulle opprettes, ble de både forbauset og indignert. Skipsfartsminister Arne Sunde sa på et møte i den britisk-norske skipsfartskomiteen at Norge "ikke noksom kunne beklage dette, idet det var direkte i strid med forutsetningene for de norsk-britiske avtaler". I en samtale med Sunde avviste den britiske transportminister Lord Leathers de norske protestene. Han forklarte at komiteen var et ledd i de brede angloamerikanske forhandlinger om fordeling og transport av krigsmateriell og forsyninger.³⁹

De norske utenriks- og skipfartsrepresentantene forble imidlertid bekymret over den tilsynelatende forbigåelsen av Norge ved opprettelsen av CSAB. Bakgrunnen for denne bekymringen syntes åpenbar; det så ut til at det var her norsk skipsfarts skjebne ville bli avgjort.

Etter nye diplomatiske initiativ og så igjen etter flere forhandlingsrunder med den britiske skipsfartsrepresentasjon i Washington, med den amerikanske skipsfartsadministrasjon samme sted, med den britiske skipsfartsminister Lord Leathers i London og med Averell Harriman, USAs representant i CSAB i London, ble Norge lovet adgang til møtene i CSAB når spørsmål som angikk norsk skipsfart kom opp til diskusjon.

Om det norske presset på USA og Storbritannia våren 1942 ga få direkte, konkrete resultater,

³⁷ Basberg 1993, s. 245.

³⁸ I 1943 ble det også etablert en amerikansk-britisk-norsk komite. Thowsen 1992, s. 19 f.; Basberg 1993, s. 23 f. og 75 ff.

var det likevel en tilfredsstillelse for nordmennene at USA og Storbritannia i en viss grad imøtekom det norske kravet. Arne Sunde og Øivind Lorentzen kom til å delta på ett møte i CSAB, nemlig 6.-7. august 1942.⁴⁰

Halvannet år senere tok drøftelsene om UMA til. Igjen oppsto en situasjon der USA og Storbritannia ikke umiddelbart informerte Norge og der dette resulterte i skarpe og indignerte norske protester. Den norske regjeringen fremla sterke innvendinger mot at USA og Storbritannia diskuterte en samordning av skipsfartstjenestene med tanke på den første etterkrigstiden uten norsk deltagelse. Utenriksminister Trygve Lie kritiserte USA og Storbritannia for å ha fremmet forslaget alene uten at Norge var blitt konsultert. På bakgrunn av den norske handelsflåtes innsats fant Lie fremgangsmåten både ”sårende, urimelig og ... litt av et nederlag”.⁴¹

Norge ble snart etter integrert i UMA-forhandlingene og kom altså med i styret for organet. De lærdommene de norske aktører senere skaffet seg i det internasjonale samarbeidet i UMA, kom til å bli viktige under etableringen av PBOS.

³⁹ Thowsen 1992, s. 374 f.

⁴⁰ Thowsen 1992, s. 376-380.

⁴¹ Basberg 1993, s. 227 ff., sitat s. 229; jfr. Jenssen 1998 b, s. 46 f.

II

Forspill

1948-1949

Lærdommene fra annen verdenskrig fikk ny aktualitet under den økte bipolare spenningen fra 1947-48. Skipsfarten hadde spilt en sentral rolle i det allierte forsvaret under krigen. Fra 1948 kom skipsfartens forsvarsbetydning igjen i forgrunnen.

Det er ikke plass her til å skissere de mange politiske utspill og hendelser i årene 1945-1948 som utgjorde de utviklingsmessige stegene i den kalde krig. Vi kan bare konstatere at etter kommunistenes statskupp i Tsjekkoslovakia i februar 1948 var frykten for en ny verdensomspennende konflikt et ugjendrivelig faktum i Vesten. Kuppet kom som et sjokk på en uforberedt offentlig opinion i USA og Vest-Europa. Det tvang amerikanske politikere og embedsmenn til å vurdere mer seriøst det synspunkt som den britiske utenriksminister Ernest Bevin hadde gitt uttrykk for i det britiske Underhus i januar 1948 – at USA ville måtte påta seg et direkte militært ansvar for å forsvare den delen av kontinentet som lå utenfor Sovjetunionens kontroll.

I Norge økte offentlige myndigheters og private organers oppmerksomhet om de norske forsvars- og beredskapsbehovene fra tidlig i 1948. Den 28. januar og så igjen 17. februar 1948 tok forsvarsminister Jens Chr. Hauge kontakt med forsvarsattasjene ved den amerikanske ambassade i Oslo. Han spurte om hvilken assistanse USA ville være i stand til å gi Norge med tanke på en krise eller krig.¹ Den 8. mars 1948 stilte utenriksminister Halvard Lange det samme spørsmålet til den britiske og den amerikanske ambassadør i Norge: Hvilken hjelp ville de to landene kunne yte

¹ Wiker 1997, s. 4 f.; Wiker 1996, s. 12 f.

Norge?² De norske henvendelsene til USA endret seg i perioden mellom januar og mars 1948 fra mer generelt preget høyttenkning og løse sonderinger til mer direkte og håndfaste spørsmål om hvor stor og hva slags militær hjelp Norge kunne vente i en krisesituasjon.³

Den 17. mars 1948 signerte Storbritannia, Frankrike og Benelux-landene den militære forsvarspakten Vestunion. Samtidig begynte forhandlingene om en atlantehavsallianse. Forhandlingene ledet frem til opprettelsen av Atlanterhavspakten et drøyt år senere.

A-pakten var en gjensidig forsvarsavtale. I den forpliktet deltagerlandene seg til å utvikle egen forsvarsevne og samtidig konsultere hverandre når egen sikkerhet, territoriell integritet eller politisk uavhengighet ble truet. Artikkel fem i avtalen fastsatte gjensidighetsprinsippet – at et væpnet angrep på en av partene skulle betraktes som angrep på alle, og at man således skulle kunne ta de nødvendige skritt både hver for seg og sammen for å gjenopprette det nordatlantiske områdes sikkerhet. Til å iverksette avtalen etablerte paktlandene i artikkel ni et råd, som også skulle kunne opprette underkomiteer.

Norge signerte A-pakten sammen med 11 andre nasjoner den 4. april 1949. Målt etter befolkning var Norge, nest etter Island og Luxembourg, det minste landet i pakten; vurdert i forhold til handelsflåten var Norge blant de største, nest etter USA og Storbritannia og riktignok et godt stykke bak disse to.⁴

Spørsmålet om å forberede et nytt skipsfartssamarbeid i krig kom opp i ulike fora kort tid senere. Etter noen tids sonderinger samlet USA sjøfartslandene i A-pakten til et uformelt møte i Washington i november 1949.

De to neste kapitlene omhandler arbeidet med skipsfart og forsvar i de vestlige land i 1948-1949. I det første kapitlet beskrives to sentrale forutsetninger for dette arbeidet; amerikansk skipsfartspolitik og NRs beredskapsplanlegging og organisasjonsutbygging. I det andre kapitlet redegjøres for skipsfartsmøtet i Washington i 1949.

² Riste (ed.) 1985, s. 318; jfr. Sverdrup 1996, s. 291.

³ Jfr. Wiker 1996, s. 13; Sverdrup 1996, s. 190 ff.; Eriksen 1977, s. 196 ff.; Eriksen og Pharo 1993, s. 7.

⁴ Pr. 31. des. 1953. Iflg. nasjonale oversikter tilpasset av OEEC/NATO. Ismay, 1954, s. 22.

4

Forsvarshensyn og privilegiepolitikk

Blir situasjonen farligere eller skulle endog den tredje verdenskrig bryte ut (min beregning går ut på august 1951), vil jeg da sikkert bli anvendt på utefronten. Nå husker du kanskje at du i 1944 hadde planer om å få meg til Washington ... Det er dit jeg helst vil om det skulle røyne på. Mens London var sentret forrige gang, blir jo Washington ... sentret nå.

Wilhelm Keilhau i juli 1950 til Vilhelm Morgenstierne, norsk ambassadør i Washington.⁵

Den sterke bipolare spenning fra 1948 ga skipsfarten en sentral rolle i amerikansk politikk. Geostrategiske avveininger la grunnlaget for en sterk politisk prioritering i USA av sjøverts transportevne. Amerikansk skipsfartspolitik ble i enda sterkere grad enn i mellomkrigstiden innrettet på å utbygge og opprettholde en sterk amerikansk-kontrollert handelsflåte gjennom et bredt subsidieprogram.

Fra norsk side innledet NR i 1948 en diplomatisk offensiv på to fronter. For det første etablerte forbundet en semi-offentlig norsk skipsfartsrepresentasjon i Washington. Dette hadde bakgrunn i ønsket om å påvirke USAs privilegiepolitikk og i behovet for et beredskapssenter i utlandet for norsk skipsfart. For det andre ba presidenten i NR britiske myndigheter vurdere å overta kontrollen over den norske handelsflåten under en ny krig. Utsillet hadde et sonderende og privat preg. Det sprang ut av en sterk misnøye med norske myndigheters håndtering av oppgjøret mellom staten og skipsfartsnæringen etter annen verdenskrig.

⁵ Keilhau 8. juli 1950, 2.14/2.3, nr. 905 Utenriksstasj., Ambassaden i Washington, Utenriksdepartementets arkiv i Riksarkivet, heretter UD RA.

Hensynet til skipsfarten i amerikansk politikk

Det bipolare spenningsforholdet la et grunnlag for amerikanske geostrategiske prioriteringer hvor behovet for en sterk sjøverts transportevne kom til å stå sentralt. Ved understrekningen av dette fikk amerikansk geostrategisk tenkning direkte følger for de vestlige sjøfartsland. Men tenkningen fikk også indirekte betydning ved sitt gjennomslag i amerikansk skipsfartspolitik. Denne ble etter annen verdenskrig innrettet mot å utbygge og opprettholde en sterk amerikansk-kontrollert handelsflåte gjennom et bredt subsidieprogram.

I amerikansk politikk, økonomi og forsvar fikk skipsfarten således en enda sterkere betydning enn før annen verdenskrig. USAs forsvarsbehov tilsa at landet måtte ha en betydelig, aktiv flåte, og amerikansk politikk ble innrettet mot å etablere kontroll over en stor del av verdens skipstransporter. Amerikanske forsvarsinteresser – departement og forsvarsgrener inkludert – ble en betydelig lobbyist til fordel for subsidiering av amerikansk skipsfart, ved siden av amerikanske rederier, skipsbyggerier og sjømannsorganisasjoner.⁶

Amerikansk skipsfartsnæring ble tilgodesett med flere typer støtte, blant annet driftssubsidier og byggesubsidier.⁷ Driftssubsidiene, Operation Differential Subsidy, ble særlig gitt for å kompensere forskjellen i hyrenivå mellom amerikanske og europeiske skip. Mottagere var særlig endel oversjøiske linjer som etter amerikansk oppfatning var spesielt viktige for landets utenrikshandel og forsvar.⁸ Et enda større omfang enn driftssubsidiene hadde støtten som den amerikanske stat ga til dekning av de økte utgifter amerikanske redere måtte betale for å bygge skip i USA fremfor i utlandet, Construction-Differential-Subsidy. Byggesubsidieringen var i prinsippet begrenset til 50 % av kontraktssummen. Utover dette dekket staten imidlertid også ekstra utgifter til å installere teknisk utstyr som kunne få forsvarsmessig betydning, som sterkere maskiner enn det

⁶ Høye lønns- og driftsutgifter ombord på amerikanske skip skapte problemer for USA i konkurransen med de vest-europeiske skipsfartslandene. I 1953 lå månedskostnadene til mannskap på et OEEC-skip mellom ca. \$5,500 og \$10,000 – med Storbritannia i den nedre enden og de skandinaviske land i den øvre. Kostnadene på et amerikansk skip lå til sammenligning på ca. \$29,500. Cafruny 1987, s. 90-97.

⁷ En tredje amerikansk subsidieform var fraktpreferansene til amerikanske trampskip gjennom 50/50-klausulen i ECA-loven om transporten av forsyninger til Europa under Marshall-planen. ECA-loven betød i praksis at det ble etablert et høyere ratenivå for amerikanske trampskip enn for utenlandske skip. En rapport fra juni 1949 viste til at forskjellen i "den siste tid" hadde vært omkring 3 dollar og helt opp i 4,5 dollar per tonn. Med det betydelige omfanget som Marshall-hjelpen hadde, ble den indirekte subsidieringen av den amerikanske trampflåten også betydelig.

Den amerikanske fraktpreferanse-ordningen omfattet også andre områder. Postvesenet hadde eksempelvis instruks om å foretrekke amerikanske skip – selv om dette medførte forsinkelser for posten. Amerikanske militærmyndigheter måtte også benytte amerikanske skip til varetransport. Nå var US Army eier av en svært stor andel av de varene som USA skulle levere til den tyske sivilbefolkning, og amerikanske skip hadde derfor dominert farten mellom Vest-Tyskland og USA. Morgenstjerne til UD, 30. juni 1949, U.57.10/47 1949, UD.

⁸ Ifølge en norsk rapport var 213 amerikanske linjeskip subsidiert i 1948 med et samlet beløp på omtrent 25 millioner dollar. Morgenstjerne til UD, 30. jun 1949, U.57.10/47 1949, UD.

økonomien tilsa.⁹

De amerikanske behovene for kontroll over en betydelig del av verdensflåten og for billigere drift av skipene lot seg tilsynelatende kombinere ved at amerikanske skipsfartsinteresser registrerte skipene under fremmed flagg eller bekvemmelighetsflagg – Flags of Convenience, FOC. I årene etter annen verdenskrig økte FOC-bruken sterkt. I 1948 lå skipstonnasjen under fremmed flagg på 4,3 % av verdensflåten. I 1958 var andelen steget til 15,9 %.¹⁰ I 1949 var bekvemmelighetslandet Panama teknisk sett verdens fjerde største skipsfartsnasjon etter USA, Storbritannia og Norge.

State Departements første reaksjon på den økte amerikanske oppslutningen om bekvemmelighetsflagg var negativ. Departmentet kom likevel til å akseptere FOC. I 1950 ga også det amerikanske forsvarsdepartementet sin tilslutning til ordningen. Den amerikanske skipsfartsadministrasjonen United States Maritime Commission innførte egne kravspesifikasjoner under koden ”Effective United States Control”. EUSC-ordningen skulle sikre amerikansk kontroll over bekvemmelighetsskipene under en krise eller i krig.¹¹

Den amerikanske støtten til de såkalt åpne registre var et uttrykk for den nye betydning skipsfarten ble tillagt i USA, og en av hjørnesteinene i amerikansk skipsfartspolitik i etterkrigstiden. Spørsmål rundt den amerikanske støtte til og utvikling av skipsfart under bekvemmelighetsflagg kom senere til å stå sentralt i transatlantiske skipsfartsdrøftelser og hadde også betydelig relevans for forsvarssamarbeidet i PBOS.

NRs diplomatiske offensiv

Washington ble i tidlig etterkrigstid den av verdens metropoler hvor de politiske og økonomiske beslutninger som ble fattet, fikk sterkest innvirkning på norsk skipsfartsnæring. USAs sentrale sikkerhetspolitiske og økonomisk-politiske betydning etter annen verdenskrig økte behovet for å ha en fast, norsk skipsfartsutsending i USA.

Den 13. februar 1948 henvendte John O. Egeland i NR seg til Øyvind Scott-Hansen – legasjonssekretær og visekonsul ved den norske ambassaden i Washington. Gjennom skipsreder Fredrik Odfjell hadde NR fått vite at Scott-Hansen kunne tenke seg ”å tre i nærmere forbindelse

⁹ Jfr. kontraheringen av *United States* – det største og raskeste cruiseskip som noen gang var bygd i USA. Med en gjennomsnittsfart på 35 knop da det krysset Atlanterhavet i august 1952, satte skipet fartsrekord på denne ruten. Rederiet, det amerikanske sjømannsforbundet NMU og skipsverftsinteresser drev alle aktiv lobbying for statstøtte til å få bygget det dyre skipet. Med behovet for raske og store passasjerskip til å kunne deployere væpnede styrker i utlandet støttet også det amerikanske forsvarsdepartementet prosjektet. De høye kostnadene gjorde det imidlertid også omstridt blant amerikanske myndighetsorganer. Pedraja 1994, s. 618 ff. og 624 f.; Morgenstjerne til UD, 30. jun 1949, U.57.10/47 1949, UD.

¹⁰ Jenssen 1999, s. 204.

¹¹ Cafruny 1987, s. 96 f.

med vårt forbund med henblikk på helt å konsentrere Dem om oppgaver for norsk skipsfart". En slik ordning var også NR svært interessert i. Behovet for effektiv pleie av norske skipsfartsinteresser var blitt "stadig mer presserende". Nå kunne NR riktignok forsøke å få til en mer offisiell ordning og arbeide for å få opprettet en statsfinansiert stilling som skipsfartsråd tilknyttet den norske ambassaden, men forbundet var blitt "stadig mer bestyrket" i sin tro på at dette ville være en dårlig løsning – "selv om vedkommende tillike skulle kunne tjene som spesiell kontaktmann for vårt forbund under en ordning hvorved utgiftene til en sådan stilling delvis ble dekket av oss".¹²

NR ønsket i stedet en egen representant: "Vi kan bare tenke oss et arrangement med en mann som udelt vil stå til vår rådighet og som også utad utelukkende vil skilte som vår representant." Denne løsningen hadde da også sentralstyret i NR gått inn for – "uavhengig av hva de norske myndigheter måtte bestemme seg til". Ordningen skulle tjene både norsk skipsfart og resten av det norske samfunnet. En forutsetning var at gjennomføringen av ordningen skjedde i intimt og tillitsfullt samarbeid med den norske Washington-ambassaden.

NR utdypet sitt syn i et notat til Halvard Lange den 25. februar. Forbundet ønsket å få utenriksministerens støtte og godkjenning fra regjeringen til å la Scott-Hansen få permisjon fra utenriksstjenesten. Uten slik regjeringsstøtte ville det heller ikke kunne bli særlig intim kontakt mellom NRs representant og den offisielle norske representasjon i USA. I notatet het det at NR helt siden frigjøringen hadde vurdert å opprette et avdelingskontor i USA. Det amerikanske markedet var etter krigen det viktigste for norsk skipsfart. Særlig var markedet for linjefarten økende. Dessuten hadde amerikansk skipsfartspolitikkk fått økt betydning for norske interesser. NR hadde forsøkt å holde seg orientert om utviklingen i USA gjennom "spesielle utsendinger fra tid til annen for kortere tidsopphold" og også forsøkt å påvirke amerikanerne i deres holdning til norsk skipsfart. Foreløpig hadde dette arbeidet bare foregått i avgrensede tidsrom, mens behovet for "et kontinuerlig vakthold" på området var stadig blitt sterkere.

Den alternative muligheten var å få opprettet en stilling som skipsfartsråd ved den norske USA-ambassaden – en ordning UD og NR sammen eventuelt kunne finansiere. Denne ville etter NRs mening ikke gi noen vesentlige fordeler:

Så tilspisset som situasjonen i flere henseender er blitt for norske skipsfarts interesser i USA er det etter vårt styres oppfatning nødvendig å få en spesiell representant, som utelukkende kan konsentrere seg om de dagsaktuelle skipsfartssaker og herunder informere og motta sine instruksjoner direkte fra vårt forbund, hvor man har den mest umiddelbare kontakt med de enkelte reder [sic]

¹² 2.14/8, nr. 908, Utenriksstasjoner, Am. Forente Stater II, Ambassaden i Washington, UD RA.

og således har de beste forutsetninger for å vurdere og ta standpunkt til hensiktsmessige disposisjoner på den samlede rederinærings vegne.¹³

UD støttet planene og anbefalte overfor regjeringen at Scott-Hansen fikk permisjon fra utenriktjenesten. Det samme gjorde også ambassadør Morgenstjerne ved den norske ambassaden i Washington.

I løpet av mars 1948 var Scott-Hansens permisjon fra UD og tilsettingen i det nye oppdraget for NR klar, og i april kom Scott-Hansen til Oslo for nærmere samtaler med NR og spesielt interesserte redere. Den 26. april kom meldingen om hans tjenestefrihet fra UD. Som en foreløpig ordning frem til sommeren og med Morgenstjernes støtte fikk Scott-Hansen beholde sitt gamle kontor i den norske ambassaden: Det var bare naturlig, som Morgenstjerne skrev til Egeland 24. mai, at ambassaden ville ha nær kontakt med NR-representanten: ”Ambassaden er jo på de norske myndigheters vegne i høyeste grad interessert i de problemer som vi står overfor på skipsfartens område”. Scott-Hansen ble benevnt ”shipping advisor” og ”technical advisor” for ambassaden. Han mistet sin diplomatiske status, men ble anmeldt til State Department som offisiell norsk representant. Han ble fortsatt omtalt som ”member of this Embassy” – i hvert fall når det gjaldt et forsøk på å unnsnippe avgifter til politi og parkeringsmyndigheter i New York. Scott-Hansen beholdt også etter sommeren 1950 sitt kontor i den norske Washington-ambassaden.¹⁴ Scott-Hansen kom til å få fire typer oppgaver i USA: Hjelp enkeltrederier med problemer i forbindelse med fart på USA; holde NR informert om amerikanske forhold – særlig utviklingen i amerikansk skipsfartspolitik; være rådgiver for den norske ambassaden i Washington i skipsfartsspørsmål; og ha ansvaret for de beredskapsarkiver for norsk skipsfart som nå ble bygd opp i Oslo og overført til Washington.¹⁵

Opprettelsen av den semioffisielle reder-representasjonen i Washington skjedde parallelt med at NR hjemme i Oslo forberedte og bygde opp beredskapsløsninger for norsk skipsfart. Det gjaldt på minst tre områder – arkiver, organisasjon og etablering av samarbeid med andre lands myndigheter.

Den 11. og 12. februar 1948 besluttet sentralstyret i NR å innlede et systematisk beredskapsarbeid for skipsfarten. Arbeidet skulle foregå ”stille og ubemerket”, og forbundet skulle ikke søke norske myndigheter om tillatelse til beredskapsarbeidet. Styret opprettet et planleggingsutvalg som skulle ”trekke opp i detaljer hvordan og på hvilket grunnlag beredskapsarbeidet skal gjennomføres. Videre er det forutsetningen at en bygger på den representasjon i USA som vil

¹³ NR til UD 25 feb. 1948, 2.14/8, nr. 908, Utenriksstasjoner, Am. Forente Stater II, Ambassaden i Washington, UD RA.

¹⁴ Jfr. Morgenstjerne til O'Brien 26. apr. 1950.

¹⁵ Jfr. s. 3, Beretning 1955-56, Norges Rederforbund,

bli gjennomført ...”¹⁶ Senere i 1948 ga sentralstyret utvalget ”fullmakt til å bruke de midler som er nødvendig til fotografering, mangfoldiggjørelse o.l.”¹⁷ Dette betød en storstilet kopiering av alt vesentlig materiale om norske skip og rederier – tekniske detaljer, oversikter, forsikringskontrakter og certepartier. Disse dokumentene ble så brakt ut av Norge under stort hemmelighold, men ikke større enn at utenriksminister Halvard Lange ble forespurt og ga samtykke til operasjonen under den forståelse at det var tale om ”tekniske saker”.¹⁸ Kopiene ble deponert i USA. NRs president Thomas Falck fikk også i oppdrag å tilrettelegge for en myk overgang til krigstidsdrift av norske skip fra utlandet. Han skal således ha lagt planer for kontorer og medarbeidstab i Washington, inkludert ”mange av rederienes beste menn” som skulle stå klare til å overta når tiden var inne. Personellet ville forlate landet, helst før krigen brøt ut, om advarsel ble gitt. Det ble også lagt planer for et London-kontor.

Falck drøftet spørsmål om skipsfart, kontroll og beredskap med den britiske militære og diplomatiske representasjon i Norge på et møte som trolig fant sted i november eller tidlig i desember 1948.¹⁹ Overfor marineattasjeen ved den britiske ambassaden skal Falck ha uttrykt et ønske om å få i stand et skipsfartssamarbeid mellom NR og britiske myndigheter. Falck viste til ordningen under siste krig med Nortraship. Han nedtonet uoverensstemmelsene nordmennene hadde hatt med britiske myndigheter; ifølge marineattasjeens referat fra møtet sa Falck faktisk at det ikke hadde vært noen diskusjon i det hele tatt. Det hadde det imidlertid vært med den norske regjering, fortsatte Falck ifølge marineattasjeens referat. Den norske regjeringen hadde tilbakeholdt en stor del av rederienes inntekter. Falck tallfestet beløpet til 500 millioner kroner. Denne summen representerte en tid det partene i oppgjøret mellom stat og rederier etter krigen ventet ville være den regnskapsmessige differanse mellom Nortraships driftsoverskudd og det beløp rederiene ville få utbetalt fra Staten som betaling for bruken av handelsflåten under annen verdenskrig.

Falck begrunnet altså misnøyen med norske myndigheter i at myndighetene holdt tilbake penger som stammet fra Nortraship, penger som etter Falcks oppfatning tilhørte rederne. *Denne gang*, i 1948, ville rederne forsøke å få i stand avtaler med amerikanske og britiske myndigheter direkte, mente han. Rederne ”were making certain essential arrangements without the knowledge of their own Government”. Uttalelsen hadde bakgrunn i den omtalte kopieringen av all informasjon som trengtes for å drive den norske handelsflåten, og deponeringen av dette materialet i USA. Falck ønsket ingen offentlig innblanding. Dette begrunnet han i at regjeringen, om den forsøkte å få

¹⁶ Utvalget ble sammensatt av Odd Berg, Lars Usterud Svendsen, Odd Gogstad og Per Gram. Ref. nr. 2/1948, Protokoll etter sentralstyremøter i Norges Rederforbund, heretter NR.

¹⁷ Ref. nr. 4/1948, NR.

¹⁸ Ifølge Falcks opplysning til marineattasje R. Ryder i det følgende.

kontroll, umiddelbart ville opprette en komite med fagforeningsrepresentasjon ”og så videre”, og så ville hele saken bli rapportert direkte til Sovjetunionen.

Falcks understrekning av det totale hemmeligholdet kunne nok virke mer konspiratorisk enn det var hold for; Halvard Lange var tross alt blitt informert. Videre synes Falcks tilsynelatende sterke tillit til britiske og amerikanske myndigheter å ha forledet ham til å anta at norske rederier virkelig ville ønske å spikre fast et tett krigstidssamarbeid med britene. Til sist synes også formodningen om at dette kunne la seg gjøre bak ryggen på norske myndigheter, noe urealistisk.

Fra marineattasjeen ved den britiske ambassaden gikk en henstilling hjemover, i første rekke til Admiralty, om å slå til på den norske reder-presidentens tilbud. Marineattasjeen begrunnet dette særlig i at USA så ut til å få betydelig økt innflytelse i Norge, og at det ville være nødvendig for britene å sikre seg den innflytelse de kunne. I Storbritannia ble henstillingen imidlertid stilt i bero til forhandlingene om A-pakten var avsluttet.

To dager etter at A-pakten var signert, innledet britiske departementer en diskusjon om hvordan britene best skulle kunne sikre seg kontrollen over den norske flåte under en ny krig. Diskusjonen utspant seg mellom Admiralty, MOT og FO. Den 6. april 1949 uttalte Admiralty overfor FO at det nå syntes passende å ta opp spørsmålet om man uavhengig av den norske regjering kunne innlede drøftelser med presidenten i NR om den norske handelsflåtes stilling og bruk under krig. Om det kunne forhandles, burde britiske myndigheter da sikre seg en fordelaktig posisjon såvel vis-à-vis de norske redere (og eventuelt den norske regjering) som i forhold til USA? Og hvis svaret på dette var ja, hvem burde i så fall snakke med Falck?: ”I daresay you would leave it to us and the Ministry of Transport to discuss ways and means at this stage”, skrev Admiraltys mann.²⁰

Når dette forslaget likevel ikke ble realisert, skyldtes det i første rekke motstanden fra det britiske utenriksdepartementet. FO mente det ville være et feiltrinn å gå inn i hemmelige diskusjoner med norske redere bak ryggen på den norske regjering, spesielt når noe av formålet for britene ville være å forhindre amerikanerne i å få kontroll over den norske handelsflåte.²¹ Det var forholdsvis sikkert at spørsmålet om kontroll over skipsfarten i tilfelle krig ville bli tatt opp til diskusjon A-pakt-landene imellom; ”and we shall have to be above board with our partners the Norwegian and United States Governments”. Dessuten kunne det se ut som om det var grunnlag for et bredere, multilateralt skipsfartssamarbeid om en poolordning for skipsfarten som tilhørte A-pakt-landene. Men før pakten var ratifisert – særlig av USA –, ville det etter det britiske FOs syn være

¹⁹ Ryder kalte samtalen med Thomas Falck som ”an exploratory talk which I thought I should make owing to the very important part Norwegian shipping would play.” Uttrykket kan antyde at det var Ryder som tok initiativ til samtalen. Fra British Naval Attache R. Ryder, Oslo, til Director of Naval Intelligence, 6. des. 1948, FO 371/77469, PRO.

²⁰ Abercrombie, Military Branch, Admiralty, til Etherington-Smith, FO, 6. april 1949, FO 371/77469 PRO.

²¹ Etherington-Smith til Abercrombie 3. mai 1949, FO 371/77469, PRO.

uklokt å innlede diskusjoner med representanter for andre land om multilaterale forpliktelser.²²

På dette tidspunktet eksisterte ingen konkrete planer eller forslag om noen slik poolordning – så langt en kan dømme etter det forholdsvis omfattende kildematerialet fra denne perioden. Når britiske myndigheter likevel mente å kunne se et potensial for en skipsfartspool i tilknytning til A-pakten, var det uttrykk for en av de mer tause forutsetninger for A-pakt-samarbeidet: Erfaringene fra to verdenskriger – å ha ønsket et multilateralt eller interalliert skipsfartsamarbeid, og ha forsøkt det samme, men uten helt å lykkes. Nå ville det nye A-pakt-samarbeidet kunne sette de allierte i stand til å etablere et funksjonelt opplegg allerede i fredstid.

²² Clarke (FO), 12. april 1949, på mappeforside, FO 371/77469, PRO.

5

Møtet i Washington

... it is appropriate to stress experience as a contributory factor to the successful outcome of our discussion. There are present here men who sat in high position in the critical periods of World War II when ocean transportation was a limiting factor of military strategy. Their countries owe them a great debt of gratitude. And we today count heavily on their counsel ... Included in experience is the administration and operation of sea transport during World War II. ... the experience gained was most valuable and led to continued international collaboration in maritime affairs. Experience and precedent are valuable guides ...

Generalmajor Philip B. Fleming (USA) under de vestlige skipsfartslands møte i Washington 29. november 1949.¹

Prosessen som førte frem til etableringen av PBOS, ble for alvor innledet i Washington i november 1949. Da arrangerte amerikanske myndigheter i forståelse med britene et møte for de vestlige sjøfartsland. Møtet skulle diskutere problemer i tilknytning til skipsfart og forsvar.

Forberedelsene og innkallelsene til dette møtet, var lite ryddige. Det var uklart hva som skulle drøftes og hvilket formål møtet hadde. Norge ble ikke innkalt. Norske myndigheter måtte selv be om å bli invitert.

Uklarheten omkring møtet medførte at nordmennene ikke umiddelbart innså betydningen av det. Den norske regjering ventet riktignok et initiativ til et nærmere, alliert skipsfartssamarbeid, men trodde at dette ville komme fra A-pakten, ikke fra Washington-møtet. Regjeringen valgte dermed å holde en lav profil under forhandlingene. Det skulle snart vise seg at dette var en feilvurdering.

¹ Notat ”Remarks of Major General Philip B. Fleming ...”, 1-1-1, HD UD.

Uformelle samtaler og rykter om møte

Utover våren og sommeren 1949 kom britiske og amerikanske myndigheter ved flere anledninger inn på temaet skipsfart i krig. Vi har sett at britiske sjømilitære og utenrikspolitiske myndigheter umiddelbart etter at A-pakten var signert, diskuterte og avviste spørsmålet om å forsøke å skaffe seg kontroll over norsk skipsfart via en hemmelig avtale med NR. Noe senere henvendte britiske skipsfartsmyndigheter seg til Norge. Embedsmannen W. Graham i MOT kom til Oslo for å snakke med Johs. Dalstø. Det har ikke latt seg gjøre å finne noen utførlige opplysninger om dette møtet annet enn at temaet var knyttet til skipsfarts- og forsyningsberedskap.

Senere på sommeren samtalte MOT med amerikanske aktører. Granville Conway i National Security Resources Board, NSRB, orienterte britene om at de amerikanske departementene for forsvarsgrenene var i ferd med å utarbeide beregninger over hvilke behov som ville oppstå under krig. Han mente de militære ikke måtte få fortsette særlig lenge før også de sivile behovene ble inkludert.² MOT lovet å undersøke uoffisielt om Norge allerede hadde oversikt over sivile importbehov for de første seks og tolv måneder av en konfliktsituasjon, eller om slike oversikter kunne fremskaffes i løpet av tre til fire ukers tid.

Under disse britisk-amerikanske samtaler hadde Conway tatt til orde for å arrangere et møte mellom skipsfartsnasjonene i løpet av 1949.

Mot slutten av september 1949 fant så en avismelding veien til norsk presse.³ New York Times skrev den 22. september at en skipsfartsavtale var i ferd med å bli opprettet med tanke på en krisesituasjon. Foranledningen for meldingen var at Conway hadde kommet tilbake til USA etter en seks ukers reise til Europa. På møtene hadde han redegjort for amerikanske planer om krigsmobilisering av skipsfarten. Han hadde dernest tatt opp spørsmålet om hvor stor tonnasje Storbritannia kunne sette inn i poolen og samtidig beholde en akseptabel hjemmeflåte. Han skulle også, ifølge avismeldingen, ha tatt opp et spørsmål om å få opprettet en skipsfartspool.

Conway fremholdt videre at møtene og planleggingen som pågikk, var av vital betydning for de allierte landenes sikkerhet. USA og dets allierte hadde hatt utilstrekkelige handelsflåter ved begynnelsen av begge verdenskrigene. Nå skulle man eliminere muligheten for en ny overgangsfase lik den man hadde vært igjennom ved tidligere storkriger, med utstrakt uvisshet, prøving og feiling. Ifølge New York Times ville avtalen eller planen om mobilisering av skipsfarten bli historisk enestående. Den var, skrev avisen, et resultat av oversikter som ble utarbeidet under ledelse av NSRB. I dette intervjuet fremhevet Conway militærsektorens virksomhet og nødvendigheten av å

² C. F. Brown, MOT, til Dalstø 12. sep. 1949, 1-1-1, HD UD.

³ Aftenpostens aftennummer og NH&ST 26. sep. 1949.

sikre den sivile sektor best mulige betingelser. Slik en kan tolke Conway, var forholdet til militærsektoren en pådriver for arbeidet med å samle de sivile skipsfartsinteresser.

Norske forberedelser

Den norske ambassaden i Washington sendte denne artikkelen til UD, som formidlet den videre til NR og ID/SKA.⁴ Etter å ha lest notisen tok ambassaden raskt kontakt med det amerikanske utenriksdepartement og NSRB.⁵ I betraktning av at Conway angivelig hadde en viss innflytelse på den amerikanske president, var det naturlig å vente at hans synspunkter slik de fremkom i avisuttalelsen ville gjøre seg gjeldende før eller senere. Også den britiske og den nederlandske ambassade henvendte seg etter avismeldingen til State Departement. Departementet ”beklaget sterkt” overfor den norske ambassade Conways uttalelse. Om han hadde forhandlet med britiske representanter mens han oppholdt seg i Europa (ambassaden mente Conway ”visstnok” ikke hadde vært i Storbritannia) hadde han bare gjort det som privatmann – det forelå ingen offisielle planer om opprettelse av en alliert skipsfartspool. Riktignok hadde NSRB inngående gjennomgått spørsmålet om mobilisering av skipsfart i krisetilfelle. Transportgruppen under NSRB hadde kartlagt de skip man kunne vente å få til disposisjon i en ny krise. Den amerikanske forsvarsstaben hadde utarbeidet oppgaver over det militære tonnasjebehov. Det som manglet, var imidlertid en oppgave over de sivile behov. Det var rimelig at dette siste spørsmålet måtte drøftes med A-paktlandene, men såvidt det amerikanske utenriksdepartement visste, forelå det ennå ingen planer om å bringe skipsfartsspørsmålene opp i noen av arbeidsutvalgene under Atlanterhavspakten.

De norske diplomatene i Washington påpekte deretter overfor UD hvilken betydning utformingen av planene om en skipsfartspool under Atlanterhavspakten ville kunne få i USA: Hovedargumentet for subsidieringen av den amerikanske handelsflåte og for de amerikanske fraktpreferanser var nettopp strategisk, idet man hevdet at USA måtte holde en stor handelsflåte i drift av forsvarshensyn. Om det allerede kunne slås fast at USAs allierte under en krise straks ville stille sine flåter til disposisjon for den felles sak, ville ”propagandaen fra skipsfartsinteressene om øket støtte” miste mye av sin effekt. Utsendingene ved den norske Washington-ambassade så med andre ord raskt muligheten for at et alliert løfte til USA om å stille skip til disposisjon for amerikanerne under en krise eller krig, kunne forringe et av de mest sentrale argumenter for statsstøtte til den amerikanske skipsfartsnæringen. Et slikt løfte ville samtidig redusere det press alliansen mellom forsvar og skipsfartsnæring i USA la på amerikansk statsadministrasjon.

⁴ Morgenstjerne til UD, 23. sep. 1949, rapport nr. 1084, 1-1-1, HD UD.

På møte i Maritime Transport Committee i OEEC den 20. september 1949 fikk Johan Seland høre at medlemmer av A-pakten skulle holde et møte i Washington i slutten av november for å drøfte bevæpningsspørsmål for handelsflåten.⁶ Deltagerne på møtet var embetsmenn fra blant annet Nederland, Frankrike, Danmark og Storbritania.

Dager og uker gikk uten at Norge fikk noen invitasjon til dette møtet. Til byråsjef Olav Nordland i UD uttrykte Seland frykt for at det på møtet også ville bli diskutert å opprette en ny UMA-ordning. Nordland mente det ville være ønskelig å få brakt på det rene hvem som skulle representere de norske interessene på dette møtet. Nordland skrev dette den 9. november 1949. Dagen etter bad Peter Anker i UD den norske ambassade i Washington skaffe til veie uttømmende opplysninger.⁷ I sitt svar viste ambassaden til rapporten fra Morgenstjerne fra september, den han hadde skrevet etter avisoppslaget om Conways reise.⁸ Dette var, skrev ambassaden, ”det første som foreligger i Washington om skipsfartsallokeringer”. Med det mente man vel det første som fantes av offisielle planer eller meldinger om planer om disponering av skipsfart under krig.

Med bakgrunn i denne avismeldingen hadde Øyvind Scott-Hansen fra sin base ved den norske Washington-ambassaden tatt opp spørsmålet direkte med Conway den 25. oktober og deretter gitt Bernt Lund i NR fortrolig orientering. De allierte lands skipsfartsrepresentanter skulle komme til Washington 28. november for uformelt å drøfte problemene rundt oppfyllelsen av den amerikanske 50 %-shippingklausulen. Mens disse skipsfartsrepresentantene oppholdt seg i Washington, ville Conway nytte anledningen til – foreløpig og uforbindtlig – å drøfte Atlanterhavspaktlandenes tonnasjebehov. Overfor Scott-Hansen benektet Conway kategorisk at bevæpningen av handelsflåten eller andre sjømilitære spørsmål skulle drøftes. Bare generelle skipsfartsproblemer skulle tas opp. Møtet skulle finne sted den 29. november. Det ville bli holdt på ”Government level”. Conway sa videre at han hadde bedt Graham underrette Oslo fra London, og han hadde trodd at også en norsk representant ville møte. Den norske Washington-ambassade foreslo at Scott-Hansen ble bemyndiget til å delta og representere Norge. Scott-Hansen mente at Norge foreløpig burde innta en uforpliktende holdning. Noen beslutning var imidlertid ikke ventet foreløpig.

Meldingen som beskrev dette, kom inn til UD fredag 18. november 1949. Umiddelbart over helgen overleverte Olav Nordland ”personlig”, som han understrekte, en kopi til Dalstø. Utenriksråd Rasmus Skylstad sendte samtidig en annen avskrift til forsvarsminister Jens Chr. Hauge. På møte samme dag tok Johs. Dalstø meldingen opp med industriminister Lars Evensen. De

⁵ ”Raskt”: Rapporten om resultatet av denne kontakten ble sendt allerede dagen etter at notisen sto trykt.

⁶ Notat ON/HA, UD 9. nov. 1949, 1-1-1, HD UD.

⁷ Anker til den norske ambassaden i Washington, 10. nov. 1949, nr. 1227, 1-1-1, HD UD.

⁸ Ambassaden i Washington til UD, UDC 1121/49i, mottatt av UD 18. nov. 1949, 25.2/72 N 1, UD; og (se senere saksgang) mottatt av Dalstø 21. nov. 1949, 1-1-1, HD UD.

besluttet å innkalle til møte i ID.⁹

På morgenen onsdag 23. november møttes blant andre Evensen og Dalstø, Hauge, utenriksråd Skylstad, Høegh og Bernt Lund. De konstaterte at spørsmålene om en ny samarbeidsordning for skipsfarten med tanke på krig kunne bli drøftet på det forestående møtet i Washington. NRs representant i USA, Scott-Hansen, og skipsreder Christian Blom skulle delta på dette uformelle møtet den 29 november, men bare som observatører, noe de også skulle gjøre klart overfor de allierte på møtet. Scott-Hansen og Blom skulle også påpeke at spørsmålet om allokering av skipsfart skulle behandles på møter i A-pakten i Paris i månedsskiftet november – desember, altså samtidig med møtet i Washington. På disse A-pakt-møtene i Paris burde det norske standpunktet være: Norge var klar over at den norske flåten kunne gjøre en innsats i krigstilfelle; Norge ønsket at flåten skulle gjøre denne innsatsen for den felles sak; Norge anerkjente behovet for beredskap innenfor Atlanterhavspaktens ramme når det gjaldt bruken av handelsflåten i krigstilfelle og anerkjente også behovet for et sakkyndig organ til å arbeide med spørsmålene; beredskapsspørsmålene på dette området var i overveiende grad av sivil natur, og A-paktens forsvarsministerkomite burde derfor overlate saken til rådet med en anbefaling om at spørsmålene ble tatt opp. Om det ble behov for sakkyndig assistanse, burde den norske delegasjonen i Paris sette seg i forbindelse med skipsreder Leif Høegh og ekspedisjonssjef Dalstø, slik at de to kunne reise til Paris som særlige rådgivere.

Møtet den 23. november hadde dermed formulert noen første, norske oppfatninger om et beredskapssamarbeid innen skipsfartssektoren. Ifølge det møtereferat som ble forfattet av Jens Chr. Hauge, lot man imidlertid til å tro at utviklingen av et slikt samarbeid ville initieres fra A-pakten og ikke fra skipsfartsmøtet i Washington. Videre ønsket man på norsk side, igjen ifølge Hauges referat, at et slikt samarbeid lå under A-pakten, ikke innenfor den militære, men den sivile sektor.

Samme dag, den 23. november, fikk Norge en uoffisiell innbydelse fra State Department til å delta i skipsfartsmøtet.¹⁰ I meldingen hjem til UD skrev den norske ambassaden at ”State Department og Conway la åpenbart stor vekt på at norske representanter var tilstede”. Det var da seks dager til møtet skulle holdes.

Den norske oppfatningen var at skipsfartssamarbeidet ville bli utredet innen rammen av A-pakt-samarbeidet. Rapportene tydet ikke på at Washington-møtet ville drøfte saken inngående, men konsentrere seg om forsyningssituasjonen og generelle skipsfartsspørsmål. De amerikanske forventninger til møtet, i alle fall slik amerikanerne hadde beskrevet dem overfor Norge, kunne derfor synes beskjedne. Disse amerikanske signalene overfor Norge *før* møtet sto imidlertid i en

⁹ Saksgang før møtet: Se ONs påskrift 21. nov. 1949 på UD-kopien av UDC 1121/49i, Skylstads avskrift av samme dato og Nordland til NR 22. nov. 1949. Ref. møtet v. Hauge 23. nov. 1949, 25.2/72 N 1, UD.

viss kontrast til amerikanernes deltagelse på møtet – både i antall representanter og i de mål amerikanerne kom til å sette for møtet.

En kan vel også spørre om de amerikanske uttalelsene overfor Norge før møtet skyldtes en amerikansk erkjennelse av at Norge var såret og på vakt, at USA nå ønsket å trå varsomt og ikke provosere Norge ytterligere ved å tydeliggjøre hvor viktig man egentlig anså møtet for å være. Dette vil imidlertid være å tillegge USA en svært høy grad av indre koordinasjon. De forskjellige aktørene møtte med ulikt utgangspunkt og med uklare begreper om hvilken retning skipsfartsmøtet ville ta. De militære hadde nok vyer for møtet. Men de var igjen mer opptatt av å få samlet oversikt over de alliertes vare- og produktbehov, og hadde mindre oppmerksomhet om selve transportarbeidet og dets mange praktiske problemer.

Samling i Washington

Ni land og i alt 49 utsendinger deltok på skipsfartsmøtet i Washington i november 1949. 24 kom fra åtte europeiske land.¹¹ Et flertall av de delegerte var ambassade- og departementsfolk, representanter for forsvarsgrener og offentlige spesialkommisjoner. Bare et fåtall – muligens fire-fem – var utsendinger fra rederier eller rederiforbund. En av dem var den norske observatøren Christan Blom, og Øyvind Scott-Hansen en annen – den siste med betegnelsen skipsfartsrådgiver.

Det ble tidlig klart for de norske observatørene at USA og Storbritannia hadde gått sammen med Frankrike og Nederland, to land med mindre skipsfart enn Norge, om et felles opplegg for møtet. Representantene for disse fire landene møtte svært forberedt; de hadde diskutert prinsipper og opplegg inngående seg imellom. Sammen med det faktum at Norge opprinnelig var blitt oversett ved innkallelsen til møtet, skapte dette en frykt i den norske delegasjonen for at de allierte kom til å stille Norge overfor et *fait accompli*. Den norske Washington-ambassaden skrev:

Noen forklaring på hvorfor Norge ikke tidligere hadde vært med på disse forhandlinger har våre observatører ikke fått, men de vil forsøke å komme nærmere tilbunds i dette om aftenen 29. november. At særlig England gjennom en hurtig avtale ... forsøker å nøytralisere den posisjon som rettelig tilkommer Norge på grunnlag av vår stilling som tredje skipsfartsnasjon, har man en forstemmende følelse av.¹²

Ved åpningen av møtet skisserte den amerikanske generalmajor Philip B. Fleming et omfattende planopplegg for ressursutnyttelsen under en krig. Fleming ledet arbeidet med å skaffe oversikt over

¹⁰ UDC 1158/49i; notat 24. nov. 1949, 1-1-1, HD UD.

¹¹ Deltagerliste, 1-1-1, HD UD.

¹² Ambassaden i Washington, UDC 1194/49i, 1-1-1, HD UD.

tilgjengelige skipsfartsressurser på amerikansk side.¹³ Han ledet også US Maritime Commission i de to siste år av kommisjonens eksistens.¹⁴ Ifølge Fleming hadde den amerikanske kongressen fastslått at det var nødvendig å planlegge de skritt man måtte ta i tilfelle en uønsket krisesituasjon. For sjøtransporter var planleggingen nå kommet så langt at amerikanerne hadde behov for å diskutere saker av felles interesse med de allierte.¹⁵

Amerikanerne hadde arbeidet med forsynings- og transportspørsmålet i lengre tid. De hadde satt opp oversikter over eksisterende skip, tørrlast-, tank- og passasjerskip, med alder, hastighet, størrelse og kapasitet. Denne oversikten kalte de "tilgjengelighet" ("availability"). Opp mot denne satte de så "behov" ("requirements"), igjen delt mellom militære og sivile. Og vurderingen av de sivile, krigsrelaterte behov var et av hovedtemaene for dette møtet, sa Fleming. Målet var så å uttrykke de amerikanske sivile behov i tall for importbehov, så mye import som behøvdtes for å dekke industriens og viktige sivile behov for øvrig. Deretter skulle dette tallet oversettes til skips lastekapasitet i form av dødvekttonnasje. De sivile behov skulle med andre ord knyttes til fraktkapasitet. Et av de viktigste bidrag representantene på skipsfartsmøtet kunne gi, var å beregne sine lands sivile behov. Fleming tok egentlig lett på organiseringen av selve fraktarbeidet. Han tilføyde bare noen betraktninger om dette mot slutten av innlegget: Det var også andre saker av felles interesse med hensyn til drift og organisasjon – som å sikre bruken av fartøyene, opprettholde kontrollen over driften, måter å innarbeide militære oppdrag i sivil fart, utvikle fredstids oversikter over fartøyer og deres fart, og hvordan man organisatorisk mest effektivt og aggressivt ville kunne administrere de maritime ressurser om det skulle bli nødvendig å mobilisere dem.

"Forsyninger" er imidlertid mangesidig. Det viser til ressurser, varer og det å få behov dekket. Fleming og amerikanske planleggingsmyndigheter konsentrerte seg om dette aspektet. Men forsyninger viser også til forflytningen av denne varen fra eksport- til importland, fra utskipningshavn til mottakshavn. Dette aspektet var minst like viktig: Det nytter ikke å ha all verdens varer, om en ikke har skip til å frakte dem. Og det hjelper lite å ha en stor handelsflåte, om skipene ikke er disponible på grunn av "mismanagement". Under innflytelse av de gamle europeiske fraktnasjoner, og særlig Storbritannia, kom møtet i Washington nettopp til å dreie seg om dette siste, nemlig generelle og prinsipielle retningslinjer for å bygge opp et tilfredsstillende rammeverk for et skipsfartssamarbeid mellom medlemslandene i A-pakten og muligens også andre interesserte land.

I diskusjonen etter Flemings innlegg dreide Sir Gilmour fra MOT umiddelbart oppmerksomheten mot skipsfarten. Sir Gilmour så for seg to hovedoppgaver: Å sikre en avtale om

¹³ Tittel: General Chairman, Sea Transport Mobilization Survey. "Remarks of Major General...", 1-1-1, HD UD.

¹⁴ Pedraja 1994, s. 631.

de grunnleggende prinsippene for skipsfartskontroll under en krig, og å etablere en komite som umiddelbart ville begynne å planlegge det apparat som igjen kunne iverksette disse prinsippene under en krise.¹⁶ Sir Gilmour var enig i amerikanernes utgangspunkt om at det var behov for en gjennomgang av de sivile behovene på verdensbasis i en krig og for en studie av den samlede tonnasje som var tilgjengelig. Men dette siste krevde igjen enighet om en felles base av opplysninger om skipenes data, klassifikasjon og fart. Og her trakk Sir Gilmour møtets oppmerksomhet bort fra forsyningsspørsmål i betydningen *varebehov* og vendte den mot *transport*. Sir Gilmour utviklet så et poeng som planleggingstro, forsyningsfokuserede amerikanske militære lett kunne overse: Selv om de samme prinsippene kunne gjelde tankskip som tørrlast- og passasjerskip, ville det likevel trolig være forskjeller i allokering-apparatet. Skipsfartsplanleggingen måtte nødvendigvis dekke hele verden og kunne ikke være begrenset til en spesiell region eller gruppe regioner. Derfor burde, mente Sir Gilmour, den skipsfartskomite som eventuelt ble opprettet, få en uavhengig stilling. Han gikk inn for å vente med å avklare forholdet mellom skipsfartsplanleggingskomiteen og A-pakt-organisasjonen for senere drøftelser.

Representantene fra Nederland, Italia, Frankrike, Danmark og Canada støttet Sir Gilmour. De la imidlertid til at det ville bli nødvendig særskilt å vurdere problemene med skipserstatninger og det økonomiske forholdet mellom samarbeidslandene under en krig. Videre var utnyttelsen av havnekapasitet av sentral betydning og måtte også bli gjenstand for nøye vurdering. Det ble også påpekt at spørsmålet om skipsfartsallokering sto på møteprogrammet til forsvarskomite-møtet i A-pakten. Forsvarskomiteen måtte informeres om den nye utviklingen. Nå ble imidlertid spørsmålet om skipsfarten ikke behandlet på forsvarskomiteens møte i Paris nettopp på grunn av de diskusjoner som fant sted omtrent samtidig i Washington.¹⁷

En erklæring fra skipsfartsmøtets første dag ble forberedt av en arbeidsgruppe med representanter fra Nederland, Frankrike, Norge, Storbritannia og USA, og denne ble drøftet og godkjent av hele møtet.¹⁸ Sett i forhold til den uformelle rammen rundt møtet gikk erklæringen forholdsvis langt: Det faktum at det under en ny krig uunngåelig ville bli mangel på tonnasje, betød at skipsfarten måtte bli skikkelig og effektivt kontrollert i forhold til den overordnede strategi for krigføringen. Myndighetene i hvert enkelt land skulle derfor sikre seg kontrollen over egne havgående skip, det vil si skip som seilte under landets flagg. De økonomiske ordninger mellom regjeringene og rederne skulle være av en slik art at enkelteiere ikke hadde noen interesse i det økonomiske resultat av farten skipene ble satt i. Kontrollen i hvert enkelt land skulle utøves av en

¹⁵ "Remarks of Major General...", 1-1-1, HD UD.

¹⁶ "Notes of First Meeting of Representatives of Various Maritime Countries...", 1-1-1, HD UD.

¹⁷ Iflg. Hauge. "Innstilling angående kontroll av handelsflåten...", s. 4 f., 1-1-1, HD UD.

¹⁸ Ambassaden i Washington til UD, UDC 1194/49i, 1-1-1, HD UD.

uavhengig myndighet som selv ikke gjorde krav på skipsfartstjenester. Så skulle hvert lands myndigheter la sine handelsflåter inngå i en internasjonal pool. Her skulle en internasjonal allokering-myndighet opprettet for formålet bestemme skipenes seilinger. De nasjonale myndigheter skulle forsikre seg om at instruksjonene fra dette internasjonale organet ble overholdt, og de skulle også oppnevne representanter til dette organet. Videre anbefalte skipsfartsmøtet at en plankomite burde opprettes. Den skulle drøfte alle problemer som oppsto når disse prinsippene skulle settes ut i livet. Alle deltagerlandene skulle være representert i denne plankomiteen. Også to underkomiteer skulle etableres, en for å vurdere de sivile behov og en som konsentrerte seg om skipenes kapasitet. Til slutt skulle det oppnevnes sekretariater i Washington og London.

I sin rapport hjem fra denne møtedagen påpekte den norske ambassaden at landene på møtet neste dag trolig ville endre de omfattende prinsippene som var blitt vedtatt. Nordmennene hadde inntrykk av at de amerikanske representantene syntes ”overenskomsten” gikk for langt. State Department hadde bedt om at den ikke ble sendt det norske UD og statsråd Jens Chr. Hauge før møtet dagen etter.

Noe av det samme understrekte også Chris. Blom i sin rapport fra møtet til ambassadør Morgenstjerne. Blom beskrev også det nære samarbeidet mellom endel av de europeiske landene: I forkant av møtet hadde England, USA, Frankrike og Nederland utvilsomt konferert nøye sammen om forslag til prinsipper for planleggingsarbeidet. De fire nasjonene hadde ved møtets begynnelse hatt likelydende forslag foran seg. Under diskusjonen av prinsippene hadde det så vært ganske innlysende at de fire nasjonene allerede var enige om en bestemt fremgangsmåte. Imidlertid hadde USA foreslått at en redaksjonskomite straks skulle nedtegne de prinsippene som løselig var blitt diskutert. Norge ble med i denne komiteen. På dette møtet var det igjen blitt klart for Blom at de andre landene allerede hadde diskutert de forskjellige prinsipper ganske nøye. Blom hadde så forsøkt å få endret prinsipp-erklæringen ”så godt som mulig etter de tanker som vi nordmenn måtte ha om disse ting”: For det første hadde prinsipp-erklæringen i sin overskrift vist til USA, Storbritannia, Frankrike, Nederland, Norge og andre land. Denne rekkefølgen måtte endres, hadde Blom fremholdt. Enten måtte utkastet vise til nasjonene i alfabetisk rekkefølge eller i forhold til størrelsen på deres tonnasje. Norge skulle i siste tilfelle være opplistet som nummer tre. Når det gjaldt nasjonal rekvirering av skip og ordningen av forholdet mellom offentlige myndigheter og rederne, insisterte Blom på at prinsippet som ble lagt til grunn, måtte være så åpent at enhver nasjon på sin egen måte kunne avgjøre hvordan den nasjonale flåten skulle kontrolleres. Norge ønsket suverenitet i dette spørsmålet. USA hadde ment at organiseringen av planleggingsarbeidet skulle kalles ”a working machinery”. På sin side ”insisterte [Blom] på at der skulle være ‘a planning committee’ på samme måte som vi hadde i UMA i London under krigen. Det forekom meg at vi da

ville ha bedre anledning til å kjempe for de videre prinsipper som Norge finner riktige for sine ideer.” USA var videre særlig opptatt av å få utredet de sivile behov og transportkapasiteten. NSRB arbeidet med oppgaver over verdenstonnasjen på den ene side og de sivile skipsfartsbehov på den annen. At disse underkomiteene måtte opprettes så raskt, mente Blom skyldtes et direktiv fra president Truman der det het at de nødvendige oppgaver skulle være ferdige innen utgangen av året.¹⁹

I Norge var det umiddelbart etter møtets første dag ikke mulig å få forelagt resultatet for regjeringen eller de ansvarlige statsråder, men embetsmenn fra UD, ID, FD og representanter fra NR møttes. Med forbehold om at Norge foreløpig ikke kunne ta standpunkt til sakens realitet fant de det ”bemerkelsesverdig at landene, når det gjelder skipsfartstjenester, skal være undergitt avgjørelsen av et interalliert organ, mens dette ikke gjelder for andre tjenester og varer i henhold til Atlanterhavspakten.”²⁰ Innenfor UMA-avtalen kunne Executive Board eksempelvis ikke treffe bestemmelser om allokering av skip uten samtykke av vedkommende regjering. Denne ordning virket svært tilfredsstillende, het det fra Norge.

På Washington-møtets neste dag, den 30. november 1949, fremsatte State Department et nytt og revidert forslag til prinsipp-erklæring.²¹ Mens vedtaket fra dagen før hadde dvelt ved opprettelsen av en plankomite med representasjon av samtlige regjeringer, talte det amerikanske forslaget om et internasjonalt apparat eller maskineri. Hvor erklæringen uttalte at det var plankomiteen som skulle etablere to underkomiteer, mente amerikanerne at to tekniske komiteer skulle opprettes før dette internasjonale apparatet ble etablert. Disse amerikanske endringsforslagene hadde sammenheng med noe av det viktigste for USA; de skulle gjøre det enklere å innpasse apparatet i det øvrige A-pakt-maskineriet.

I britiske øyne representerte det amerikanske forslaget et tilbakeskritt. Chris. Blom beskrev Sir Gilmour som ”tydelig ergerlig over State Departments forslag”. Det var vanskelig for Sir Gilmour, fortsatte Blom ”å kontrollere sine følelser i den anledning”.²² Sir Gilmour forsto at det nye forslaget var blitt utarbeidet for å utsette det som ellers kunne blitt en umiddelbar etablering av en plankomite. Og de enkelte lands regjeringer måtte få mulighet til å drøfte en slik organisasjon, særlig med hensyn til dens forhold til Atlanterhavspakten, medgav han.²³ Om det nye forslaget til erklæring derfor var det beste man kunne enes om, ville Sir Gilmour godta det, om enn motvillig. Sir Gilmour gjentok sin argumentasjon om at en slik organisasjon for planlegging av skipsfart under

¹⁹ ”Memorandum # 1, National Security Resources Board møte 29 november 1949”, 30. nov. 1949 fra Blom til Morgenstjerne, 1-1-1, HD UD.

²⁰ UD til ambassaden i Washington, 30. nov. 1949, UDC 1195/49u. 25.2/72 N 1, UD.

²¹ Ambassaden i Washington til UD, UDC 1200/49i, og Memorandum of Agreements, Conway – NSRB 30. nov. 1949, 1-1-1, UD HD.

²² ”Memorandum No. 2”, 30. nov. 1949, 1-1-1, HD UD.

krig var av den ytterste betydning. Det var ikke noe tid å miste i denne vanskelige og kompliserte oppgaven. En prinsippavtale om en beredskapsorganisasjon ville være til lite nytte uten at det også ble etablert et apparat til å planlegge iverksettelse av den.

De nederlandske, franske og italienske representantene støttet Sir Gilmour og foretrakk i likhet med ham prinsipp-erklæringen i sin opprinnelige ordlyd. State Departments forslag fikk likevel til slutt de øvrige lands støtte.

Sammenlignet med prinsipp-erklæringen fra dagen før lå de amerikanske endringene nærere Chris. Bloms kommentarer fra forrige dag og vel også til uttalelsen fra embedsmannsgruppen som samme dag hadde diskutert prinsipperklæringen i Norge. Det primære norske anliggende hadde vært å sikre norsk frihet til å ordne den nasjonale skipsfartskontroll etter eget ønske innenfor den internasjonale poolordningen. De amerikanske representantenes primære mål var å aktivisere de europeiske alliertes innsamling av opplysninger og beregning av behov samt å få det allierte skipsfartsapparatet lagt innenfor A-paktens rammer. Disse to nokså forskjellige tilnærmingene kunne forenes i punktet om å vente med å etablere selve planapparatet, og heller foreløpig konsentrere innsatsen om arbeidet i de tekniske komiteer. De norske utsendingene oppfattet også det amerikanske forslaget slik at målet var en ny UMA-avtale.²⁴ De var fornøyde med disse utsiktene til å beholde norsk råderett over hvilken kontrollordning man valgte for skipsfarten på nasjonalt plan, og til medinnflytelse i det internasjonale organet.

Norge og skipsfartsforhandlingene

Allerede etter skipsfartsmøtets første dag forsøkte Norge på flere plan å ta opp igjen spørsmålet om hvorfor landet ikke hadde blitt invitert til konferansen som de andre landene. Dette var mer enn formalisme: Norske myndigheter hadde ikke fått anledning til å forhåndsdrøfte spørsmålene som ville komme opp. Chris Blom hadde en lengre samtale med Conway om hvorfor Norge ikke hadde fått invitasjon til de forberedende møtene som antagelig hadde funnet sted. UD sendte samtidig beskjed til ambassaden:

Ambassadør Morgenstjerne anmodes om ... å sette seg i forbindelse med State Department og fremholde i eget navn sin forbauselse over at denne konferanse, som har vært sammenkalt med så kort varsel og uten dagsorden, har tatt opp til realitetsbehandling et så viktig spørsmål, uten at de forskjellige regjeringer på forhånd har vært konsultert eller har hatt anledning til å drøfte saken inngående ...

²³ "Notes of second meeting of representatives of various maritime countries...", 1-1-1, HD UD.

²⁴ Ambassaden i Washington til UD, UDC 1200/49i, 1-1-1, HD UD.

da Norge bare er representert på konferansen ved observatører, må den norske regjering stå helt fritt ved den senere behandling av saken.²⁵

De norske diplomatiske utsendingene hadde imidlertid innvendinger mot å henvende seg til det amerikanske utenriksdepartementet.²⁶ De mente at verken State Department eller Conway bevisst hadde ment å tilsidesette Norge. Det var ikke i norsk interesse, mente de, å provosere amerikanerne. Det kunne se ut som om amerikanerne hadde hatt grunn til å anta at Norge skulle bli underrettet fra britisk hold og at London derfor ville være den rette adressat for norske beklagelser. Likevel oppsøkte Morgenstjerne den amerikanske viseutenriksminister Perkins. "I eget navn" spurte Morgenstjerne hvordan det egentlig kunne ha seg at de fire landene hadde forberedt møtet uten å innvie Norge i planene og uten å gi den norske regjering anledning til å gi de norske møtedeltagerne nødvendige forhåndsinstruksjoner. Et fullt ferdig forslag var blitt fremlagt. Morgenstjerne karakteriserte uttalelsen i pressekommunikatet etter møtet om at det i løpet av det siste året hadde funnet sted forberedende og uformelle drøftelser, som positivt uriktig for Norges vedkommende.

Perkins beklaget på vegne av State Department "oppriktig det som var skjedd. Dette skyldtes selvsagt ikke noen tanke fra State Departments side om å holde Norge utenfor, men en rekke uheldige omstendigheter". Det var Conway som hadde tatt opp saken under sitt opphold i Europa samme høst. Han hadde nevnt for skipsfartsfolk fra forskjellige nasjoner at det ville være ønskelig å ha en uformell konferanse om disse spørsmålene. Conway hadde så gått ut fra at britene ville holde nordmennene underrettet, men dette hadde

muligens ikke vært helt klart for engelskmennene som kanskje har trodd at Conway selv ville treffe alle nødvendige forberedelser til konferansen. State Department hadde ikke selv hatt noe som helst å gjøre med saken inntil for ganske nylig, og hadde da av Conway fått melding, sikkert i god tro, om at Norge var blant de innbudte. Så snart det var blitt klart for State Department at så ikke var tilfelle, hadde de underrettet ambassaden, men da var det for sent.

Perkins understrekte at disse spørsmålene måtte ses i nær forbindelse med A-pakten. Han trodde imidlertid at britiske skipsfartsinteresser snarest mulig ønsket å få bragt i stand en ordning uavhengig av A-pakten, etter et opplegg som skissert i prinsippene fra møtet den 29. november, og komme eventuelle beslutninger på det politiske plan under A-pakten i forkjøpet. Den amerikanske regjering hadde skipsfartsproblemene under vurdering, men hadde ikke kommet frem til noe resultat ennå. I State Department overveiet man å ta opp spørsmålet i A-paktens arbeidsutvalg i nær fremtid. Morgenstjerne svarte at han var overbevist om at verken State Department eller Conway

²⁵ UD til ambassaden i Washington, UDC 1195/49u, 25.2/72 N 1, UD.

²⁶ Ambassaden i Washington til UD, UDC 1206/49i, innk. 2. des. 1949. Et eks. har ONs påskrift: "Foreløpig ikke sendt til Norges Rederforbund (etter anm.[?] av utenriksråden)." Den 5. des. 1949 sendte Skylstad/Nordland orientering i eget brev til forbundet. 25.2/72 N 1, UD.

bevisst hadde villet holde Norge utenfor. Han gikk ut fra at ”alle parter for fremtiden ville huske på at Norges handelsflåte var den 3dje største i verden, og at det ville bli tatt slike hensyn som disse omstendigheter tilsier”.

I UD så utenriksråd Rasmus Skylstad meldingen fra Morgenstjerne som en bekreftelse på at det hadde vært riktig å be ambassadøren ta saken opp med amerikanerne. Men nå burde ballen spilles over til London.

Britiske myndigheter ville ikke ta noe ansvar for den manglende forberedelsen av konferansen i Washington.²⁷ Ikke noe ville være fjernere for britene, hevdet FO, enn å holde Norge utenfor i en sak som denne. Det var riktig at amerikanerne hadde ønsket at konferansen skulle vekke minst mulig oppmerksomhet og at man ville unngå en høytidelig innkallelse til en offisiell konferanse. Derfor hadde amerikanerne bedt britiske myndigheter om å sammenkalle konferansen i Washington. Det hadde Storbritannia avslått: En konferanse som skulle finne sted i Washington, måtte amerikanerne selv innkalle. Diplomaterne ved den norske London-ambassaden konkluderte med at det neppe ville være mulig å komme helt til bunns i spørsmålet om hvor skylden lå for det som hadde funnet sted. Målet med henvendelsen til FO var jo også for så vidt nådd: De britiske myndigheter hadde fått kjennskap til Norges misnøye ”og vil nok i den utstrekning det beror på dem, sørge for at noe lignende ikke gjentar seg”.

De amerikansk-britiske skipsfartsforhandlingene i 1944 om United Maritime Authority hadde begynt nærmest som et to-lands-prosjekt uten at Norge var blitt konsultert umiddelbart. Dette hadde avfødt heftig norsk kritikk. Utenriksminister Trygve Lie hadde omtalt USAs og Storbritannias adferd som ”sårende, urimelig og ... litt av et nederlag”.²⁸ I 1949 skjedde altså noe av det samme igjen. Heller ikke nå ble Norge innkalt på regulært vis til viktige drøftelser. Bare indirekte fikk nordmennene kjennskap til planene om et møte, etter å ha lest om det i avisen og faktisk fått benektet avisryktene på offisielt amerikansk hold. Også i 1949 utløste den mangelfulle informasjonen negative norske reaksjoner. I tre hovedsteder i to verdensdeler brukte nordmenn adskillig tid og krefter på å undersøke og diskutere hva som var grunnen til at Norge ikke var blitt invitert til møtet i Washington.

Disse norske reaksjonene på å bli oversett hadde for det første et praktisk og materielt grunnlag: Norge ønsket å delta på lik linje med stormaktene USA og Storbritannia i diskusjoner om spørsmål som økonomisk sett representerte betydelige verdier for landet og hvor landet også hadde mye å tilby de allierte. Dette var også et rimelig ønske etter diplomatisk sedvane. USA og Storbritannia stilte vel heller ikke spørsmålstegn ved dette ønsket, selv om noen nordmenn lurte på akkurat det.

²⁷ Ambassaden i London til UD, 14. des. 1949, 1-1-1, HD UD.

²⁸ Basberg 1993, s. 227 ff.

Norske myndigheter følte seg for det andre fornærmet. Norge var blitt oversett på et område hvor det betød noe å få anerkjennelse. Trygve Lie hadde sagt dette klart i 1944: De alliertes forbigåelse var sårende. I 1944 hadde det pågått drøftelser før Norge kom med. I 1949 var ikke prosessen kommet fullt så langt. Men forbigåelsen var likevel så provoserende at flere norske sendemenn og embedsmenn i flere departementer i Norge ble irritert. Og ambassadør Morgenstjerne stilte opp i State Departement, forkynte at Norge *hadde* verdens tredje største handelsflåte og insisterte på at landet *forventet* en bedre behandling. Nordmennes egen forståelse av sin rolle i det allierte fellesskap var blitt utfordret.

I realiteten var den manglende invitasjonen trolig resultat av amerikansk-britisk og intern britisk kommunikasjonsvikt. Også FO beklaget seg internt over den dårlige informasjonen rundt skipsfartsmøtet. Innkallelsen til møtet, utvelgelsen av land, informasjonen om møtet til andre berørte instanser – alt virket tilfeldig og kanskje også amatørmessig på de rutinerne diplomater i FO.²⁹

Den norske innstilling

I Norge oppnevnte NR etter møtene i Washington en gruppe med Leif Høegh, Lars Usterud Svendsen og Bernt Lund til å behandle saken videre og konferere med myndighetene om hvorledes saken nå burde angripes.³⁰ Innenfor regjeringen diskuterte utenriks-, forsvars-, industri- og skipsfarts- og handelsministeren resultatet av møtet.³¹ Det avgjørende spørsmålet for Norge var ikke blitt tatt opp, konstaterte de fire statsrådene. Det sto ikke noe om hvordan godtgjørelsen for skipsfartstjenester skulle fastsettes og hvem som skulle betale: ”Dette er kardinalspørsmål for Norges vedkommende.” Eksempelvis hadde UMA-avtalen fastsatt i sin prinsipp-erklæring at den godtgjørelse som skulle betales av de som brukte skipene, skulle fastsettes på ”fair and reasonable basis”. Den norske regjeringen underrettet State Department om at en fra norsk side muligens ville foreslå at det ble innkalt til en ny konferanse for å få tatt opp fra grunnen spørsmålet om prinsippene for en skipsfartsordning.³² Morgenstjerne begrunnet dette i at prinsipp-erklæringen som var blitt vedtatt, manglet viktige bestemmelser av avgjørende betydning for Norge.

Den amerikanske regjering hadde imidlertid ennå ikke tatt standpunkt til prinsippene som ble diskutert mellom flere amerikanske organer og myndigheter. Så snart USA hadde kommet frem til et standpunkt, ville amerikanerne vurdere å opprette et arbeidsutvalg under

²⁹ GS 11/1-2, FO 371/84850, PRO.

³⁰ Udatert kopi av referat 9/1949, s. 3, sak 8, NR.

³¹ UD til ambassaden i Washington, UDC 1258/49u, 13. des. 1949, 25.2/72 N 1, UD.

³² Morgenstjerne 12. des. 1949 til UD, nr. 1349, og; ambassaden i Washington til UD, UDC 1270/49i, 25.2/72 N 1, UD.

A-pakten med representanter for landenes regjeringer. Utvalget skulle utarbeide en plan for disponering av handelsflåtene i tilfelle av krig. Dette ville eventuelt være det rette forum for norske forslag, het det. Det var ikke aktuelt å ha noe nytt formelt møte i likhet med det som nylig hadde utarbeidet prinsipp-erklæringen.

Statsrådene Lange, Hauge, Evensen og Brofoss opprettet den 13. desember 1949 et korporativt arbeidsutvalg med representasjon fra de fire departementene og fra NR. Utvalget skulle gjennomgå prinsipp-erklæringen fra konferansen i Washington og utarbeide en norsk innstilling. Fra UD ble byråsjefene Olav Nordland, og Arne Gunneng oppnevnt – den første som formann for utvalget. Fra ID skulle Dalstø og Simonsen delta. Videre kom kommandør E. G. Hostvedt, FD, og ekspedisjonssjef Chr. Brinch og direktør Ole Colbjørnsen, HD. Fra NR deltok skipsrederne Leif Høegh og Lars Usterud Svendsen, samt direktør Bernt Lund.

Utvalget holdt tre møter og hadde ferdig innstillingen etter en uke. Den anbefalte at Norge ut fra skipsfartspolitiske hensyn stilte seg så positiv som mulig til planene. Fra mange hold i USA ble det stadig hevdet at det var nødvendig for USA å ha en stor handelsflåte med tanke på krig:

En vesentlig grunn til at en fra norsk side bør stille seg så positivt som mulig, er at amerikanerne ikke bør ha inntrykk av at det spiller noen vesentlig rolle for anvendelsen av skip under en krig hvem som eier skipene. Det bør således på forhånd være helt klart at hele den norske handelsflåte i tilfelle av krig vil bli stillet til disposisjon etter de retningslinjer som måtte bli vedtatt.³³

Det norske utvalget foretrakk å se på prinsipp-erklæringen fra skipsfartsmøtet som et forhandlingsgrunnlag og ikke en forpliktende avtale. Det hadde bakgrunn i den uformelle måten konferansen var sammenkalt på, og at prinsippene var blitt lite detaljert utformet. Utvalget mente således at de regjeringer som hadde vært med på konferansen i Washington, neppe kunne vedta prinsippene som en internasjonalt forpliktende avtale uten på forhånd å forelegge saken for sine respektive nasjonalforsamlinger. For Norges vedkommende var det i alle fall klart at regjeringen ikke kunne inngå en bindende avtale med et slikt innhold uten å ha innhentet Stortingets samtykke; en slik ordning ville nødvendiggjøre en ny lov som ga regjeringen hjemmel til å utøve nødvendig kontroll over handelsflåten. Dessuten kunne det neppe heller være tvil om at denne saken måtte karakteriseres som særlig viktig. Det måtte ha vært en forutsetning at det skulle holdes en ny konferanse hvor en formell avtale ble satt opp, og at denne avtalen i hovedsak ville bygge på prinsipp-erklæringen fra Washington-møtet.

Utvalget gikk så igjennom prinsippene fra møtet i Washington. Møtet hadde lagt opp til at hvert land skulle ta handelsflåtene under nasjonal kontroll. Det økonomiske oppgjøret mellom regjering

³³ Sitat s. 6, ”Innstilling angående kontroll av handelsflåten i tilfelle av krisetilstand (emergency)”, 20. des. 1949, med opplysninger i oversendelsesbrev fra Nordland 21. des. 1949, 25.2/72 N 1, UD. Også i 1-1-1, HD UD.

og rederier måtte legges opp slik at rederiene ikke fikk økonomiske interesser i den farten skipene ble satt i. Denne ordningen var i store trekk lik den som gjaldt under UMA. Men hvordan sikre seg slik kontroll? UMA-avtalen hadde fastslått at kontrollen skulle sikres ved rekvisisjon av skipene til bruk eller eie. Bestemmelsen ble ansett for å være tilfredsstillt ved den ordningen som ble valgt i Norge. Denne gikk ut på at skipene ble bortfraktet på tidscerteparti til Skipsfartsdirektoratet, som igjen bortfraktet dem på tidscerteparti til Skipsfartsstyret. Ordningen bygde på frivillighet fra redernes side, selv om staten etter provisorisk anordning av 30. juni 1944 kunne rekvirere skip som tilhørte redere som ikke godtok ordningen. Utvalget mente dermed at det måtte være full adgang for den norske regjering til å velge en tilsvarende ordning som den som gjaldt i UMA-perioden. Det var nemlig ikke fastslått noe om at kontrollen nødvendigvis skulle sikres gjennom rekvisisjon til bruk eller eie. Dersom en frivillig ordning ble valgt, trengtes likevel en lov som ga adgang til rekvisisjon for at regjeringen skulle ha et tvangsmiddel. Det ville selvsagt også være full adgang for regjeringen til å sikre seg kontroll ved å rekvirere skipene.

Dernest hadde Washington-møtet fastslått at kontrollen i hvert enkelt land skulle utøves av et selvstendig statsorgan som ikke selv gjorde krav på skipsfartstjenester. Ordlyden, mente utvalget, kunne tyde på at kontrollen ikke kunne utøves direkte av et departement, men av et selvstendig organ under et departement – for eksempel et direktorat. Utrykksmåten skrev seg antagelig fra at det i USA var vanlig å overlate slike administrasjonsspørsmål til et selvstendig organ – *board, commission, administration*. En måtte formode at for eksempel Storbritannia neppe ville forplikte seg til å utøve kontrollen gjennom et selvstendig statsorgan. Under annen verdenskrig var denne kontrollen blitt utøvet av Ministry of War Transport, og britene ville sannsynligvis bruke samme modell i en ny krig. Utvalget antok derfor at en på norsk side kunne velge mellom enten å la kontrollen utøves direkte av et departement, eller av en institusjon under et departement, bare ikke denne instansen selv gjorde krav på skipsfartstjenester. Det ville således ikke være adgang til å la kontrollen utøves av et forsynings- eller forsvarsdepartement som vel begge ville gjøre krav på skipsfartstjenester.

Prinsipp-erklæringen fastslo videre at de skipene som var brakt under nasjonal kontroll, skulle settes inn i en felles pool. Skipene kunne dermed bli allokert til et hvilket som helst formål bestemt av en internasjonal allokeringmyndighet. Det var ikke fastsatt nærmere hvilke prinsipper som skulle legges til grunn når skipene ble allokert på denne måten. Heller ikke var det nevnt hvordan beslutningen skulle treffes. Det sto heller ikke noe om hvordan godtgjørelsen skulle ytes, og om det i det hele tatt skulle betales for skipsfartstjenester. Dette var viktige spørsmål som måtte drøftes og reguleres gjennom egne bestemmelser. UMA-avtalen hadde satt opp nærmere regler for dette: UMA-organisasjonen kunne ikke treffe en beslutning som vedrørte et deltagende land uten at dette

landet samtykket. Dette vurderte embedsmanns- og rederutvalget som et viktig prinsipp som burde komme inn i avtalen. Det ville blant annet ha stor betydning for ivaretagelsen av norske linjeinteresser og for rettferdig fordeling av risikoen ved innsetting av skip i spesielle faresoner.

UMA-avtalen hadde også inneholdt en bestemmelse om at hver medlemsregjering kunne allokere skip under eget flagg for å dekke viktig import til landområder hvor den hadde særlige forpliktelser. For Norges vedkommende betød dette at landet kunne disponere den tonnasje som trengtes for å sørge for landets eget behov. Etter utvalgets mening burde en få en lignende bestemmelse inn i den nye avtalen. UMA-avtalen hadde videre bestemt at UMA selv skulle fastsette rettferdig og rimelig betaling for bruken av skipene. For skip som utførte samme eller lignende ytelse, skulle beregnes samme frakt. Dette var en viktig bestemmelse for Norge og burde innarbeides i den nye avtalen, mente det norske utvalget. I det hele var det utvalgets oppfatning at en fra norsk side i størst mulig grad burde gå inn for å velge de samme prinsipper som gjaldt for UMA, og som hadde virket tilfredsstillende for Norge.

Prinsipp-erklæringen fra Washington fastslo videre at hver regjering skulle oppnevne representanter til den internasjonale allokeringmyndigheten. UMA-avtalen hadde trukket opp nærmere retningslinjer for oppbyggingen av organisasjonen, mens tilsvarende bestemmelser ikke fantes i de foreslåtte prinsippene. Under UMA-avtalen hadde alle deltagende land vært representert i rådet. To eksekutivkomiteer hadde vært i funksjon, en i Washington og en i London. I disse eksekutivkomiteene var Storbritannia, USA, Nederland og Norge representert etter uttrykkelig bestemmelse i selve avtalen. Senere var også Frankrike kommet med. Land som ikke var representert i eksekutivkomiteene, hadde rett til å delta i disse møter når saker som vedrørte landet ble behandlet. Om det også denne gang ble opprettet eksekutivkomiteer, burde Norge være medlem. Dessuten var spørsmålet om forsikring av handelsflåten under krig og adgangen til å anskaffe nye skip som erstatning for skip som gikk tapt, viktige problemer for Norge.

Skipsfartskonferansen i Washington hadde gått inn for å opprette et internasjonalt organ som skulle vurdere alle problemene i forbindelse med gjennomføringen av disse prinsippene, deriblant planleggingen av en krise- eller krigstids-organisasjon. Det norske utvalget gikk imidlertid inn for at regjeringene først ble enige om prinsippene før en drøftet planleggingen av selve organisasjonen. Utvalget drøftet også hvorvidt en slik organisasjon i tilfelle burde opprettes som en selvstendig organisasjon eller som et organ under A-pakten. Ut fra rent skipsfartspolitiske, økonomiske og praktiske hensyn mente utvalget at Norge ville være best tjent med at organisasjonen ble selvstendig. Forutsetningen var da selvsagt at organisasjonen samarbeidet nært med A-pakten med hensyn til skipsfartstjenester. De tilgjengelige skip ville bli mest rasjonelt utnyttet i en selvstendig organisasjon. Og på grunn av sin sterke stilling som skipsfartsnasjon kunne Norge få større

innflytelse dersom organisasjonen ble selvstendig enn om den ble underlagt A-pakt-organisasjonen. Om organisasjonen ble lagt under A-pakten, var det vel også fra norsk side grunn til å frykte at det ved spørsmålet om godtgjørelse ville bli tatt hensyn til de ytelser Norge mottok under A-pakten.

Det korporativt sammensatte utvalget anbefalte dermed at en fra norsk side stilte seg imøtekommende til forslaget om å opprette en organisasjon til kontroll av handelsflåten under krisetilstand. Etter utvalgets mening måtte de foreslåtte prinsippene kunne godtas som grunnlag for ytterligere forhandlinger om de endelige prinsipper, utformet etter de hovedprinsipper som gjaldt for UMA. En slik ordning burde komme til uttrykk i en formell avtale som ble undertegnet av de interesserte regjeringer.

Innstillingen fra det korporative utvalget ble sendt til statsminister Einar Gerhardsen, forsvarsminister Jens Chr. Hauge, handelsminister Erik Brofoss og sentralstyremedlemmene i NR.³⁴ Halvard Lange, Lars Evensen og Jens Chr. Hauge diskuterte innstillingen den 12. januar 1950. De kan ikke ha hatt særlige innvendinger, ettersom Johs. Dalstø og byråsjef Arne Gunneng i UD kun fikk i oppdrag å sette opp instruks til ambassaden i Washington. Med bakgrunn i innstillingen dikterte Dalstø en lengre redegjørelse som ble kortet noe ned i UD, men uten at det ble gjort noen videre innholdsmessige endringer. I redegjørelsen og en kortere instruks til ambassaden i Washington uttrykte så skipsfartsaktørene i Norge de norske hovedsynspunktene på prinsipp-erklæringen fra Washington.³⁵

Norge erkjente nødvendigheten av at det ble opprettet en organisasjon til kontroll av handelsflåten under krig eller krisetilstand og ville gå aktivt inn for en ordning som i felles interesse kunne gi størst mulig effektivitet. Avtaleutkastet fra Washington-møtet manglet vesentlige punkter som hadde vært med i UMA-avtalen. Det var av stor betydning for Norge at lignende bestemmelser ble tatt inn i den nye avtalen før den ble endelig godtatt. Det gjaldt blant annet følgende prinsipper: at det ikke kunne treffes en beslutning som vedrørte et deltagende land uten dette landets samtykke; at det skulle være anledning til å allokere skip under eget flagg til egen forsyningstjeneste; og at avtalen måtte inneholde en bestemmelse om at godtgjørelser ble fastlagt på en rettferdig og rimelig måte.

Norge så det derfor som nødvendig at det ble holdt en ny konferanse for å drøfte disse spørsmålene nærmere. Norge ønsket en selvstendig organisasjon, som ikke var underlagt NATO. Det var også av stor betydning å få brakt på det rene hvordan organisasjonen skulle bygges opp før avtalen ble endelig vedtatt. Som tredje største skipsfartsnasjon burde Norge uansett være representert i organisasjonen helt til topps.

³⁴ Nordland til UD 21. des. 1949 med RBS' påskrift s.d., og Skylstad til Gerhardsen 22. des. 1949, 25.2/72 N 1, UD. Ref. 1/1950, sak 3, NR.

En del skipsfartsnasjoner var ikke med i A-pakten. Politiske hensyn gjorde det mindre betenkelig for slike nasjoner å bli med i en selvstendig organisasjon enn i et apparat som var underlagt A-pakten. Eksempelvis burde norske diplomater drøfte med State Department om det var hensiktsmessig å få med Sverige. Andre aktuelle land var Hellas og Panama.

På nyåret i 1950 henvendte skipsreder Leif Høegh seg til Olav Nordland i UD. Høegh ønsket å orientere sine svenske kolleger om innholdet i Washington-drøftelsene i november 1949. På møtet den 12. januar 1950 ga Lange, Evensen og Hauge Leif Høegh grønt lys:

Skipsreder Høegh skal med det første treffe minister Ståhle og generalkonsul Gunnar Carlson (svensk skipsreder), og det var enighet om at han skulle ventilere på en forsiktig måte med disse herrer hvordan Sverige ville stille seg til spørsmålet om å få innbydelse til å delta i de fortsatte forhandlinger om opprettelsen av et kontrollorgan under den forutsetning at det blir en selvstendig organisasjon. Skipsreder Høegh ... er på det rene med at han må gå forsiktig til verks så ikke de Forente Stater og de andre deltakerland kan bebreide oss at vi har meddelt opplysninger om forhandlingene i Washington videre til Sverige.³⁶

Regjeringen drøftet prinsippene fra skipsfartsmøtet i Washington kort den 24. januar 1950. Den henviste til skipsfartsmøtet som ”et møte i Washington hvor Norge ikke hadde vært med”. Norge ville underrette USA ”om at det er endel spørsmål som Norge ikke har vært med på å behandle og som en må forbeholde seg å ta opp senere”.³⁷

Også den britiske regjeringen avsluttet behandlingen av prinsippene fra Washington-møtet på nyåret i 1950. I Storbritannia fikk diskusjonen i noen grad preg av kompetansestrid mellom FO og MOT. FO ønsket medinnflytelse. Minister of Transport ville selv lede av arbeidet på britisk side. FO foreslo at ansvaret for arbeidet skulle være felles og ligge både hos samfersdelsministeren og utenriksministeren. Her var også hensynet til FN viktig. Det kunne hevdes at den foreslåtte organisasjonen ville få et aggressivt preg. Det var spesielt viktig at FO på et tidlig trinn sikret at en avtale ikke inneholdt noe som kunne være i uoverensstemmelse med FN-erklæringen.

FO gikk videre inn for å invitere Portugal og Island til å bli med i det begynnende samarbeidet.³⁸ Landene var med i A-pakten, hadde handelsflåter, men var blitt utelatt fra arbeidet. Den portugisiske handelsflåte kunne bli landets fremste bidrag til den allierte sak under en krig, het det i FO. Selv om Island bare hadde et lite antall skip ville havnen i Reykjavik trolig bli av stor betydning for de allierte. Begge landene ville utvilsomt mislike å bli utelatt fra en organisasjon som omfattet alle andre medlemmer av A-pakten unntatt Luxembourg. Og selv om de to landene skulle

³⁵ Dalstø til Gunneng 12. jan. 1950, s. 1 og 7, 25.2/72 N 1, UD. Dalstø til Evensen, 16. jan. 1950, 1-1-1, HD UD.

³⁶ Notat ON 10. jan. og RBS 12. jan. 1950. Flg. sitat: UD til ambassaden i Washington, 17. jan. 1950, nr. 62, s. 2, 25.2/72 N 1, UD.

³⁷ Regjeringskonferanse 24. jan. 1950, Statsministerens kontor, RA. Jfr. Dalstøs beskrivelse ”såvidt berørt i regjeringskonferanse” i brev til NR 25. jan. 1950, M1-1-1, referert i neste kapittel.

mene at medlemskap i den nye organisasjonen ville begrense deres handlingsfrihet, ville de like fullt sette pris på invitasjonen. De ville også ha full frihet til å takke nei.

Det var flere grunner til at organisasjonen burde omfatte så mange lands handelsflåter som mulig, og til at den ikke ble begrenset til de land som hadde undertegnet A-pakten. Størrelsen på Hellas' og Tyrkias handelsflåter gjorde disse to landene interessante. For britene kom et viktig moment til: Hensynet til samveldelandene.³⁹ Om skipsfartsorganisasjonen ble lagt inn under A-pakten, ville samveldelandene, som britenes allierte under en krig, bli stående utenfor samarbeidet. Å legge britisk skipsfart inn under en uavhengig, internasjonal allokeringmyndighet ville også redusere den tonnasje mengde som sto til samveldelandenes disposisjon. Samveldelandene burde derfor få en stemme i allokeringorganet. Dette var også i overensstemmelse med ordningene som var blitt gjennomført ved slutten av annen verdenskrig og som hadde fungert tilfredsstillende for samveldelandene. Rundt 1950 kunne det imidlertid bli vanskelig å sikre avtale med den indiske og pakistanske regjering om å legge deres handelsflåter inn i en felles pool. Om man ikke klarte å sikre et samarbeid med samveldelandene i samme utstrekning som under annen verdenskrig, ville enhver plan for internasjonal skipsfartskontroll mislykkes, mente FO.

Den britiske regjering sluttet seg til de foreløpige planene etter at MOT fikk bragt saken opp til behandling på et møte i den britiske regjeringens Defence Committee den 9. januar 1950.⁴⁰ Igjen var det kommunikasjonsproblemer mellom det britiske samferdsels- og utenriksdepartementet. FO fikk først høre at saken ville komme opp på møte i forsvarskomiteen via andre og ved at disse bad om FOs merknader til samferdselsdepartementets notat. Da embetsmenn fra det britiske utenriksdepartementet protesterte overfor MOT, svarte MOT at det hadde regnet med at FO ville få papirene gjennom normal saksgang. Det viste seg da også at sakspapirer var sendt FO, men at de hadde havnet i avdelingen for økonomisk samarbeid. A. G. Rouse i FO skrev den 7. januar 1950:

Once again the Ministry of Transport have failed to keep us properly informed about this matter. They are apparently determined to handle the whole affair on their own ... I think that the Ministry of Transport might have had the courtesy to advise us of their proposed action and to invite our comments at an earlier stage.⁴¹

³⁸ Notat "Control of Merchant Shipping in War", FO 371/84850, PRO.

³⁹ "Note by Parliamentary Under Secretary of State for Commonwealth Relations – Commonwealth aspects of the Control of Merchant Shipping in War", FO 371/84850, PRO.

⁴⁰ "Control of Merchant Shipping in the Event of War", A.G.R. Rouse, 7. jan. 1950, og avskr. tel. No. 65, GS 11/4G, FO til Sir Oliver Franks, Washington, 14. jan. 1950, FO 371/84850, PRO.

⁴¹ Pkt. 1 og 3, "Control of Merchant Shipping in the Event of War", A.G.R. Rouse, 7. jan. 1950, FO 371/84850, PRO.

III

Opprettelse

1950-1951

Washington-møtet hadde bakgrunn i et geostrategisk perspektiv hvor forsvaret av USA og Canada ble sett som nært forbundet med forsvaret av det vest-europeiske kontinent. I dette perspektivet fikk den vestlige handelsflåte en sentral betydning som transportmiddel mellom de to verdensdelene.

Utviklingen i det bipolare spenningsforholdet bidro til å gi dette geostrategiske perspektivet en sentral plass i amerikansk sikkerhetspolitikk. Den 1. oktober 1949 kunngjorde det kinesiske kommunistpartis leder Mao Zedong opprettelsen av folkerepublikken Kina. Landet var dermed falt inn i det som i vest i stor grad ble oppfattet som én blokk av kommuniststater. I februar 1950 inngikk Sovjet og Kina også en vennskaps- og allianseavtale.

Den amerikanske president Harry S. Truman tok i begynnelsen av 1950 flere initiativ for å styrke USAs forsvarsevne. I april 1950 fremla det amerikanske nasjonale sikkerhetsråd det viktige dokumentet *NSC 68*. Sovjetunionen ble her beskrevet som ekspansjonistisk. Dokumentet inneholdt advarsler om at de neste årene ville bli ”an indefinite period of tension and danger”.

Den 25. juni 1950 brøt Korea-krigen ut. Det nord-koreanske angrepet som startet krigen, syntes å bekrefte Sovjets og Kinas aggressive intensjoner. Det konstituerende møtet i PBOS åpnet bare to dager senere, den 27. juni. Selv om krigsutbruddet på den koreanske halvøya ikke direkte berørte plankomiteen, fremsto behovet for skipsfartsberedskap blant atlanterhavsstatene nå som enda sterkere.

De to første kapitlene i denne delen omhandler diskusjonene om et transatlantisk skipsfartssamarbeid fra januar/februar 1950 til NATO-rådets vedtak i mai samme år om å opprette PBOS og videre til konstitueringen av komiteen måneden etter. I det tredje kapitlet diskuteres den

tidlige planleggingen av DSA, organet som skulle etableres i krig. I siste kapittel drøftes den norske tilslutning og tilpasning til PBOS-samarbeidet.

6

Knocking a little sense into the Norwegians

*This ... indicates confusion in the minds of the Norwegian Government ...
This confusion may have arisen because Norway was represented ...
by observers who had no expert knowledge of this problem.*

Sir Gilmour Jenkins i Ministry of Transport 26. januar 1950.¹

Norge hadde protestert mot at Washington-møtet i november 1949 skulle legge føringer på det nye skipsfartssamarbeidet. Regjeringen fremholdt at møtet ikke var skikkelig sammenkalt. De nasjonale myndigheter hadde ikke fått tid til å forberede seg, og Norge hadde ikke vært tilbørlig representert. Alle prinsippene måtte derfor drøftes fra grunnen av. Dette ble det primære norske kravet i januar og februar 1950. Regjeringen fryktet at løpet allerede var kjørt og at en aksept av erklæringen fra møtets andre dag betød at Norge gikk inn i et forpliktende skipsfartssamarbeid. Dette var ikke tilfelle. Samarbeidets form og innhold gjensto å diskutere.

På den annen side var den norske frykten ikke helt grunnløs. Britiske skipsfartsmyndigheter hadde hatt et videre siktemål for møtet enn det som ble resultatet. Noen britiske embedsmenn oppfattet også erklæringen etter møtet som en avtale.

Det viktigste amerikanske kravet i den første fasen av forhandlingene var at plankomiteen skulle legges inn i NATO. Flere av de europeiske landene, særlig Storbritannia, motsatte seg dette.

¹ Jenkins til Berthoud 26. jan. 1950, GS 11/8, FO 371/84850, PRO.

Britene fastholdt at organisasjonen skulle være uavhengig.

Disse ytterstandpunktene, det norske særkravet om at drøftelsene skulle begynne fra nytt, og de amerikanske og britiske oppfatninger om plankomiteens tilhørighet, ga forhandlingene et vanskelig utgangspunkt.

Kravet om en ny begynnelse

I januar 1950 innkalte MOT de landene som hadde deltatt på Washington-konferansen, til møter i de to tekniske underkomiteene. Britene ønsket å komme i gang med arbeidet i disse så snart som mulig, før opplegg og arbeidsmåte for selve hovedkomiteen var klar. I innkallelsen til møtene kunngjorde Gilmour Jenkins at den britiske regjering nå hadde godkjent prinsippene fra Washington.

Det britiske initiativet har interesse i seg selv. I henvendelsen til norske myndigheter het det at Norge hadde vært representert på Washington-møtet.² Da det britiske utenriksdepartementet skulle informere de britiske ambassadene i landene som hadde deltatt på møtet i Washington, ble det heller ikke gjort noen forskjell mellom Norge og de andre landene. Norge sto oppført på linje med Frankrike, Belgia, Nederland, Danmark og Italia. Møtet i Washington hadde vært ”attended by representatives” fra alle disse landene i tillegg til USA, Canada og Storbritannia.³ I MOT og FO så noen embedsmenn på erklæringen fra Washington som en slags intensjonsavtale. Den enkelte regjerings behandling av prinsippene fra Washington ble omtalt som ”ratifisering”, et uttrykk som særlig betegner et endelig, nasjonalt vedtak av en internasjonal, forpliktende avtale:

When all ratifications have been received, the next step is to form the Planning Committee to consider the organisation and machinery necessary for the application of the principles. We have stressed the urgency of proceeding with this and hope that it will not be long delayed.⁴

På samme måte beskrev en MOT-embedsmann departementets hensikt ” ... to keep the meetings of the Technical Working Committees informal until the statement of principles had been ratified by governments ...”⁵

Norge hadde gjentatte ganger presisert at landet ikke hadde hatt representanter på Washington-møtet, bare observatører, og at Norge derfor ikke var forpliktet av forhandlingsutfallet. Det lot ikke til at dette argumentet var sunket inn hos britene.

² Jenkins til Dalstø, 16. jan. 1950, 1-1-1, HD UD.

³ FO til ambassaden i Paris, Brüssel, Oslo, Hague, Kbh., Roma, 13. feb. 1950, GS 11/5G, FO 371/84850 PRO.

⁴ T.G. Osborne, MOT, til F.L. Clarke, FO, 18. jan. 1950, FO 371/84850, PRO.

⁵ T.L. Beagley til Clarke, FO, 7. feb. 1950, FO 371/84850, PRO.

Det fantes dermed motsatte syn på møtet i Washington i november 1949: Hadde Norge deltatt, og sto landet bak erklæringen fra møtets andre dag? FO og MOT mente ja, den norske regjering nei. Oppfatningene i MOT var viktige i denne sammenheng. Den britiske regjering besluttet gjennom Defence Committee å sentralisere skipsfartsarbeidet med MOT som ansvarlig departement. MOT ble dermed den viktigste aktør på europeisk side.⁶

Gilmour Jenkins i MOT mente de tekniske underkomiteene burde komme i gang så raskt som mulig. Møtene skulle holdes i det britiske transportdepartementet i begynnelsen av februar, vare et par dager hver, og bare ha drøftende karakter.⁷ Tre hovedoppgaver lå til den underkomiteen som skulle skaffe oversikt over tilgjengelig skipsfart. Den skulle for det første utarbeide forslag til hvilke opplysninger som skulle registreres for de havgående skip som ville bli disponible. For det andre skulle den drøfte organiseringen av informasjonsformidlingen i krigstid. Den tredje hovedoppgaven var en mer generell rådgivningsfunksjon for plankomiteen når det gjaldt statistikk og skipsfartsopplysninger. Underkomiteen for sivile behov skulle beregne enkeltlands eller enkeltområders minimumsbehov for sivil import i de første tolv måneder av en krig. Overslaget skulle vise hvor mange dødvekttonn som skulle fraktes i skip, med vareslag oppdelt i hovedgrupper og med antydning om lasteområder.

Dalstø formidlet henvendelsen fra Jenkins til Hauge og Colbjørnsen i Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap den 23. januar 1950. Som Dalstø treffende beskrev det i et brev til NR, ble saken ”såvidt berørt” på regjeringskonferanse dagen etter. Regjeringen lot saken gå sin gang; den var under behandling på interdepartementalt nivå. Embedsmenn fra fire departementer diskuterte det britiske opplegget den 25. januar hos industri- og skipsfartsminister Lars Evensen. Møtedeltagerne mente at underkomiteen for sivile forsyninger ikke burde komme sammen *før* den hadde fått direktiver fra NATO. Norge ville delta i komitediskusjonene, men dette betød ikke at Norge hadde ”prejudisert sitt standpunkt med hensyn til nødvendigheten av å holde en ny konferanse av de deltagende land før et eventuelt avtaleutkast blir godtatt”. Etter embedsmannsmøtet den 25. januar gikk brevet fra MOT samme dag til Bernt Lund i NR. Dalstø bad forbundet oppnevne en representant til møtene. Vedkommende skulle delta sammen med Ole Colbjørnsen og Johs Dalstø.⁸ Senere ble Dalstø, Colbjørnsen og Seland oppnevnt som norske representanter til møtene i de tekniske underkomiteene.⁹

Norge besvarte den britiske henvendelsen på flere plan. Samme dag som den interdepartementale gruppen møttes i Norge, hadde ambassadør Per Prebensen i London lagt frem

⁶ FO til ambassaden i Paris, Brüssel, Oslo, Hague, Kbh., Roma, 13. feb. 1950, GS 11/5G, FO 371/84850 PRO.

⁷ Jenkins til Dalstø, 16. jan. 1950, 1-1-1, HD UD.

⁸ Oversendelsesbrev fra Dalstø og Oscar Bjerke 23. jan. 1950 til Hauge og Colbjørnsen, 25. jan. 1950 til Lund. Notat (2-siders) av Dalstø 25. jan. 1950. 1-1-1, HD UD.

det norske synet for Assistant Undersecretary of State E. A. Berthoud i FO.¹⁰ Dernest skrev Johs. Dalstø til MOT. Han minnet om at de norske forbeholdene overfor Washington-prinsippene skyldtes at mange viktige forhold *ikke* var dekket, men som UMA-avtalen *hadde* dekket. Dette gjaldt klausulen om at hvert deltagerland på visse betingelser kunne allokere skip under egen myndighet for å dekke vesentlige importbehov. Videre gjaldt det bestemmelsen om betaling for bruk av skipene. Det var også nødvendig å få klarlagt prinsippene for oppbyggingen av organisasjonen. Norge hadde vært medlem av det eksekutive utvalget under UMA-ordningen og forventet som den tredje største skipsfartsnasjon en tilsvarende representasjon i den nye organisasjonen.¹¹

I et svar noen dager senere understrekte FO at norsk samarbeid eller hjelp i høy grad var nødvendig i de to tekniske underkomiteene og også i plankomiteen som skulle opprettes. Men når Norge så ønsket å få inntatt tilleggsbestemmelser fra UMA-ordningen i rammeopplegget for det nye skipsfartssamarbeidet, ville dét eventuelt ramme grunnlaget for den forståelse landene var kommet frem til. De norske tilleggsmerkene ville neppe være akseptable for alle andre land. UMA-avtalen var blitt opprettet med tanke på tiden *etter* krigen i Europa. Britene anså ikke UMA-avtalen for å være noe godt mønster for en avtale om kontroll *i krigstid*. Det var av grunnleggende betydning for krigstids-kontrollen at all alliert, utenriks skipsfart uansett flagg og uten forbehold skulle være tilgjengelig for allokering for den felles sak. Dette prinsippet hadde også blitt fullt ut akseptert på Washington-møtet, understrekte Berthoud. Den britiske regjering var imidlertid enig i at skipsfartsorganisasjonen burde være uavhengig av NATO. Sett fra britisk side var det særlig ønskelig at alle vennligsinnede sjøfartsnasjoner deltok i diskusjonene om skipsfartskontroll. Det gjaldt for eksempel Sverige. Landet var en mulig viktig bidragsyter av tonnasje.¹² Dette siste var uttrykk for et mer generelt syn i FO og trolig også blant britiske myndigheter for øvrig. Behovet for å inkludere alle antatt vennligsinnede land i skipsfartssamarbeidet var et vesentlig poeng for et land som fortsatt hadde store oversjøiske interesser og forpliktelser. Selv om britene gikk inn for å begrense medlemskapet i plankomiteen og de tekniske underkomiteene til representantene fra de ni land som hadde deltatt på møtet i Washington, understrekte de derfor også at det var nødvendig å holde nær kontakt med andre samveldeland. Det var også av betydning å holde kontakt med visse andre land som riktignok selv ikke hadde store handelsflåter, men som hadde betydelige bruker-interesser eller stor havnekapasitet. Som et første skritt hadde britiske myndigheter informert regjeringene i Australia, New Zealand og Sør-Afrika om prinsippene fra Washington. Tanken var at

⁹ Kgl. res. 3. feb. 1950. Jfr. UD til SKA 4. feb. 1950, 1-1-1, HD UD.

¹⁰ Prebensen til UD 25. jan. 1950, nr. 143, og E.A. Berthoud, FO, til Prebensen 27. jan. 1950, 15.2/72 N 1, UD.

¹¹ Dalstø til Jenkins 27. jan. 1950, 1-1-1, HD UD.

¹² Prebensen til UD 25. jan. 1950, nr. 143, og E.A. Berthoud, FO, til Prebensen 27. jan. 1950, 15.2/72 N 1, UD.

samveldelandene skulle få knytte seg til arbeidet med skipsfartsberedskap når deres interesser var berørt.¹³

I månedsskiftet januar–februar svarte også MOT på de norske synspunktene. I likhet med FO var MOT motstander av at hver regjering innenfor skipsfartssamarbeidet skulle få rett til å allokere skip for å dekke egne behov. Et slikt opplegg ville for det første ramme grunntanken i skipsfartssamarbeidet og ville dessuten bli umulig å praktisere, mente Jenkins. Tonnasjen som ville bli igjen i poolen, ville bli liten. Den klausul Dalstø hadde vist til i UMA-avtalen, hadde passet i en tid da det ikke var så stor mangel på skip og da det var rimelig særlig å imøtekomme land som hadde vært okkupert og hvor behovene derfor hadde vært unormalt store.¹⁴

Disse synspunktene begrunnet Jenkins mer utførlig overfor FO. Det de allierte nå først og fremst trengte fra Norge, skrev han, var deltagelse i de to tekniske underkomiteene og noe senere i den påtenkte plankomiteen. UMA-ordningen hadde fungert rett etter avslutningen av krigen i Europa. Da hadde det vært mulig å begrense tonnasje-poolen uten at det ble til alvorlig skade for det allierte skipsfartsarbeidet. Det samme ville ikke bli mulig under en krig. Det var helt grunnleggende at alle allierte havgående skip uansett flagg skulle være tilgjengelige for det felles formål. Det syntes å være ”confusion in the minds of the Norwegian Government” med hensyn til møtet i Washington. Jenkins så ikke på Norges innsats foran og under møtet med særlig velvilje:

Norway did not respond to the invitation to be fully represented there, but it is, in my view, quite unreasonable for them to suggest that a further Conference should be called for the purpose of discussing this particular principle which seems to be the only one on which there is serious diversion of view between Norway and all the other countries.¹⁵

Jenkins fortalte FO at planen var å avholde et nytt møte i London i april eller mai med skipsfartsrepresentantene fra alle de land som hadde deltatt i Washington. Her kunne man fortsette diskusjonen med Norge. Men britene ville ikke endre syn på saken.

Uenigheten mellom norske og britiske myndigheter gjorde det nødvendig for Norge å finne andre alliansepartnere. Danmark var A-pakt-medlem og hadde deltatt på skipsfartskonferansen i Washington i november 1949. I likhet med Norge var Danmark en småstat som var relativt avhengig av sin skipsfart. Derfor henvendte det norske utenriksdepartementet seg i begynnelsen av februar til danskene. Norge informerte Udenrigsministeriet om de norske oppfatningene og også i noen grad om de britiske kommentarene til det norske synet. UD tok også til orde for et nærmere samarbeid med Danmark i dette skipsfartsspørsmålet, de to landene ville ha felles interesser overfor

¹³ FO til ambassaden i Paris, Brüssel, Oslo, Hague, Kbh., Roma, 13. febr. 1950, GS 11/5G, FO 371/84850 PRO.

¹⁴ Jenkins til Dalstø 31. jan. 1950, 1-1-1, HD UD.

¹⁵ Jenkins til Berthoud 26. jan. 1950, GS 11/8, FO 371/84850, PRO.

de større samarbeidspartnerne: Kunne avdelingssjefen i det danske HD, Ove Nielsen, og Johs.

Dalstø treffes før møtene i London og sammen diskutere saken?

Av de skriv som er kommet fra Sir Gilmour Jenkins ser det nemlig ut til at britene behandler saken som om det er truffet en bindende avtale i Washington, og at det neste skritt er møtet i London i april/mai av den såkalte plankomite. ... Saken er så viktig at vi nødvendig vil risikere å bli stillet overfor alt for mange 'fait accomplis'. Norge og Danmarks interesser skulle jo her falle nøye sammen.¹⁶

Dette sa danske myndigheter seg enig i. Fra det danske utenriksministerium kunne det se ut som om danske og norske interesser "helt falder sammen".¹⁷

Den 7. februar 1950 kunne McArthur og Perkins i State Department fremlegge USAs hovedsynspunkter for Morgenstjerne. USA sto fast på at en skipsfartsorganisasjon burde opprettes, og at den måtte organiseres som del av A-pakt-samarbeidet. Derfor ville USA foreslå at en sivil planleggingskomite for skipsfart ble opprettet innenfor A-pakt-organisasjonen og at komiteen formelt ble underlagt den forsvarsfinansielle komite. Plankomiteen for skipsfart skulle sammensettes av sivile skipsfartsekspertter. Den skulle forberede det organisasjonsapparat som skulle tre i kraft i en krisesituasjon. State Department var skeptisk til å få nøytrale land med i et slikt planleggingsarbeid. Panama og Hellas kunne muligens trekkes inn i nødvendig utstrekning. Svensk medlemskap i plankomiteen var imidlertid usannsynlig. Da ville det være bedre å forsøke å etablere "uformell kontakt" med "stilltiende samtykke" fra svenske myndigheter. USA planla videre å sammenkalle en "Working Group" i NATO. Her skulle de allierte ta stilling til om skipsfartsorganisasjonen skulle bli del av paktsamarbeidet. Amerikanerne hadde uoffisielt orientert britiske myndigheter om sin plan om å løse spørsmålet innenfor Working Group. Det var imidlertid nytt for State Department at Jenkins planla et første møte i den påtenkte plankomiteen for skipsfartsberedskap i april eller mai. MacArthur "forutså temmelig skarpe meningsutvekslinger med britene om ovenstående amerikanske synsmåter, ... samtlige interesserte amerikanske myndigheter ga sin fulle tilslutning til de amerikanske synsmåter ... ". Derfor ville den amerikanske representanten til London-møtene i februar få streng instruks om bare å behandle de foreliggende tekniske spørsmål, og avslå enhver diskusjon om prinsipielle spørsmål.

Bruken av betegnelsen "Working Group" i kildematerialet kan være noe forvirrende. Den arbeidsgruppen det her trolig var tale om, var representanter for de diplomatiske representasjonene fra A-pakt-landene i Washington. Fra amerikansk side ble det understreket at gruppen ikke utgjorde noe organ av skipsfartsekspertter. Arbeidsgruppen drøftet grunnprinsippene for plankomiteen på i hvert fall fire møter i februar og mars 1950. Norge deltok med en blandet delegasjon; Høegh og

¹⁶ Nordland til dr. juris Aage Gregersen, Udenriksministeriet, 2. feb. 1950, 25.2/72 N 1, UD.

¹⁷ Gregersen til Nordland, 7. feb. 1950, 25.2/72 N I, UD.

Scott-Hansen, ambassaderåd Nygaard og ambassadesekretær Aars.¹⁸ I det følgende betegner uttrykkene ”Working Group” og ”den internasjonale arbeidsgruppe” denne komiteen.

To dager etter at amerikanske myndigheter hadde fremlagt sine planer for den norske ambassadøren i Washington, drøftet blant andre Lange, Hauge og Evensen det amerikanske opplegget. USAs planer om å ta saken opp i Working Group gjorde at den nå var kommet i en ny stilling, sa de norske regjeringsmedlemmene. Fra norsk side måtte en nå insistere på at hele spørsmålet ble tatt opp fra grunnen av. Statsrådene bad Morgenstjerne om umiddelbart å ta kontakt med State Department. Norge skulle delta i arbeidsgruppens behandling av prinsippspørsmålene rundt skipsfartsorganisasjonen. Det var et krav at de allierte under denne behandlingen også drøftet alle de punktene som var reist fra norsk side. Igjen mente Norge det var nødvendig å presisere forbeholdene, både i Working Group og i de tekniske komiteene. Det het at

... Norge ved å delta under sakens behandling i Working Group ikke dermed har tatt standpunkt til hvorvidt Skipsfartsorganisasjonen skal være et paktorgan eller en selvstendig organisasjon ... Norge ... kommer til å ta klart forbehold om at prinsippspørsmålene må tas opp til fornyet behandling fra grunnen av ... intet er prejudisert ved det som hittil har funnet sted.¹⁹

De tre norske statsrådene luftet også tanken om å la være å sende representanter til møtene i de tekniske underkomiteene i London. Men fordi møtene allerede var berammet, og fordi Norge allerede hadde lovet Jenkins at landet ville bli representert, lot statsrådene tanken falle.

Nordmennene som dro til London, måtte imidlertid sammen med ambassadør Prebensen forsøke å få i stand et forhåndsmøte med britene hvor *både* Jenkins og representanter fra FO var til stede. Når det gjaldt møtet i Working Group, var det uklart hva formålet egentlig var – uforbindtlig diskusjon eller også beslutninger? Norge krevde uansett at møtet skulle innkalles i god tid for at regjeringene skulle få anledning til å diskutere prinsippspørsmålene og tilkalle nødvendig ekspertise.

Kravet ble imidlertid ikke innfridd, tvert imot. En tid så det ut til å oppstå en situasjon lik den i november 1949, nemlig et hastig arrangert og ikke altfor formelt møte som også kunne få beslutningskraft.²⁰ Det syntes som om amerikanerne tok sikte på å avholde møtet i Working Group parallelt med at de tekniske komiteene var opptatt i drøftelser i London. Dette var uakseptabelt for Norge: ”Morgenstjerne (bes) inntrengende henstille at møtet i Working Group utsettes ca. 14 dager. Den norske regjering kan ikke gå med på at denne for Norge så livsviktige sak blir behandlet uten at

¹⁸ Redegjørelse i forkant av et norsk møte 22. mars 1950: ”Sakens behandling innenfor ‘Working Group’”. 25.2/72 N 2, UD.

¹⁹ Melding til ambassaden i Washington, UDC 182/50u, og melding til ambassaden i London, 9. feb. 1950 nr. 190, fra Skylstad og Nordland, 25.2/72 N 1, UD.

²⁰ Melding fra ambassaden i Washington, 25.2/72 N 1, UD.

en får anledning å sende representanter herfra for å bistå ambassaden.”²¹

Ambassadør Morgenstjerne oppsøkte igjen tjenestemennene i det amerikanske utenriksdepartementet. To dager før møtet skulle holdes, rettet han ”en inntrengende henstilling” til State Department om å utsette møtet et par uker: ”Morgenstjerne fremholdt igjen og igjen under den timelange konferansen at denne for Norge så livsviktige sak ikke måtte behandles uten at ambassaden ble bistått av sakkyndige representanter.” MacArthur forsøkte imidlertid å berolige Morgenstjerne. De amerikanske planene for møtet var at det bare skulle være orienterende og bare det første av flere. USA ville her redegjøre for hvorfor skipsfartsapparatet burde organiseres under NATO. State Department skulle bare presentere det amerikanske forslaget til rammebetingelser for skipsfartskomiteen. Amerikanerne ville også komme de bekymrede nordmenn i møte ved innledningsvis nettopp å understreke møtets orienterende karakter, der det ikke var ventet at noen skulle ta stilling til de amerikanske synspunktene.²²

Overfor Morgenstjerne ga MacArthur uttrykk for at det ville være et alvorlig feilgrep å utsette møtet og at ingen andre medlemsland hadde gitt uttrykk for et slikt ønske. MacArthur spurte om den norske regjeringen ville

motsette seg at møtet ble holdt. Morgenstjerne svarte at hans instruksjoner gikk ut på å rette en ‘urgent appeal’ om utsettelse. Mac Arthur svarte at State Department ville være ‘extremely reluctant’ med å imøtekomme oss [Norge]. State Department hadde underhånden gitt fyldigere underretning til Norge om den amerikanske holdning enn til noen annen stat. Norge var allerede for lengre tid siden blitt meddelt at amerikanerne hadde til hensikt å samenkalle Working Group. Det var et alminnelig ønske blandt medlemsstatene å komme i gang og det ville ikke være fair overfor disse å gå til utsettelse.

Ifølge Morgenstjerne var det tydelig at MacArthur følte seg ille berørt av henvendelsen. MacArthur hadde vanskelig for å forstå Norges holdning. Den norske ambassadøren fikk under samtalen ”den bestemte oppfatning at norske interesser ikke vil bli skadelidende ved at vi er til stede på møtet fredag, mottar den amerikanske redegjørelse og hører på hva som måtte bli sagt fra de andre land ...” Avlysning var derfor ifølge Morgenstjerne ikke lenger nødvendig. Og Morgenstjerne fikk instruks som ønsket. Norge skulle delta på møtet. Men samtidig gjentok UD:

Det er videre en ufravikelig forutsetning at saken på det nye møte blir drøftet fra grunnen av slik at de grunnleggende prinsipper kan bli utarbeidet. Ambassaden bør minne om at en fra norsk side vil gå aktivt inn for en ordning som i felles interesse kan gi størst mulig effektivitet. Ambassaden skal samtidig understreke som den norske regjeringens oppfatning at de grunnleggende prinsipper for

²¹ Melding til ambassaden i Washington, tlg. 212/50u og til amd. i London 15. feb. 1950, 25.2/72 N 1, UD.

²² UDC 220/50i. Melding fra ambassaden i Washington, innk. UD 16. feb. og kopi til SKA innk. 21. feb. 1950. 25.2/72 N 2, UD og 1-1-1, HD UD.

organisasjonenes virksomhet *må* være drøftet og vedtatt før organisasjonen opprettes.²³

Møter i London

Møtet i arbeidsgruppen i NATO skulle holdes i USA. Dette var et amerikansk initiativ. Omtrent samtidig skulle de tekniske underkomiteene møtes i London på britisk initiativ. De to møtene i London og Washington gjenspeilet forskjellen i USAs og Storbritannias syn på organiseringen av skipsfartsberedskap. Amerikanerne ville ha arbeidet lagt inn under NATO og få avklart det formelle grunnlaget før de allierte satte i gang med å legge planer. Britene ville helst unngå å legge skipsfarten inn under et NATO-organ og ønsket å komme i gang med det praktiske arbeidet umiddelbart. USA uttrykte tvil om de to tekniske underkomiteene burde etableres før forholdet til skipsfartsapparatet som helhet og til NATO var avklart. Overfor USA henviste Storbritannia derfor til at det hadde vært enighet på Washington-konferansen i november 1949 om å starte arbeidet i disse underkomiteene raskt. Britiske myndigheter forsikret USA om at møtene ville være ”uformelle”, at invitasjoner bare ble sendt de land som hadde deltatt på Washington-møtet i november og at arbeidet i disse underkomiteene ikke ville få noen innvirkning på det overordnede apparatet som skulle opprettes.²⁴

Utover markeringen av en viss skepsis motsatte ikke USA seg de tekniske møtene i London. Så hadde også de amerikanske representantene på møtet i Washington i november 1949 fremholdt betydningen av at de europeiske land begynte å utarbeide planer og oversikter over sivile behov og ressurser med tanke på en ny krig.

Da møtene i de tekniske underkomiteene var kommet i gang, gjentok britene at de to komiteene bare skulle behandle tekniske spørsmål, og at landene ved å delta i dette arbeidet ikke prejudiserte noe som helst med hensyn til prinsippene for det overordnede planleggingsapparatet. Møtene skulle være ”uformelle” idet de to komiteene ikke hadde noen videre organisasjonsmessig tilknytning. Hensikten med møtene var å samle materiale til bruk for en plankomite når en slik ble nedsatt. Det var viktig å komme i gang med arbeidet: Oppgaver over sjøtransportbehov og oversikter over tilgjengelige skip burde utarbeides snarest mulig, påpekte MOT.

Nordmennene gjentok sine forbehold. De fremholdt at den norske deltagelsen på de tekniske møtene ikke på noen måte innebar norsk aksept av prinsippene fra Washington-konferansen. Det

²³ Melding til ambassaden i Washington, eksp. UDC 226/50u, 1-1-1, HD UD.

²⁴ Usborne, MOT, til Pollock, FO, 1. feb. 1950; FO til den britiske ambassaden i Washington, 2. feb. 1950, No. 688, GS 11/10, FO 371/84850, PRO.

var nødvendig å holde en ny konferanse for å drøfte prinsippene fra grunnen av. De allierte burde være enige om disse grunnleggende prinsippene før de gikk i gang med planleggingen.²⁵

Sammenfallet av møtene i London og Washington var tilfeldig og sett fra norsk synspunkt uheldig ettersom landets skipsfartsekspertise måtte bindes opp til drøftelsene i London. På britisk side håpet MOT at møtene i London også ville gi anledning til å påvirke Norge til å oppgi den motstanden Norge hadde gitt uttrykk for siden høsten 1949. Jenkins fremholdt overfor FO:

... Dalstø ... is himself coming to our meetings ... and I hope we shall be able to knock a little sense into him then...we shall use the opportunity of going a bit wider for the benefit of the Norwegians.²⁶

I forkant av møtene i Storbritannia tok Norge initiativ til nok en gang å presentere de norske standpunktene overfor MOT og FO. Lørdag 11. februar 1950 troppet norske deltagere opp på kontoret til Jenkins. Britene hadde ventet et møte denne formiddagen, men bare med ambassadør Per Prebensen; ”... to the surprise of Sir Gilmour ...” stilte imidlertid Prebensen hos Jenkins sammen med ”three experts including an official from the Norwegian M.F.A”. Blant nordmennene som var kommet til London for å delta i de tekniske underkomiteene, var Dalstø, Colbjørnsen og Seland. På møtet med MOT og FO ga de umiddelbart uttrykk for uro over prinsippene fra Washington-møtet. Britene understrekte på sin side at representantene som hadde deltatt i Washington, bare hadde forpliktet seg til å anbefale prinsippene for sine regjeringer. Myndighetene i det enkelte land var derfor på ingen måte bundet av ”avtalene som ble utformet i Washington mellom skipsfartsrepresentanter”. Uansett ville problemene kunne diskuteres på de møter som åpnet i London senere på lørdagen.

I etterkant ga deltagerne på det norsk-britiske møtet forskjellige tolkninger av samtalene. Ifølge et britisk referat klarte Jenkins til slutt å stille den norske uro.²⁷ Ifølge Prebensens rapport hjem fra møtet gjorde nordmennene ”de britiske representanter kjent med de siste opplysninger vi satt inne med fra Washington om hvordan man nå fra amerikansk side hadde tenkt seg å gå frem.” Den norske rapporten viste til at Jenkins trodde amerikanerne hadde skiftet standpunkt. Selv hadde Jenkins slett ikke tenkt å gi opp det planlagte møtet i London i april–mai. Den norske ambassadøren konkluderte at det syntes å råde ”adskillig uklarhet” mellom USA og Storbritannia.

²⁵ Om diskusjonene i de to tekniske underkomiteene. Særlig: Notat: ”Kontroll av handelsflåten under krig.” Rapport fra Colbjørnsen, Dalstø og Seland om møtene i de tekniske underkomiteene (komiteen for sivile behov for sjøtransport og komiteen for skipsstatistikk) i London i feb. 1950, 27. feb. 1950, 25.2/72 N 2, UD, jfr. 1-1-2, HD UD. Noen utfyllende detaljer fra: ”Shipping control.” S.A./Minutes 1 og 2, 25.2/72 N 2, UD.

²⁶ Til Berthoud fra Jenkins, 6. febr. 1950, FO 371/84850, PRO.

²⁷ Britisk rapport (håndskr.): A.G.R. Rouse, datert trolig 13/2, GS 11/8, FO 371/84850, PRO. Norske rapporter: Prebensen til UD 11. feb. 1950, nr. 239; notat sign. JD/HA ”Kontroll av handelsflåten under krig ...” – rapport fra Colbjørnsen, Dalstø og Seland etter London-møtene, 25 2.72/N 2, UD.

Statistikk-innsamlingen

MOT hadde hovedansvaret for møtene i de to tekniske underkomiteene i London i februar 1950. Møtene samlet representanter fra de europeiske landene som hadde vært med på Washington-konferansen i november 1949. USA og Canada stilte med observatører. Den ene komiteen var rettet mot de sivile behov for sjøtransporter – ”civil requirements”. Den andre, ”shipping availability committee”, skulle utforme retningslinjer for nasjonalt, skipsfartsstatistisk arbeid.

MOT innledet møtene i denne andre komiteen med en helhetlig argumentasjon. Under krigen hadde tonnasjemangelen nødvendiggjort kontroll med skipsfarten, fremholdt britene. Alle operasjoner hadde blitt hemmet eller forsinket på grunn av mangel på tonnasje. Etter britisk oppfatning kunne de allierte bare forsikre seg om at skipene ble brukt mest mulig hensiktsmessig ved å ta dem under regjeringskontroll. Denne kontrollen kunne ikke utøves uten en sentralorganisasjon som visste hvilke skip som var tilgjengelige, hvor de var og hvilke behov det var for skipsrom. Det var mye om å gjøre at den sentrale myndigheten ble etablert straks etter utbruddet av en krig, og at den ved krigsutbruddet hadde informasjon om tilgjengelige skip og omfanget av transportbehovene.²⁸

Det britene betegnet som ”en sentralisert tjeneste for skipsfartsetterretning og statistikk” skulle ha seks hovedoppgaver: 1) Registrere fullstendige opplysninger om skipene. 2) Holde oversikt over når enkeltskip var tilgjengelige for ny befraktning. 3) Utarbeide statistiske oversikter over tonnasjen og utnyttelsen av skipene under krig. 4) ”Oversette” innarbeidede krav eller behov til tonnasje-relevante størrelser. 5) Utarbeide prognoser over det forventede forhold mellom tilgjengelig tonnasje og tonnasjebehov. 6) Samle oversikt over hvordan behov og krav ble oppfylt.

Britene gikk inn for å sette den nedre grensen for skip som skulle registreres til 300 brt., uten at denne størrelsen nødvendigvis skulle utgjøre nedre grense for skip som skulle inn i poolen. MOT mente det imidlertid var viktig at de enkelte land hadde opplysninger om alle skip som var større enn 300 tonn. Spesialskip som jernbaneferger, kabelskip, lektere og slepebåter skulle ikke tas med, selv om det ble betegnet som nyttig for de enkelte land å ha opplysninger om disse skipstypene også. Derimot skulle hvalkokerier tas med; de kunne settes inn i tankfart.

Etter noe diskusjon og med endel justeringer vedtok de allierte et opplegg for skipsregistrering. Informasjonen skulle standardiseres og gis på en av to korttyper, D-kort for tørrlastskip og L-kort for tankskip. Landene skulle ikke formidle detaljopplysninger fra kortene til andre deltagerland før en krig eller krise oppsto og skipsfartsorganisasjonen trådte i virksomhet.

På møtene i de tekniske underkomiteene uttalte særlig amerikanerne et ønske om at de allierte

²⁸ Notat ”Shipping statistics and intelligence for war purposes”, 25.2/72 N 2, UD.

snarest mulig utarbeidet foreløpige statistikker over passasjerskip og tørrlasteskip: Ettersom det ville ta forholdsvis lang tid å samle alle detaljopplysninger om skipene, var det behov for en foreløpig, summarisk oversikt over tonnasjen.

Amerikanerne hadde fremsatt noenlunde samme ønsker – om å få oversikt over den vest-europeiske skipningskapasitet og de vest-europeiske sivile behov – høsten 1949 i forbindelse med skipsfartsmøtet i Washington. Disse ønskene hadde vært en av grunnene for USA til å sammenkalle til møtet i 1949. Da hadde USA håpet at oversikter over skip og behov kunne fremkomme enten på møtet i november 1949 eller umiddelbart etterpå. Slik var det imidlertid ikke gått. Nå, i februar 1950, fikk skipsfartslandene en måned på seg til å sende inn oppgaver over sivile sjøtransportbehov og foreløpig skipsstatistikk til MOT, som fikk et sekretariatansvar for denne foreløpige planleggingen av skipsfartsberedskap. På norsk side skulle oppgavene over de sivile sjøtransportbehov utarbeides av DØF, mens NR fikk ansvaret for den foreløpige skipsstatistikken.

Frankrike gikk inn for at de to underkomiteene fikk offisiell status snarest mulig, slik at regjeringene kunne gi offisielle instruksjoner om de retningslinjer som skulle følges, og at arbeidet som ble utført av komiteene, kunne bli godkjent av regjeringene.

Arbeidet med de tekniske spørsmål i de to komiteene forløp forholdsvis friksjonsfritt. På ett punkt hersket det imidlertid noe meningsforskjell mellom den amerikanske og den britiske delegasjonen. Det gjaldt spørsmålet om hvorvidt begge avdelingene som trolig ville bli opprettet, en i Washington og en i London, skulle ha et fullstendig sett av kortene for skipsstatistikk. USA mente at begge avdelingene burde ha et fullstendig sett, mens britisk oppfatning var at dette ikke var nødvendig. På norsk side tok man denne diskusjonen som et tegn på at britene ønsket å skjerme seg mot fullt amerikansk innsyn og at britene ikke ønsket at USA skulle kunne benytte skipsfartsorganisasjonen til å blande seg altfor mye opp i britiske skipsfartssaker.²⁹ Den belgiske representanten tok opp spørsmålet om reservering av skip til eget nasjonalt bruk, noe som også var et norsk anliggende. Belgia hadde bare et fåtall passasjerskip, og de ble brukt til å frakte passasjerer til koloniene. Denne farten måtte fortsette også i krigstid, hevdet belgierne. Jenkins avviste dette; det var ingen vits i å ha en skipsfartspool om bare overskuddsskip skulle inkluderes. Norge ville da bli det eneste landet som kunne sette skip inn i poolen; selv Storbritannia ville muligens ikke få skip til overs. Den eneste måten å sikre at alle fikk de skipsfartstjenester som var helt nødvendige for krigsformål og å opprettholde ”the life of the country”, var å sette skipsfarten inn i en internasjonal pool, sa Jenkins.³⁰

Møtene i de tekniske underkomiteene ble holdt på britisk jord og med MOT og FO som

²⁹ Notat ”Kontroll av handelsflåten under krig”, s. 17.

³⁰ S.A. Minutes 2, s. 4, 25.2/72 N 2, UD.

vertskap. Parallelt med samtalene i disse ekspertgruppene pågikk den mer prinsipielt rettede diskusjonen om det nye skipsfartssamarbeidet i Washington.

I eller utenfor NATO?

Representanter for samtlige A-pakt-land med unntak av Island og Luxembourg stilte på møtet i Working Group den 17. februar. Amerikanere og briter delte ut hvert sitt dokument, som ikke ble diskutert. Møtet varte en halv time og ble verken dramatisk eller avgjørende som Morgenstierne hadde fryktet.³¹

I det amerikanske dokumentet het det at PBOS skulle være underlagt og rapportere til NATOs råd gjennom den forsvarsfinansielle komite. Plankomiteen skulle ha nær arbeidskontakt med de militære organene som var opprettet under forsvarskomiteen i NATO. PBOS skulle både henvende seg til disse organene for å få opplysninger om de militære behov og samarbeide med dem for å skape sikkerhet om at programmet for mobilisering og bruk av handelsflåten støttet effektivt opp om forsvarsplanene.³²

Britene gikk på sin side fortsatt inn for at plankomiteen fikk en uavhengig stilling i forhold til NATO. De oppgav flere grunner til dette: En rekke nasjoner som det var ønskelig å ha med i ordningen, hadde handelsflåter og interesser som var verdensomfattende. Skipsfarten over hele verden var innbyrdes avhengig og kunne ikke behandles gruppevis. Fullt samarbeid med vennligsinnede sjøfartsnasjoner ville bli viktig for at plankomiteen skulle fungere effektivt. I visse tilfeller ville disse også rettelig kunne fremsette krav om å få delta i planleggingsprosessen. Om plankomiteen ble en del av A-pakt-organisasjonen, ville medlemskapet begrenses til dem som var med i paktsamarbeidet. Dette var lite ønskelig. Storbritannia var særlig opptatt av kontakten med samveldelandene.³³ Dette hadde britene også gitt uttrykk for i notevekslinger med amerikanerne. Det var særlig viktig at samveldelandene Australia, New Zealand og Sør-Afrika kunne delta i plankomiteen. Det var også ønskelig at Sverige deltok.

USA hadde svart på dette med å vise til at hoveddelen av den frie verdens tonnasje, 90-95 %, var under kontroll av NATO-landene. Nøytrale land som Sverige ville ikke knytte seg til en organisasjon som drev mobiliseringsplanlegging, selv ikke uavhengig av NATO. Dernest ville etablering av en plangruppe utenfor NATO skape dobbeltarbeid ettersom det fortsatt ville være

³¹ Melding fra ambassaden i Washington UDC 233/50i og rapport av 17. feb. 1950, nr. 191, fra Morgenstierne. 25.2/72 N 2, UD og 1-1-1, UD HD. Meldingen fra ambassaden bl.a. distribuert til statsrådene Hauge og Evensen foruten utenriksråden og Melander.

³² "Utkast fra State Department", 17. feb. 1950, 1-1-1, HD UD.

³³ Oversatt notat: Den britiske ambassades bemerkninger. Kontroll av handelsflåten i krig, 1-1-1, HD UD.

nødvendig å ha et organ for skipsfartsberedskap i NATO. Innarbeidelse av plankomiteen i NATO ville på den annen side åpne for koordinering med annen planlegging, samt garantere informasjonssikkerhet.³⁴

Etter møtet i Working Group uttrykte en embetsmann i FO at det syntes å være ”a good deal of force” i de amerikanske synspunktene. Om A-pakt-landene faktisk kontrollerte 90 % av verdens skipsfart og om plankomiteen kunne stå i en viss forbindelse med ikke-medlemmer, var det gode grunner til å legge komiteen inn under NATO. FO var dessuten opptatt av å avklare et annet organisasjonsproblem: Balansen mellom de to store departementene på britisk side var et minst like viktig organisasjonsspørsmål som striden om NATO-tilhørigheten; FO måtte også arbeide for ikke å tape innflytelse vis-a-vis MOT.³⁵

We shall, however, have to stop the Ministry of Transport thinking that they can sit in on A.P [Atlantic Pact] military planning, that all nations (A.P. and otherwise) will be prepared to pool their shipping and shipping information, and with that done, that Conway on the one hand and the Ministry of Transport on the other can settle down to formulating their global shipping plans.

Grunnstandpunktet i det britiske utenriksdepartementet sto likevel fast. Å inkludere planapparatet i NATO ville være skadelig for utviklingen av skipsfartsplaner. State Department hadde etter britenes mening ikke vektlagt tilstrekkelig de praktiske vansker som ville oppstå med en verdensomspennende skipsfartsplanlegging innenfor en geografisk begrenset organisasjon. USA hadde ikke tatt tilstrekkelig hensyn til at det ville bli nødvendig å utvikle spesielle planer for områder som Midtøsten og Det fjerne Østen. Både Australia og New Zealand ville kunne fremsette sterke krav om å bli representert på et eller annet trinn i planleggingen, ikke fordi de disponerte betydelige skipsfartsressurser, men fordi de hadde viktige politiske og strategiske interesser:

It would certainly not be possible for us to deal with Australia and New Zealand ‘on the side’ as the State Department may be able to do with Panama ... We feel strongly that the establishment of a separate Planning Organisation is the only really satisfactory way of dealing with this problem ...³⁶

Et sentralt element i uenigheten mellom USA og Storbritannia var frykten for hvordan den annens sides løsning ville bli oppfattet og hvilke reaksjoner den ville skape. Storbritannia hadde sterkt understreket det problematiske i at skipsfartsplanleggingen ble iscenesatt av en liten gruppe land i en begrenset organisasjon som NATO tross alt var. Sett fra britisk side var det utvilsomt at slik virksomhet ville skape mistanke i de land som ikke var med om at deres interesser ble oversett. Det

³⁴ USAs ambassade i London til FO 20. febr. 1950, GS 11/14, FO 371/84850, PRO.

³⁵ Notat i FO, R.L. Secondé, 22. feb. 1950, GS 11/15, FO 371/84850, PRO.

³⁶ FO til den britiske ambassade i Washington, No. 1097 27. feb. 1950, GS 11/15, FO 371/84850, PRO.

amerikanske synet var på den annen side at Storbritannias opplegg, å opprette et uavhengig skipsfartsapparat, ville ødelegge solidariteten blant medlemslandene i NATO, skape presedens for andre uavhengige organisasjoner, og dermed svekke hele Atlanterhavspakt-forståelsen.³⁷

I begynnelsen av mars 1950 var diskusjonen mellom USA og Storbritannia nådd et stadium hvor partene ikke kunne komme lenger uten at en av dem ga etter. FO var etter hvert rede til å oppgi det britiske hovedkravet.³⁸ Betingelsen var at planleggingsorganet fikk uavhengighet innenfor NATO. Organet skulle *rapportere direkte til rådet* og bare holde andre A-pakt-organer som den forsvarsfinansielle komite *informert* i alle saker under organets ansvarsområde.³⁹

Det forelå imidlertid også andre vanskelige spørsmål. Da striden om innordningen i NATO så ut til å bli løst, kom disse andre problemfeltene opp med full styrke. I kjernen av disse lå norske krav.

³⁷ FO til den britiske ambassade i Washington 4. mars 1950, No 1213, GS 11/21, FO 371/84851, PRO.

³⁸ Berthoud 3. mars 1950, GS 11/21, FO 371/84851, PRO.

³⁹ Pkt. 5 b, FO til den britiske ambassade i Washington, No 1213, 4 mars 1950, GS 11/21, FO 371/84851 PRO.

7

Skipsfarten inn i NATO

Finance Ministers are not best suited to decide questions of shipping organisation.

Foreign Office i note til den britiske ambassade i Washington.¹

Den norske regjering insisterte i drøyt tre måneder etter Washington-møtet i november 1949 på at de allierte skipsfartsdiskusjonene skulle starte på nytt. Regjeringen ble tvunget til å oppgi dette kravet i mars 1950 etter et betydelig amerikansk og britisk press. USA knyttet presset til sitt eget hovedansvar: Plankomiteen skulle etableres innenfor NATO. Dette kravet ble igjen knyttet til løfter om at norske interesser ville bli bedre ivaretatt innenfor NATO enn utenfor. Amerikanske representanter oppsøkte embedsmenn i UD, norske diplomater og norske redere. Budskapet var det samme. Forhandlingene var allerede i gang; plankomiteen skulle opprettes i NATO; dette var den beste løsningen for Norge. Budskapet inneholdt en antydning om at Norges interesser ville bli bedre ivaretatt i fora der USA hadde stor innflytelse. USA viste indirekte til sin posisjon som hegemonimakt i det vestlige forsvarssamarbeidet for å overbevise Norge.

De amerikanske forsikringene bidro til å berolige nordmennene. Norges krav om å skru klokken tilbake til tiden før Washington-møtet opphørte. Norske aktørers oppmerksomhet dreides over til spørsmålet om plankomiteens plass i NATO og om betaling for skipsfartstjenester.

På tross av sin uttalte skepsis var Storbritannia og de andre europeiske sjøfartslandene tidlig i mars 1950 på gli i synet på den nye plankomiteens forhold til NATO. Forutsetningen var for briter som for nordmenn at komiteen ble direkte underlagt NATOs råd, og at komiteen ikke kom under

finans- og forsyningskomiteene.

I første halvdel av mars 1950 så det dermed ut til at forhandlingene om det nye skipsfartssamarbeidet gikk mot en løsning: Norge oppga kravet om å få hele organisasjonsspørsmålet behandlet fra grunnen av. Storbritannia og de andre europeiske landene aksepterte langsomt det amerikanske kravet om at plankomiteen skulle legges inn under NATO.

Da oppsto imidlertid en ny diskusjon. Igjen var utgangspunktet den norske motvilje mot å gå inn i et forpliktende samarbeid før man presist visste hva dette samarbeidet innebar.

Norges krav vinteren 1949-1950 om å overse Washington-møtets resultater og starte forhandlingene på nytt hadde hatt defensivt preg. Fra mars 1950 ble den norske forhandlingsdeltagelsen langt mer offensiv. Nå fremla Norge et langt notat med en detaljert skisse over plankomiteens struktur og funksjon. Landet krevde at prinsippene i notatet skulle vedtas *samtidig* med at plankomiteen ble opprettet.

Nok en gang holdt forhandlingene på å kjøre seg fast. Igjen kom amerikanske forsikringer med antydninger om beskyttelse av norsk skipsfart til å få forløsende kraft.

Amerikansk press

Den 10. mars 1950 orienterte Storbritannia Norge om at landet frafalt kravet om at plankomiteen skulle organiseres utenfor NATO. Britene forutsatte at skipsfartsorganisasjonen ble et separat organ direkte underlagt A-pakt-rådet.²

Noen dager før dette hadde Lange og Melander skrevet til Morgenstjerne i Washington: Om det under forhandlingene skulle "vise seg utilrådelig å presse det norske syn på skipsfartsorganisasjonens forhold til Atlanterhavspaktens organisasjon", kunne Morgenstjerne nå godta at organet ble etablert innenfor NATO. Forutsetningen var en plass direkte under A-pakt-rådet. Lange instruerte Morgenstjerne: "Jeg ber Dem i tilfelle spesielt motarbeide forslag om at skipsfartsorganisasjonen underordnes den forsvarsfinansielle og -økonomiske komité ...".

Begrunnelsen for dette ønsket var særlig faren for at betalingen for de norske skipsfartstjenestene ville bli avregnet mot USAs og de andre NATO-landenes bidrag til Norge. Om plankomiteen ble lagt under den forsvarsfinansielle komiteen, ville skipsfartsytelsene

inngå som et integrerende ledd i et multilateralt økonomisk oppgjør mellom medlemsstatene og bli avregnet mot andre ytelser i henhold til Atlanterhavspakten. På denne måten vil det finansielle oppgjør for den norske

¹ FO til den britiske ambassade i Washington, No. 936, 16. feb. 1950, GS 11/13, FO 371/84850, PRO.

² Til UD fra den norske ambassade i London, 11. mars 1950, 25.2/72 N 2, UD.

handelsflåtes innsats kunne finne uttrykk i en bokholderitransaksjon uten å gi de finansielle og valutariske realinntekter som er ubetinget nødvendige.

Det kunne bli ”logisk vanskelig” å forsvare de norske interessene på dette feltet. Fra et alliert synspunkt kunne det virke rimelig, medgav Lange, at skipsfartsytelsene ble sett i sammenheng med andre ytelser, og Norge ville under en krig trolig mer bli en mottager enn en giver. Skulle Norge likevel kunne tenke seg at skipsfartsytelsene ble avregnet som motytelser for andre bidrag under NATO, måtte det, ifølge Lange, ”kreves at hele skalaen av ytelser trekkes inn i oppgjøret. På det nåværende tidspunkt er ikke dette mulig, idet det fremdeles er uklart hvorledes NATOs organer kommer til å løse disse problemer”.³

USA la et sterkt press på Norge for å få aksept for ønsket om å la plankomiteen underordnes NATO. Amerikanske skipsfartsaktører bearbeidet norske kolleger, mens det amerikanske utenriksdepartementet presset på overfor norske myndigheter. Muntlige forsikringer ble gitt om at det amerikanske forslaget også tjente norske interesser. Leif Høegh hadde arrangert en lunsj for Granville Conway ombord i *Oslofjord* den 23. februar 1950. Conway hadde presentert ett klart krav. Høegh refererte fra samtalen: ” ... det vil bli vanskelig å komme utenom at organisasjonene blir underlagt NATO. Han [Conway] mente imidlertid det *ikke* ville være til noen skade for oss. Han trodde tvertimot det ville bli lettere med betaling når man kom under det militære.”

Conway forsøkte dermed å knytte de amerikanske og norske interesser sammen. Han forsto

meget vel at vi syntes vi måtte ha betaling i Dollars og at vi måtte ha flåten assurert i Dollars. Betaling i Dollars ville jo være det naturlige, idet det jo ville være amerikanerne som måtte betale gildet under en ny krig under enhver omstendighet, og da måtte man jo kunne ordne det så vi fikk våre Dollars direkte i stedet for engelskmennene noen flere Dollars som de betalte videre til oss i Pund.⁴

Høegh gjengav Conway med lite eller ingen kritikk. Granville Conway nøt respekt i Norge.⁵ Høegh lot til å akseptere sammenkoblingen av det amerikanske behovet for å få lagt organisasjonen innenfor NATO og det norske behovet for best mulig betalingsbetingelser.

Tre uker senere, før regjeringen offisielt hadde akseptert det amerikanske kravet, møtte en ambassadesekretær fra den amerikanske ambassade i Oslo opp i UD. Han krevde at regjeringen umiddelbart godtok prinsippet om å etablere plankomiteen innenfor NATO. Han truet med at Norge ellers ville bli stående svært alene.⁶ Datoen var 13. mars 1950. Arbeidsgruppen skulle møtes neste

³ Lange og Melander til Morgenstjerne, 7. mars 1950, 25.2/72 N 2, UD.

⁴ Høegh til Lund 23. feb. 1950, 25.2/72 N 2, UD.

⁵ Når det senere ble spørsmål om amerikansk deltagelse i det første møtet i plankomiteen og om Conways deltagelse som amerikansk representant, beskrev Bernt Lund det som ”overmåte betydningsfullt” at Conway deltok på møtet. Særlig tungt veide Conways lederstilling i UMA. Lund til UD 3. mai 1950, 25.2/72 N 3, UD.

⁶ ”Notat Atlanterhavspakten. Skipsfartsspørsmål” sign. SB, UD 14. mars 1950, 25.2/72 N 2, UD.

dag. Ambassadesekretæren forlot UD uten noen garantier, men trolig med en antydning om at Norge ikke ville stå steilt mot det amerikanske kravet.

Det amerikanske presset, kombinert med garantiene om beskyttelse av norske interesser, virket. Riktignok fikk møtet med ambassadesekretæren også en utilsiktet følge. Det oppsto ny uro for at Norge ble holdt utenfor i skipsfartsspørsmål: Ambassadesekretæren omtalte nemlig et møte som hadde vært holdt i Washington den 11. mars 1950. Her hadde ”samtlige” land vært representert: USA, Canada, Storbritannia, Nederland, Frankrike, Belgia, Italia og Norge. Problemet var at UD ikke hadde kjent til dette møtet: ”Representanten [fra den amerikanske ambassaden] ga antakelig denne opplysning ved en inkurie idet han gikk ut fra at også Norge var representert på møtet. Det ser derfor ut til at Norge fremdeles holdes utenfor enkelte viktige forhåndsdrøftelser i denne sak.”⁷ Embedsmennene i UD dvelte likevel ikke lenge ved denne muligheten til fornyet norsk mistro.

På møter den 14. og 16. mars 1950 besluttet den internasjonale arbeidsgruppen å gå inn for å organisere beredskapsarbeidet innenfor NATO, direkte under rådet. Norge protesterte ikke lenger. USAs press hadde ført frem. Muligens erkjente de norske aktørene også at norsk skipsfart ville få bedre rammer innenfor NATO, under USAs beskyttelse, enn utenfor alliansen.

Betalingsspørsmålet og *Terms of Reference*

Problemene var likevel ikke løst med dette. Norge ønsket en eksplisitt garanti for at landet ville få betalt for sine skipsfartstjenester, at betalingen for disse tjenestene ikke ble avregnet mot den militærhjelp landet fikk i krig. Norge krevde at en slik garanti ble vedtatt parallelt med opprettelsen av PBOS. Betalingsprinsippet måtte innarbeides i plankomiteens *Terms of Reference*. Dette ble det norske hovedkravet i siste del av forhandlingene i den internasjonale arbeidsgruppen. Kravet ble fremmet gjennom et lengre norsk notat.

Det norske forslaget

UD, SKA, NR og enkelt-redere hadde arbeidet nært sammen i tiden etter skipsfartsmøtet i Washington i november 1949. De formulerte Norges synspunkter på skipsfartssamarbeidet generelt, og spesielt pekte de på de særlige behov Norge som en liten fraktnasjon måtte ivareta.

Det korporative samarbeidet vinteren 1949/1950 munnet ut i et notat som inneholdt en helhetlig skisse for skipsfartsorganisasjonens formål og funksjon. Notatet ble fremlagt i den internasjonale

⁷ Melding til den norske ambassade i Washington, UDC 346/50u; SB til Melander 16. mars 1950, og; UDC 339/50i, 25.2/72 N 2, UD.

arbeidsgruppen i mars 1950, som et alternativ eller supplement til de britiske og amerikanske forslag som ble delt ut måneden før. Norge krevde at prinsippene i notatet skulle innarbeides i *Terms of Reference* for plankomiteen; prinsippene skulle altså vedtas idet NATO opprettet plankomiteen.

Norge erkjente i notatet nødvendigheten av at det ble opprettet en internasjonal organisasjon for kontroll av handelsflåten under krig eller krisetilstand. Landet ville selv også gå aktivt inn for en ordning ”som i felles interesse kan gi størst mulig effektivitet”. Prinsippene fra Washington-møtet i november 1949 var ikke uttømmende, men måtte suppleres og innarbeides i en formell avtale. Denne avtalen måtte bygge på disse grunnprinsippene:⁸

- I a) Regjeringene som deltok i ordningen, skulle ta alle nasjonale, havgående skip under sin kontroll. De finansielle spørsmål måtte ordnes mellom regjeringene og skipsrederne på en slik måte at den enkelte reder ikke fikk noen interesse i de økonomiske resultater av de reiser skipene ble allokert til.
- b) Betalingen som organet skulle innkreve fra befrakterne – enten de var regjeringer eller private – skulle bestemmes av organet ”på en rettferdig og rimelig måte”. Fraktbeløpet skulle være uavhengig av hvilket land skipet tilhørte; det skulle beregnes samme frakt for skip som utførte samme eller lignende ytelse.
- II Kontrollen over skipene skulle i hvert enkelt land utøves av et selvstendig statsorgan som selv ikke gjorde krav på skipsfartstjenester.
- III a) De havgående skip som de nasjonale regjeringer overtok kontrollen over, skulle av den enkelte regjering plasseres i en sentral pool. Her skulle skipene kunne bli allokert til et hvilket som helst formål av skipsfartsorganisasjonen.
- b) Den tilgjengelige tonnasje skulle disponeres slik at risikoen ved fart i de forskjellige faresonene ble fordelt mellom de deltagende regjeringer på rettferdig og rimelig måte.
- IV a) Deltagerlandene forpliktet seg til å stille havner og verksteder til disposisjon for hverandre – uten forskjell med hensyn til flagg. Det samme gjaldt det forsyningsmessige – bunkers, utstyr og proviant.
- b) En hensiktsmessig forsikringsordning som dekket sjø- og krigsrisiko for skipene, måtte etableres.
- c) Likeledes måtte det etableres en rimelig og rettferdig ordning for remplasing av tapt tonnasje.
- V Ingen beslutning kunne treffes som vedrørte en deltagende regjering uten at denne regjeringen hadde gitt sitt samtykke.

Et av de viktigste poengene for Norge var at de økonomiske prinsippene skulle fastsettes samtidig

⁸ Memorandum fra den norske delegasjon, 25.2/72 N 2 og Memorandum from the Norwegian delegation, 25.2/72 N 3, UD.

med at organisasjonen ble opprettet. Norge ville ikke forplikte seg til å stille handelsflåten til alliert disposisjon uten å ha eksplisitte garantier for at tjenestene ble skikkelig betalt:

Ved å gjennomføre prinsippet om at det skal betales frakt for skipsfartsytelsene manifesteres skipsfartsytelsenes verdi i forhold til andre ytelser. Det skapes et incitament for medlemsstatene til å stille tonnasje til disposisjon og til å holde skipene i fart. På befraktersiden vil betalingsprinsippet stimulere rasjonell utnyttelse av den disponible tonnasje. Det er nødvendig at betalingsprinsippet gjennomføres allerede av den grunn av [sic] skipsfartsorganisasjonen må forutsettes også å måtte dekke transportbehov for land som står utenfor organisasjonen... For Norges vedkommende er dette spørsmålet formentlig av relativt større betydning enn for andre interesserte stater, idet den rolle handelsflåten spiller for landets økonomi i fred og ganske spesielt i krig, er vesentlig større for Norges vedkommende enn for noe annet land.⁹

Norge fremla notatet for delegasjonene i den internasjonale arbeidsgruppen i midten av mars 1950. De måtte igjen sende det videre til sine respektive regjeringer. I mellomtiden besluttet regjeringen å ”utdype” instruksen til den norske delegasjonen.¹⁰ I et felles amerikansk-britisk forslag het det at plankomiteen skulle ”recommend procedures for securing and allocating the necessary merchant vessel tonnage to meet the purposes of the Defense Program and for governing, in time of emergency, the use of available facilities and services of vessels controlled by the governments concerned ...”. Norge kunne ikke gå med på dette. Det kunne nettopp medføre at skipsfartstjenester skulle ytes som ledd i våpenleveranser under det militære hjelpeprogrammet. Norge ville unngå en slik sammenkobling av våpenhjelp og skipstransporter, og i stedet sikre en uavhengig behandling av betalingsspørsmålet.

Norge gjentok også kravet om at betalingsprinsippet skulle vedtas ved opprettelsen av plankomiteen. NATO kunne ikke overlate til plankomiteen selv å utarbeide forslag til nærmere regler og prinsipper for skipsfartssamarbeidet og selv diskutere den økonomiske og driftsmessige side. Dette måtte være avklart før plankomiteen ble konstituert.¹¹

I en oppsummering fra UD het det: ”Vi har satt oss imot at det overlates til Planning Board å drøfte og fremsette forslag om grunnprinsipper for skipsfartssamarbeidet. Vi har krevet at Terms of Reference *selv* skal inneholde de sentrale grunnprinsippene og at de må formuleres nærmere opp til vårt memorandum og Conway-prinsippene.”¹² De norske utsendingene skulle derfor

⁹ Lange og Melander til Morgenstjerne, 7. mars 1950, 25.2/72 N 2, UD.

¹⁰ Regjeringskonferanse 16. mars 1950, Statsministerens kontor, RA.

¹¹ Møtet arbeidsgruppen 14. mars 1950: Melding fra ambassaden i Washington, 15. mars 1950, UDC 336, 338 (sitert revidert amerikansk forslag pkt. 3f.) og 339/50i. Den norske reaksjon og saksbehandling: UDC 352/50u; Bille til Lund 16. mars 1950; Bille til J. C. Hauge 16. mars 1950, og; UDC 355/50u, 25.2/72 N 2, UD.

¹² Melding til ambassaden i London, 20. mars 1950, UDC 370/50u, 25.2/72 N 2, UD.

spesielt framheve skipsfartens betydning for Norges økonomi i fred som i krig og [ambassaden] bes redegjøre for at dette forhold er årsaken til at vi må insistere på at betalingsprinsippet anerkjennes fra begynnelsen av ... Videre bes Ambassaden framheve at Norge vil stå i en særstilling når det gjelder avhengighet av forsyninger over havet. Herunder kan det framheves at Norge er det land som har minst egendekning når det gjelder matforsyning. Videre er Norge det land som relativt og absolutt har størst overskuddstonnasje og som derfor relativt gjør den største shippinginsats [sic]. Vi anser det derfor rimelig at vi får anledning til å disponere en del av vår havgående tonnasje til nasjonale, sivile og militære transporter.

Regjeringen bad også ambassaden spørre om andre land befant seg i samme stilling som Norge på andre områder, for eksempel når det gjaldt olje- eller matvareforsyning, og som var villig til å oppgi denne posisjonen.¹³

Det ble snart klart at det norske notatet vakte lite begeistring i NATO-landene. Norge fikk ingen støtte i kravet om å få tatt notatet opp til realitetsbehandling i den internasjonale arbeidsgruppen. Notatet var alt for detaljert for de andre regjeringene. Det var sterk motstand mot at skipsfartstekniske og økonomiske ”ekspertspørsmål” skulle tas inn i *Terms of Reference* for plankomiteen. *Terms of Reference* skulle være generelle rammer for det arbeidsområdet plankomiteen skulle ha. Det fikk så bli komiteens egen sak å foreslå hvordan dette arbeidet skulle gjennomføres. Særlig var britiske myndigheter skeptiske til det norske notatet, og bakgrunnen lå nettopp i kravet om betaling for skipsfartstjenester. USA ønsket imidlertid å imøtekomme Norge på dette punktet. Amerikanerne innarbeidet derfor et utsagn i sitt forslag om at plankomiteen også skulle fastlegge de finansielle prinsippene for virksomheten.¹⁴ Dette var imidlertid ikke tilstrekkelig for nordmennene.

Norge ville ikke oppgi kravet om å få de økonomiske forutsetningene inn i rammeverket for plankomiteen. Heller ikke kravet om unntaksrett ble frafalt. Likevel het det nå at de norske representantene måtte se an situasjonen og avgjøre hvorvidt det var ”tilrådelig å presse de norske synspunkter ytterligere”. Om nordmennene ikke fikk særlig støtte, hadde de anledning til å slutte seg til flertallet og stemme for at *Terms of Reference* ble oversendt A-pakt-rådet.¹⁵

Umiddelbart før de norske aktørene holdt sitt siste strategimøte den 22. mars 1950, stilte ambassadesekretæren ved USA-ambassaden i Oslo igjen opp i UD. Han ba Norge slutte seg til utkastet til *Terms of Reference*. Han måtte forlate UD uten å ha fått noen løfter.¹⁶ Likevel sto det nå tydelig for de norske aktørene at landet måtte oppgi sitt ønske om å få vedtatt betalingsprinsippet

¹³ Melding til ambassaden i Washington, UDC 355/50u, 25.2./72 N 2, UD.

¹⁴ Melding fra ambassaden i Washington, 21. mars 1950, UDC 374/50i. Jfr. redegjørelse i melding til ambassaden i København, s.d., nr. 243, med instruks til ambassaden om å be om dansk støtte til det norske syn, og; ambassaden i Washington, Nygaard, til UD 18. mars 1950, nr. 331. 25.2./72 N 2, UD.

¹⁵ Utkast (til melding til ambassaden i Washington) til drøftelse på møte 22. mars 1950, 25.2./72 N 2 UD.

¹⁶ Notat Atlanterhavspakten. Shippingsspørsmålet, 22. mars 1950, 25.2./72 N 2, UD.

ved etableringen av PBOS. Ekspedisjonssjef Johs. Dalstø fremholdt overfor statsråd Lars Evensen: ”Vi var alle enige om at da vi står helt alene, nytter det ikke å få Working Group til å fastsette grunnprinsippene for organisasjonens virksomhet, men at dette må overlates til Planning Board.”¹⁷ Nordmennene ville imidlertid ikke formelt oppgi kravet før det var absolutt nødvendig. Det var fortsatt tid til å forhandle.

De norske bestrebelsene på å få avgjort de økonomiske prinsippene så tidlig som mulig var utslag av en frykt for at disse spørsmålene ellers ble glemt, og at Norge måtte stille sitt største aktivum til alliert disposisjon på lite fordelaktige vilkår. Norge sto imidlertid overfor sterke britiske aktører med tungtveiende motforestillinger. De tre britiske departementene FO, MOT og Treasury så det norske prinsippet som svært farlig. Dette synet bygde blant annet på en avveining fra Treasury knyttet til finansieringsproblemer under krig. Det ville være farlig å bygge krigføringen på et prinsipp om betaling for hvert lands bidrag til krigen; bidraget fra USA ville bli så kolossalt at britene ikke kunne se hvordan man skulle klare å finansiere krigen i det hele tatt.¹⁸ Treasury uttalte:

We cannot agree to enter into commitments to pay the Norwegians for their ships or to discuss as a shipping matter the very much wider question of how the next war is to be financed ... neither they nor we can afford in a future war to pay for all the services we shall receive, especially from the Americans ... therefore it prejudices both their case and ours with the Americans if they try to stand out at this juncture for having payment for their shipping. It is so vital a question to us that we could not possibly agree and we shall have to insist that when shipping is planned the finance is left to be fitted into any general arrangements for financing the next war that may be made ...¹⁹

Britiske myndigheter var klar over at de norske ønskene om å få fasttømret betalingsprinsippet også hadde rot i en betydelig norsk skepsis til britenes betalingsvilje: ”We feel that the Norwegian government may possibly be suspicious at our unwillingness to include the words ‘including the financial provisions’, since they may think that it masks a desire on our part to avoid payment for the use of their merchant shipping in wartime.”²⁰

State Department forsøkte enda en gang å få til et kompromiss. Kunne Norge akseptere et utsagn om at plankomiteen skulle ha *adgang* til å diskutere det norske notatet? Den norske Washington-ambassaden vurderte dette som ”vesentlig ugunstigere” enn det nordmennene selv gikk inn for. Ifølge det norske forslaget skulle plankomiteen ha ansvaret for å utforme og anbefale prinsipper om finansielle bestemmelser. Det amerikanske forslaget nevnte ikke noe om at plankomiteen også skulle være forpliktet til å fremlegge et konkret forslag om den finansielle

¹⁷ Dalstø til Evensen 23. mars 1950, 1-1-1, HD UD.

¹⁸ Melding fra ambassaden i London, 24. mars 1950 UDC 388/50i, 25.2/72 N 3, UD.

¹⁹ Treasury Chambers til FO 22. mars 1950, GS 11/31, FO 371/84851 PRO.

²⁰ Fra den britiske ambassade i Washington 11. april 1950, No 1138, GS 11/37, FO 371/84851, PRO.

ordningen.

Diskusjonene i den internasjonale arbeidsgruppen gikk nå mot en avslutning. Den 13. april 1950 anbefalte USA sterkt sitt kompromissforslag i gruppen. Den amerikanske representanten Huntington Morse sa at det var åpenbart for enhver skipsfartsekspert at de økonomiske spørsmål uungåelig ville bli behandlet i plankomiteen enten det norske forslag ble god tatt eller ikke. Det ville også være tryggere for alle land at disse spørsmålene ble drøftet fra grunnen av, men da av skipsfartsekspertene som ville møte i plankomiteen og som hadde erfaringer fra krigstiden og fra UMA-ordningen.²¹

Etter ny behandling av den utenriks- og skipsfartspolitiske ledelse i Norge den 17. april og på regjeringsskonferanse neste dag fikk de norske utsendingene myndighet til å godta kompromissforslaget. Men først skulle Washington-ambassaden enda en gang prøve å få betalingsprinsippet inn i plankomiteens *Terms of Reference*.²² Det gikk heller ikke denne gang. Den internasjonale arbeidsgruppen vedtok at det norske notatet skulle vedlegges gruppens rapport til rådet.²³

I Norge konstaterte både departementene og NR at vedtaket fra den internasjonale arbeidsgruppen kunne godkjennes som et mandat for plankomiteen.²⁴

Det første norske hovedkravet i de allierte skipsfartsdrøftelsene mellom november 1949 og mars 1950 hadde vært at Washington-møtet skulle overses og at forhandlingene skulle begynne på nytt. Regjeringen vurderte å unnlate å sende norske representanter til møtene som pågikk i Washington og London så lenge kravet ikke ble innfridd. Amerikanske og britiske myndigheter avviste det norske kravet kategorisk. Britiske embedsmenn så på regjeringens standpunkt som et resultat av mistro blandet med envishet og manglende forhandlingsrutine. I State Department var en embedsmann på ett tidspunkt ”ille berørt” og ”hadde vanskelig for å forstå Norges holdning”.²⁵

Vendepunktet i den norske argumentasjonsformen kom ved presentasjonen av det norske notatet for den internasjonale arbeidsgruppen i midten av mars 1950. Notatet inneholdt en fyldig skisse over det nye skipsfartsapparatet. Det norske hovedanliggendet – betalingsprinsippet – var innbakt. Notatet ga Norge et offensivt utgangspunkt. Riktignok måtte nordmennene til slutt oppgi

²¹ UD til ambassaden i London, 21. apr. 1950, nr. 569, 25.2./72 N 3, UD.

²² Til Evensen fra Dalstø, 18. apr. 1950, 1-1-1, HD UD; NATO Skipsfartsspørsmål, ON, 17. apr. 1950; melding til ambassaden i Washington, UDC 486/50u, 25.2./72 N 3, UD. Jfr. regjeringsskonferanse 18. april 1950, Statsministerens kontor, RA.

²³ En norsk kilde daterer møtet til 21. april og taler om et møte som skulle arrangeres 26. april som forhåpentlig det siste. En britisk kilde taler om 22. april som møtedato og håper at dette møtet er det siste. Melding fra ambassaden i Washington, 22. apr. 1950, UDC 500/50i, 25.2./72 N 3, UD, og UKs ambassade til FO 22. april 1950, No. 1253, FO 371/84851, PRO.

²⁴ Utsagn 24. apr. 1950 på oversendelsesbrev fra Nordland av 22. apr. 1950 med melding fra ambassaden i Washington om møtet i arbeidsgruppen 21. apr. 1950, UDC 500/50i, 1-1-1, HD UD.

²⁵ Melding fra ambassaden i Washington, UDC 220/50u, 16. februar 1950, 25.2./72 N 2, UD.

kravet om at innholdet i notatet skulle inntas i plankomiteens *Terms of Reference*. Det norske forslaget fikk imidlertid offisiell status som et av få grunnlagsdokumenter for plankomiteens videre utforming. Beslutningen var resultat av amerikansk mellomkomst mellom det norske kravet om at prinsippene skulle vedtas umiddelbart og det britiske ønsket om å avvise notatet helt.

Vedtaket i NATO-rådet

På det avsluttende møtet i Working Group i slutten av april 1950 ble landene enige om tre dokumenter som gikk til NATO-rådet i London i midten av mai. Det gjaldt et oversendelsesnotat, arbeidsgruppens forslag til mandat eller direktiv som det nå ble kalt, og det norske notatet. Den 17. mai 1950 vedtok NATO-rådet dette direktivet og opprettet dermed Planning Board for Ocean Shipping, PBOS. Rådet fastslo videre at plankomiteen skulle ha full anledning til å behandle prinsippene i det norske notatet: "... the terms of reference as formulated in the attached directive give the Planning Board full authority to take up for discussion those principles which are set forth in the attached Norwegian Memorandum presented to the Working Group at the meeting on 14. March, 1950." Dermed stadfestet rådet kompromisset mellom Norge og de allierte.²⁶

Direktivet fastsatte rammene for PBOS. En representant for hvert av landene i NATO skulle delta i komiteen. Plankomiteen skulle rapportere direkte til rådet. Representanter fra andre land som ikke var medlem av NATO, kunne bli innbudt til å delta i komiteens arbeid når dette var aktuelt. Plankomiteen skulle videre etablere og opprettholde et nært arbeidsforhold med andre komiteer i NATO. PBOS skulle basere virksomheten på det prinsipp at skipsfart ikke lot seg behandle på regional basis og at det måtte tas hensyn til all skipsfartsvirksomhets verdensomspennende karakter. Komiteen skulle utarbeide planer for mobilisering av handelstonnasje på verdensbasis under krisetilstand. Den skulle etablere et passende apparat, en kontrollorganisasjon, for sivil skipsfart – for mobilisering og fordeling av handelstonnasjen på verdensbasis i krigstid eller under krisetilstand.²⁷

Kompromisset som lå til grunn for NATO-rådets direktiv, innebar at Norge og Storbritannia hadde gitt etter for det aller viktigste amerikanske krav i forbindelse med opprettelsen av

²⁶ C.A.E. Shuckburgh til Prebensen 20. mai 1950 (i ambassadens avskrift), 25.2/72 N 3, UD; Collier til Lange 9. juni 1950, 25.2/72 N 4, UD; Nordland til bl.a. Dalstø 7. juni 1950, 1-1-1 HD UD; "Ocean Shipping Planning Board", Resolution 4/9, North Atlantic Council mai 1950, og "Directive to the North Atlantic Planning Board for Ocean Shipping", D.4/11, GS 11/50, FO 371/84852, PRO. Jfr. Ismay 1954, s. 28, Kaplan 1980, s. 89 f.

²⁷ "Directive to the North Atlantic Planning Board for Ocean Shipping" i forsendelse fra Morgenstjerne til UD 27. april 1950 nr. 489, 25.2/72 N 3, UD. Direktivet finnes også bl. a. i FO 371/84852, PRO. Den følgende tekst holder seg nær SKAs oversettelse: "Resolusjon. Den nordatlantiske plankomite for skipsfart", vedl. notat fra Dalstø til Evensen 14. juni 1950, 1-1-1, HD UD.

skipsfartsberedskap; at denne beredskapen skulle legges inn under NATO. Integreringen i NATO gjorde det nødvendig å få med at ikke-medlemmer av NATO også skulle trekkes inn i arbeidet når deres interesser i betydelig grad var berørt. Særlig Storbritannia, men også Norge, hadde argumentert sterkt for dette. Fra britisk side var det særlig viktig fordi samveldeland som Australia, New Zealand og Sør-Afrika hadde vesentlige bruker-interesser, kontrollerte viktig havnekapasitet og hadde store politiske og strategiske interesser i områder utenfor A-pakt-området. For Norge gjaldt det først og fremst muligheten for å trekke inn Sverige i beredskapsarbeidet på et eller annet stadium. Fra både norsk og britisk side var det også viktig at plankomiteen skulle rapportere direkte til NATO-rådet. Derved fikk komiteen en sterk posisjon i NATO-maskineriet – verken underordnet den sivile eller militære side.

Når det gjaldt det norske ønsket om å få avklart betalingsspørsmålet allerede ved fastsettelsen av plankomiteens rammeverk, anerkjente Storbritannia det norske argumentet om at skipsfartstjenester utgjorde en høy andel av nasjonalinntekten og derfor var viktig for norsk økonomi. Også for britene var det av betydning å nå frem til enighet om finansielle spørsmål, blant annet med tanke på å tilføre rederiene nok utenlandsk valuta til å sikre driften under en krig eller krise. Likevel mente britene at de finansielle spørsmål under krig ikke kunne løses uavhengig av det langt mer omfattende spørsmålet om ordningen av mellomstatlige, økonomiske forhold. FO var den av de britiske aktører som viste størst forståelse for det norske ønsket. Det var imidlertid holdningen i MOT og særlig Treasury som ble utslagsgivende for det britiske synet i denne saken. Den sterke meningsforskjellen mellom Norge og Storbritannia gjorde at betalingsspørsmålet ble et av de største stridstemaene i forhandlingene utover høsten 1950.²⁸

Diskusjonen i Norge

Tidlig i mai 1950 redegjorde Lange for de allierte diskusjonene om skipsfartsberedskap for Stortingets utvidede utenrikskomite.²⁹ Lange fortalte at det hadde vært forhandlet om planen i mange måneder og at ”vi har der fra norsk side stadig hatt NR med på råd både under utformingen av de norske standpunkter og som tekniske eksperter ...”. Lange viste til ”en lengere strid hvor Norge har hevdet et særstandpunkt”. Norge hadde ”hele tiden sagt at vi alt i den forberedende drøftelse ville ha fastlagt visse prinsipper for hvordan det økonomiske, det finansielle og ikke minst det valutatekniske oppgjør skulle skje for bruk av skipsfartens tjenester under krig, idet vi har

²⁸ ”Brief for the Secretary of State for Foreign Affairs...”, Ministry of Transport 8. mai 1950, GS 11/45, FO 371/84852, PRO.

²⁹ Møte 5. mai 1950, journalside 123, Stortingets arkiv, heretter StA.

hevdet at under en krigstilstand er handelflåten Norges eneste aktivum av format.” Lange konstaterte at Norge ikke hadde nådd frem med dette synet i det forberedende arbeidet, men han understrekte også at de norske synspunktene fulgte rapporten og anbefalingen som den internasjonale arbeidsgruppen hadde utarbeidet i form av et eget notat. På et nytt møte i den utvidede 25. mai refererte Lange NATO-rådets beslutning.³⁰ Han viste til at det norske notatet var blitt oversendt plankomiteen sammen med NATOs direktiv. Han mente at dette sikret Norge full anledning til å ta opp til drøftelse i plankomiteen alle spørsmål om prinsippene for betaling av frakter for skip som ble disponert av plankomiteen.

Den eneste kritikken av samarbeidsopplegget kom fra Høyres Carl Joachim Hambro. Hans reserverte holdning til stormaktene var vel kjent. Holdningen kom også frem i dette spørsmålet: ”Når der tales slik en passant om en skipsfartsorganisasjon, vil jo de som var i London i 1940 i første rekke tenke på den hårde kamp vi måtte føre for å forhindre at England bemektiget seg hele vår flåte, hvilket var den engelske politikks åpenbare hensikt og hva der skapte mange vanskeligheter.” Lange lot Hambros bastante historiske vurdering ligge. Han henviste i stedet til at det norske standpunktet i de forberedende drøftelsene ”på ethvert punkt (har) vært diskutert igjennom med NR, og dessuten med Industri- og Skipsfartsdepartementet og med HD. Rederforbundet har hatt sine rådgivere med ved hvert eneste av de forberedende møter, og det er en selvfølgelig forutsetning at det også i det videre arbeide vil bli holdt den nærmeste kontakt med redernes organisasjoner.”³¹

Hambro tok opp igjen kritikken i juni 1950. Han så på opprettelsen av plankomiteen med ”megen bekymring, for jeg har ingen tvil om at det vil gjenta seg, det vi opplevet under forrige krig, at vi daglig måtte være på vakt mot at England og Amerika søkte å bemektige seg vår flåte.” Hambro hevdet videre at Norge hadde vært under konstant press for å la de norske skipene gå i faresonen. De engelske og amerikanske skipene hadde derimot ikke gått i faresonen. Derfor hadde også de norske tapene vært ”forholdsvis meget større”. Hambro understrekte at Norge måtte være aktpågivende, ”fordi der ligger en kjerne av sannhet i det ondskapsfulle ord at ’England er villig til å slåss inntil den siste franskmann’”.

Lange svarte Hambro ved å redegjøre nærmere for hovedtrekkene i plankomiteen. Utenriksministeren nedtonet i denne redegjørelsen den uenighet som hadde vært mellom Norge og de allierte og unngikk behendig de mest kritiske punktene. Når Norge hadde gått inn for en selvstendig organisering løsrevet fra NATO, var grunnen blant annet at det ville bli lettere å få med andre land, som Sverige. Han kom tilbake til den norske særstillingen under forhandlingene, nemlig

³⁰ Møte 25. mai 1950, journalside 180 ff., StA.

³¹ Møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite 25. mai 1950, journalside 180 f og 182 f., StA.

at grunnprinsippene for organisasjonen måtte være fastlagt før en fra norsk side innlot seg på å diskutere oppgavene til skipsfartsorganisasjonen. Lange oppsummerte de fem norske minstekravene som ennå ikke var imøtekommet: Den enkelte skipsreder måtte ikke ha noen interesse i det finansielle resultat av den enkelte reise; det skulle ikke ytes betaling for skipsfartsytelsene; risikoen måtte fordeles rimelig og rettferdig mellom de deltagende nasjoners skip; en passende forsikringsordning mot sjø- og krigsrisiko måtte opprettes; og en rettferdig og rimelig ordning for erstatning av tapt tonnasje måtte etableres. Når det ikke hadde lyktes Norge å få dette gjennomført, hadde man under omstendighetene gått med på at mandatet for plankomiteen ble holdt i generelle former. Så fikk man heller ta opp igjen diskusjonen etter at plankomiteen var etablert.

Hambro aksepterte Langes forklaringer.³² Den utvidede utenrikskomiteen ga på møtet sin tilslutning til at plankomiteen ble opprettet.³³

Den smule politiske debatt i Norge om tilslutningen til den allierte skipsfartspoolen hadde dermed klare paralleller til den amerikanske mellom isolasjonister og internasjonallister. Tesen om gjennombruddet av en internasjonallistisk linje i amerikansk skipsfartsadministrasjon får slik sett en pendant i norsk virkelighet både historiografisk og historisk. Eriksen og Pharo presenterer motsetningen mellom en nasjonalkonservativ linje i norsk politikk og en mer internasjonalt orientert linje. Innenfor denne avhandlingens tema kom dette til uttrykk i stortingsdebatten i 1950 mellom Hambro og Lange.

Konstituering

Plankomiteen for skipsfart holdt sitt konstituerende møte 27. og 28. juni 1950 i London. Møtet ble ledet av Sir Gilmour fra MOT. Samtlige NATO-medlemmer deltok på møtet. Norge, som hadde et møte i forkant med den danske delegasjonen, stilte med syv representanter. Dalstø ledet den norske delegasjonen, som ellers besto av byråsjefene Olav Nordland og Olav Skogen fra henholdsvis UD og HD og fire utsendinger fra NR – skipsrederne Leif Høegh og Lars Usterud Svendsen, direktør Bernt Lund og konsulent Johan Seland. Det var trolig bare Norge, Danmark og Island som hadde representanter for de nasjonale rederorganisasjonene med i delegasjonene.³⁴

USA var representert på møtet med Huntington T. Morse. Granville Conway, som både nordmenn og briter hadde regnet for den selvfølgelige amerikanske representant, var i juni 1950 i

³² Møte i den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite 22. juni 1950, journalside 227 f. og 250 ff., StA. Jfr. redegjørelse i St.melding nr. 55 1950, s. 4 f.

³³ Innst. S.O., 22. juni 1950, journalside 294 f., StA.

³⁴ ”Rapport vedrørende det konstituerende møte ...”, Olav Nordland 7. juli 1950, (heretter ”Rapport, 7. juli 1950”), 25.2/72 N 4, UD.

ferd med å forlate NSRB.³⁵ Huntington Morse hadde bakgrunn fra amerikansk skipsfartsadministrasjon. Under annen verdenskrig hadde han vært rådgiver for admiral Emory S. Land i dennes dobbeltfunksjon som formann for Maritime Commission og leder for War Shipping Administration. Morse hadde representert USA på den allierte konferansen i 1944, hvor grunnlaget for UMA ble utarbeidet. Han hadde også ledet amerikanske delegasjoner i andre internasjonale skipsfartsforhandlinger.³⁶ Da han overtok som leder for USA i PBOS, var han spesialrådgiver for lederen i MARAD.

De allierte diskusjonene i 1949 og frem til sommeren 1950 om skipsfart og forsvar hadde stort sett handlet om organiseringen av planleggingsarbeidet, særlig spørsmålet om hvilket forhold plankomiteen skulle ha til NATO. Norske forsøk på å gi drøftelsene et mer konkret og detaljert innhold, hadde ikke lyktes. Den eneste utredning som mer utførlig forsøkte å klargjøre innholdet i samarbeidet, var nettopp det norske notatet fra mars 1950. For øvrig fantes bare mer generelle bakgrunnsdokumenter, som prinsippene fra Washington-møtet og NATOs direktiv. På det første møtet i plankomiteen i slutten av juni 1950 var saken ikke tilstrekkelig utredet til at deltagerne kunne fatte vidtrekkende beslutninger om konkrete spørsmål. De allierte fastla likevel enkelte viktige prinsipper om beslutningsprosedyre og rullering av ledelse: Plankomiteens beslutninger skulle bygge på konsensus, ikke vedtak ved avstemning. Dette hadde flere konsekvenser. På den negative side betød det at PBOS-samarbeidet ble tungrodd. På den positive side sikret det deltagerlandene en slags veto-rett; og alle synspunkter ble tatt hensyn til. Dette ga samarbeidet et trygt fundament.

Den andre prosedyremessige beslutningen formaliserte britisk-amerikansk ansvarsdeling når det gjaldt å lede møter og ivareta sekretariatvirksomheten mellom møtene: Formannskapet i plankomiteen skulle ligge hos den nasjon som var vertskap for møtet. Landet skulle beholde formannsstillingen inntil neste møte.³⁷

Utover disse to beslutningene tok det konstituerende møtet i plankomiteen NATOs direktiv til etterretning og opprettet et arbeidsutvalg som skulle utarbeide et mer detaljert opplegg for samarbeidet om beredskapsplanlegging for skipsfarten. Det oppsto en diskusjon om hvilket mandat dette arbeidsutvalget skulle ha. Storbritannia mente at arbeidsutvalget bare skulle legge Washington-prinsippene til grunn, mens Norge også ønsket at utvalget skulle ta hensyn til UMA-prinsippene. Britene svarte at det var ulogisk å bruke to dokumenter. Dessuten var UMA-prinsippene ubrukelige for NATOs formål. Flere land, deriblant USA, støttet imidlertid det norske synet, og Storbritannia måtte gi etter. Arbeidsutvalget fikk dermed i oppdrag ”å utarbeide et utkast

³⁵ Den britiske ambassade i Washington til FO, 5. juni 1950, FO 371/84852, PRO.

³⁶ ”For the press”, Department of State, No. 652, 19. juni 1950, 25.2/72 N 4, UD.

til prinsipper for kontroll av handelstonnasjen under krig basert på prinsippene satt opp i Washington i november 1949, idet hensyn tas til UMA-prinsippene i den utstrekning disse er anvendbare ...³⁸

Den norske delegasjonen var godt fornøyd med dette mandatet, særlig fordi UMA-prinsippene skulle legges til grunn i den grad de var anvendbare. I denne sammenheng var det spesielt viktig at UMA-prinsippene inneholdt en forskrift om at bruken av skipene skulle betales av den som brukte dem, og at betalingen skulle være ”fair and reasonable”. Dernest kom at skip under alle flagg og som utførte samme eller lignende tjenester, skulle beregne samme frakter. Under den videre behandlingen utover høsten 1950 skulle de norske representantene forsøke å få gjennomslag for at betalingsprinsippet var anvendbart, og at det derfor skulle legges til grunn for arbeidsutvalgets innstilling. Nordmennene kom til å møte betydelig britisk motstand mot dette.

Det første møtet i plankomiteen kom altså ikke lenger enn til å ta rent organisasjonsmessige beslutninger av forberedende art. Samtidig pågikk det imidlertid drøftelser om det materielle innholdet i samarbeidet. De to tekniske underkomiteene hadde tidligere i 1950 kommet til enighet om å utarbeide såkalte forutsetningsanalyser, det vil si oversikter over sivile behov og tonnasje. På møtet i plankomiteen i juni 1950 foreslo Storbritannia å formalisere disse komiteene: Plankomiteen burde opprette to komiteer, en for sivile behov og en for skipsstatistikk. Dette forslaget skapte diskusjon. Særlig var USA uenig. Amerikanerne ønsket et opplegg som hadde mer til felles med organiseringen av forsvarsplanleggingen i NATO for øvrig. Huntington Morse foreslo å opprette to regionale komiteer, en i London med ansvar for den østlige og en i Washington for den vestlige hemisfære.

De allierte kom ikke lenger i denne saken. Huntington Morse avviste det britiske opplegget. En slik løsning for underkomiteene ville ifølge ham legge føringer på organiseringen av plankomiteen, og dette var uakseptabelt. I rapporten fra Olav Nordland om behandlingen av saken heter det: ”Da det amerikanske og britiske standpunkt sto så sterkt mot hverandre, ble det nødvendig å søke å finne frem til kompromiss for å få en løsning på saken.” Det Nordland diplomatisk karakteriserer som en kompromissløsning, var ingen slik i det hele tatt, men bare en beslutning om å utsette hele saken til neste møte.

Det er ikke umiddelbart forståelig hvorfor et vedtak i tråd med det britiske forslaget kunne løse spørsmålet om organisering av plankomiteen til en bestemt løsning. Morses motiv forklares i den norske rapporten: ”Han hadde imidlertid en viktig innvending mot det britiske forslag, nemlig at det ... viste hva Storbritannias endelige mål ... var med hensyn til Plankomiteens organisering, nemlig at

³⁷ Rapport, 7. juli 1950, 25.2/72 N 4, UD.

³⁸ Rapport, 7. juli 1950, 25.2/72 N 4, UD.

det skulle være lik status mellom de to gruppene ...". Diskusjonen mellom Storbritannia og USA i denne saken berørte en mer generell uenighet mellom dem om hvorvidt skipsfartsberedskaper skulle ha ett eller to sentra – bare Washington eller også London. Amerikanerne anså at delt ansvar var ineffektivt, og de ønsket dernest å plassere organisasjonen i tilknytning til sentrale NATO-organer i Washington. Det er også rimelig å anta at USA ønsket at kontrollen skulle ligge i det landet som hadde det største ansvaret. Det britiske synet skyldtes en uro for å miste enda mer kontroll over det allierte forsvarsapparatet til USA. Denne uenigheten om ett eller to sentra for skipsfartsberedskaper preget også diskusjonen om sambandet mellom plankomiteen og andre NATO-organer. Også dette spørsmålet ble utsatt. Med Olav Nordlands formulering: "Saken ble til slutt løst på den måte at det ikke ble truffet noen resolusjon om hvordan sambandet skulle utføres."

I den norske rapporten fra møtet beskrev Olav Nordland Sir Gilmours særegne møteledelse under ordvekslingen mellom Sir Gilmour og Morse om de tekniske underkomiteene:

Diskusjonen om denne sak ble ført på en noe eiendommelig måte. Formannen avbrøt nemlig til stadighet den amerikanske delegerte, Huntington Morse, slik at denne til slutt måtte be om å få snakke i fred uten avbrytelse. Jeg talte underhånden med Huntington Morse og andre medlemmer av den amerikanske delegasjon. De var temmelig oppbragt over den behandling de hadde fått.³⁹

Morse ble så provosert av Sir Gilmours arroganse at han fikk problemer med å opptre korrekt. Sir Gilmour klarte også å provosere nordmennene. Sir Gilmour hevdet at Dalstø umulig kunne ha lest UMA-prinsippene på lang tid. Dalstø avviste dette og sa at han helt nylig hadde gått igjennom prinsippene på nytt. I den norske rapporten het det: "Som det vil fremgå av ovenstående fornærmet Sir Gilmour den norske delegasjonens leder, ekspedisjonssjef Dalstø, ved å si at han (Dalstø) ikke kunne ha lest UMA-prinsippene." En representant for det amerikanske utenriksdepartementet fortalte Olav Nordland at han hadde sendt en fortrolig rapport hjem hvor han hadde påpekt at den norske delegasjonen "also had been insulted" av Sir Gilmour. I lys av den medfart den amerikanske delegasjonen fikk, tok nordmennene det nokså lett at Sir Gilmour også fornærmet dem. Da møtet i plankomiteen sluttet, holdt Huntington Morse takketalen. Den ble "betegnende kort".

³⁹ Rapport, 7. juli 1950, 25.2/72 N 4, UD; NH&ST 12. juli 1950 (også i 25.2/72 N 4, UD).

8

”Rettferdig og rimelig”

If Sir Gilmour Jenkins succeeds in getting his plan for a joint Secretariat in London and Washington approved by the Planning Board, and then finds that the London Secretariat cannot be located in his Ministry and staffed by his officials, he will have a blue fit!

F. L. Clarke, embedsmann i Foreign Office.¹

Med opprettelsen av PBOS i mai 1950 fattet sjøfartslandene i Vest-Europa og Nord-Amerika fire viktige beslutninger. For det første skulle landene sammen, allerede i fredstid, utarbeide planer for skipsfarten i krig. For det andre skulle utgangspunktet for disse planene være at alle deltagerlandenes handelsflåter i krig skulle integreres i én pool. For det tredje skulle skipsfartssamarbeidet skje innenfor NATO. For det fjerde skulle arbeidet i fredstid forestås av ett eller to sekretariater i kontinuerlig arbeid.

Det tredje punktet ble spesielt vanskelig. Bare etter sterkt press fra USA godtok alle deltagerlandene at PBOS skulle underlegges NATO. Fra amerikansk side var denne beslutningen av særlig betydning. Når USA først hadde påtatt seg rollen som garantimakt for landene i Vest-Europa, skulle disse landenes skipsfart også stilles til amerikansk disposisjon gjennom NATO.

Etter at denne sentrale beslutningen var tatt, viste USA større imøtekommenhet overfor de europeiske landenes ønsker og særstandpunkter i de videre PBOS-forhandlingene. I ly av denne imøtekommenheten ble det norske notatet, med synet på betalingsspørsmålet som et av de sentrale elementer, et av få dokumenter som skulle legges til grunn for den videre planleggingen.

I november 1950 og april 1951 utformet PBOS to lange og detaljerte plandokumenter. Siktemålet var her å gi retningslinjer for hvordan NATO-landenes skipsfart skulle drives i en krigssituasjon. Et sentralt element var planene om å opprette en egen organisasjon i krigstid, Defense Shipping Authority,

DSA.

I det første hovedavsnittet av dette kapitlet gjennomgås først DSAs konstituerende elementer. Dernest drøftes to sentrale problemstillinger i prinsippene for DSA: Spørsmålet om betaling for skipsfartstjenester; og diskusjonene om hvilke land som skulle delta i den daglige ledelsen av skipsfarten i krig.

Det første av disse temaene kom opp i flere former. I september og november 1950 var det prinsipielle spørsmålet: Skulle skipsfartstjenester betales uavhengig av landenes bidrag til krigsinnsatsen for øvrig? For norske representanter var dette et kardinalpunkt. Ble godtgjørelsen for skipstransporter knyttet til de allierte bidragene Norge fikk, ville Norge miste sine inntekter og dermed sin økonomiske uavhengighet. Da betalings-spørsmålet kom opp igjen i april 1951, var det som en diskusjon om ratene, nemlig betalingen for skipstransporter, rett etter utbruddet av en krig.

Det temaet som skapte den største diskusjonen i PBOS i 1950-51, var uenigheten om hvilke land som skulle delta i den sentrale, daglige ledelsen under krig. Dette spørsmålet kom også opp igjen senere i 1950- og 1960-årene. Oppbyggingen og sammensettingen av dette organet var kanskje det enkeltspørsmål som PBOS arbeidet mest med gjennom hele avhandlingens periode.

Det andre hovedavsnittet av dette kapitlet omhandler fredstids-organiseringen av PBOS. I tillegg til å planlegge et driftsapparat for skipsfarten under krig måtte plankomiteen, og særlig USA og Storbritannia, nå frem til enighet i spørsmålet om den daglige ledelsen av arbeidet i fredstid. Skulle plankomiteen ha ett sekretariat i Washington, med USA som (eneste) vertsnasjon og med fysisk nærhet til mange av NATOs andre komiteer? Eller skulle det være to sekretariater, et i Washington og det andre i London, med en klarere maktfordeling mellom Storbritannia og USA og med en større uavhengighet av NATOs andre komiteer som resultat?

Samtidig oppsto et spørsmål om hvorvidt sjøfolkene skulle trekkes inn i PBOS-planleggingen. Til nå hadde redersiden i flere land deltatt enten direkte som rådgivere eller gjennom konsultasjon med de nasjonale myndigheter. Den internasjonale transportarbeiderføderasjonen ITF krevde høsten 1950 at også sjøfolkene fikk delta i PBOS.

Noen av de spørsmålene som PBOS-landene måtte arbeide seg gjennom i 1950-51, hadde sterk likhet til problemer atlantehavsstatene drøftet under første og annen verdenskrig. Men maktfordelingen landene imellom var nå endret: USAs ressurser og vilje til å engasjere seg internasjonalt ga landet en unik posisjon. Det fremste uttrykket for dette var den amerikanske forsvarsgarantien overfor Vest-Europa. I skipsfartsforhandlingene i A-pakten innebar dette at USA fikk gjennomslag i spørsmål som

¹ F.L. Clarke, 21. juli 1950, FO 371/84854 PRO.

amerikanske aktører anså for fundamentale for forsvarsgarantien. På den annen side lot USA andre land prege valget av løsninger på andre spørsmål som kunne ha en like stor betydning regionalt eller lokalt.

Krigstidsapparatet

PBOS formulerte planene for krigstidsapparatet i tre omganger i 1950-51. En arbeidsgruppe fremkom med en innstilling til detaljplaner i september 1950. PBOS vedtok slike planer i november 1950. I april 1951 vedtok plankomiteen deretter et utfyllende dokument.

I alt deltok ni nordmenn i eller bak kulissene under arbeidsgruppe-forhandlingene – fire av dem som delegerte og fem som rådgivere. Til den første gruppen hørte Dalstø, Nordland, kontreadmiral Thore Horve, FD, og byråsjef Eivind Erichsen, HD. De fem rådgiverne var skipsrederne Leif Høegh og Lars Usterud Svendsen, direktør Bernt Lund og konsulent Johan Seland, NR, og forbundsformann Ingvald Haugen, Norsk Sjømannsforbund. Øvrige land som deltok i arbeidsgruppens møter, var Belgia, Canada, Danmark, Frankrike, Italia, Nederland, Storbritannia og USA. Det var trolig bare Norge, Danmark og Frankrike som hadde med representanter for sine respektive rederorganisasjoner i delegasjonene. Bare Norge hadde med en deltager fra sjømannssiden.²

Den norske delegasjonen til PBOS-møtet i november 1950 ble ledet av Georg A. Ræder, minister ved den norske legasjon i Brüssel. Med dette overtok UD ledelsen av den norske forhandlingsdelegasjonen til PBOS. På første møte hadde Dalstø ført an for nordmennene. Ræder ble valgt uten at han hadde særlig kjennskap til saksområdet på forhånd og uten at han hadde deltatt i det forberedende arbeidet på norsk side. Utenriksminister Halvard Lange tok initiativet til å få ham inn som delegasjonsleder overfor industri- og skipsfartsminister Lars Evensen.³ Dalstø ble viseformann i den norske delegasjonen.⁴ Den britiske delegasjon betod hovedsakelig av MOT-embedsmenn.⁵

DSA-planen

PBOS fastsatte i november 1950 navnet på driftsorganet for NATO-landenes skipsfart i krig til

² Rapport fra møter 5. – 11. september 1950 i arbeidsgruppen under PBOS, sign. Johs Dalstø og Olav Nordland, 26. okt. 1950, 1-1-4, HD UD.

³ Notat, O.N., 25. okt. 1950, 25.2/72 N, UD.

⁴ Foredrag til statsråd, oversendt ID 2. nov. 1950, legg i blå plastmappe, eske nr. 2 (sammen med 1-1-5), HD UD; Rapport fra 2. møte i plankomiteen, 1-1-5, HD UD.

⁵ Beagley til Clarke 26. sep. 1950, PS 16/705, GS 11/117, FO 371/84856, PRO.

”Defense Shipping Authority”, DSA.⁶ Den norske betegnelsen ble ”Skipsfartsmyndigheten i forsvarsøyemed”. Planen som PBOS vedtok på det samme møtet, ble grunnlaget for NATOs skipsfartsarbeid. I den videre fremstillingen kalles den ”DSA-planen”. Dalstø har også omtalt den som ”PBOS-bibelen”.⁷

DSA-planen foreskrev altså opprettelse av en organisasjon for skipsfartskontroll av sivil karakter i krise eller krig. Organet ville i første rekke få til oppgave å samordne og allokere alle havgående skip under de deltagende regjeringers kontroll for å dekke både militære og sivile behov.⁸ Målet var å sikre full kontroll over NATO-landenes tonnasje i krig og samtidig legge til rette for at skipsfarten ble organisert mest mulig økonomisk og effektivt. Ved å ta del i DSA påtok regjeringene seg som et felles ansvar å mobilisere og koordinere alle tilgjengelige havgående handelsskip på best mulig måte for den felles innsats.⁹ Dette innebar ikke noen beslutning om hvem som skulle bestemme prioriteringen av militære og sivile transportbehov. Ved store interessenmotsetninger måtte dette spørsmålet avgjøres av en myndighet som sto utenfor skipsfartsorganisasjonen.

Forutsetningen for planene om en kontrollorganisasjon for skipsfarten i krigstid var at tonnasje under krig ville bli en kritisk faktor og at det ville bli mangel på skip. DSA skulle ikke selv gjøre krav på tonnasje og ikke være underlagt noen annen institusjon, militær eller sivil, som gjorde krav på tonnasje. Myndigheten skulle være direkte ansvarlig overfor den øverste forsvarsledelsen.¹⁰ Skipsfartsorganisasjonen måtte virke i samsvar med hovedretningslinjene for forsvarsstrategien.¹¹

Prinsipper for kontroll av handelsskipene

Arbeidsgruppen drøftet i september 1950 hvorvidt en definisjon av havgående handelsskip skulle tas med i prinsippene. Den klarte imidlertid ikke å komme frem til noen tilfredsstillende definisjon. PBOS-møtet i november 1950 maktet heller ikke det. 1600 brt. ble imidlertid antydnet som nedre grense for størrelsen på skipene som skulle inn i poolen. Kortsystemet som de tekniske underkomiteene hadde utarbeidet, omfattet skip på over 300 brt., selv om endel skip i de minste størrelsesgruppene over 300

⁶ PBOS/2/26 Vedlegg I, 20. nov. 1950. Plan for kontroll av skipsfarten i krig eller krisetilstand. Vedtatt av plankomiteen under møte i Washington i november 1950 (i norsk oversettelse). (”DSA-planen”). Norske kommentarer er gitt i ”Rapport vedrørende 2. møte i plankomiteen for skipsfart”, 1-1-5, HD UD.

⁷ Samtale med Dalstø, 10. juni 1997.

⁸ Jfr. ”Annen rapport til det Nordatlantiske Råd.” Oversettelse av PBOS/2/26 20. november 1950. Blant annet i 1-1-5, HD UD.

⁹ DSA-planen, punkt 4 og 5.

¹⁰ Det siste uttrykket benyttes her i stedet for den tyngre betegnelsen i kildematerialet (”den sentrale myndighet som hadde ansvaret for ledelsen av den felles innsats”).

¹¹ Fra SPB-WGP-18 12. september 1950 med mindre endringer til DSA-planen.

brt. ikke ville komme med.¹² Forutsetningen var også at alle handelsskip som var egnet til havgående fart, skulle inn i poolen. I tvilstilfelle skulle spørsmålet om skipene behandles individuelt av DSA.

Kontrollen over de havgående handelsskipene skulle baseres på disse prinsippene:

- 1 Hver regjering skulle ta alle havgående handelsskip som gikk under landets flagg, under sin kontroll. Den enkelte regjering skulle selv ha ansvaret for ordningen mellom regjeringen og landets redere. Denne ordningen måtte være slik at de enkelte redere ikke hadde direkte interesse i de økonomiske resultater av den fart skipene var allokert til.
- 2 Kontrollen over skipene skulle i hvert enkelt land utøves av et regjeringsorgan som selv ikke gjorde krav på skipsfartstjenester. Møtet i Washington i november 1949 hadde gitt uttrykk for at kontrollen i hvert land skulle utøves av en sivil, uavhengig myndighet. Arbeidsgruppen forandret dette uttrykket til en *regjerings*-myndighet.¹³ Dette innebar at ansvaret for den nasjonale kontrollen skulle forankres så høyt som mulig blant annet for å sikre størst mulig legitimitet.
- 3 Alle havgående handelsskip under de respektive regjeringers kontroll skulle plasseres i en sentral alliert pool, for så å bli allokert av DSA. Henvisningen til skip under en regjeringens kontroll var ment å innbefatte skip som ikke tilhørte deltagerlandene, men som var befraktet av vedkommende regjering eller av vedkommende lands borgere.¹⁴ Det ville bli nødvendig for den enkelte regjering å overveie om den hadde den nødvendige myndighet til å føre effektiv kontroll med slike skip som ble befraktet av deres borgere.
- 4 På møtet i november 1950 føyde plankomiteen til et nytt punkt i forhold til arbeidsgruppens innstilling. Komiteen fastslo at beslaglagte eller oppbrakte havgående handelsskip skulle plasseres i poolen hvoretter DSA kunne overlate driften til en passende regjering.¹⁵
- 5 Hver regjering skulle uten å diskriminere med hensyn til flagg gi skipene i poolen rett til å benytte seg av de hjelpemidler og tjenester i havner og på land som regjeringen hadde disposisjonsrett over.

Betalingsspørsmålet

Med norske øyne var det viktigste enkeltpunkt i DSA-planen spørsmålet om betaling for skipsfartstjenester. Arbeidsgruppen aksepterte formuleringen av betalingsprinsippet i det norske notatet og innarbeidet denne i DSA-planen. Gruppen fattet vedtak om at godtgjørelsen for bruken av skipene skulle fastsettes av kontrollorganisasjonen på en *rettferdig og rimelig* måte. Skip som utførte sammenlignbare tjenester, skulle ha sammenlignbare betingelser uansett flagg.

Det britiske forslaget hadde imidlertid også en klausul som bandt betalingen for skipsfartstjenester til det generelle krigsoppgjøret. De norske representantene kritiserte denne betingelsen i arbeidsgruppen

¹² Norsk rapport fra arbeidsgruppen september 1950.

¹³ Norsk rapport fra arbeidsgruppen september 1950.

¹⁴ Pkt. 6, SPB-WGP-18, 12. september 1950.

¹⁵ Pkt. 6 d, DSA-planen.

i september 1950. Reservasjonen hørte ikke hjemme i prinsippene for skipsfartsorganisasjonens virksomhet, hevdet de. Bak den norske argumentasjonen lå frykten for at de norske skipsfartsinntektene under krig skulle bli avregnet mot de allierte bidragene Norge fikk. Dette ville eventuelt føre til at Norge mistet sin eneste store inntekt og med det også sin økonomiske selvstendighet.

Arbeidsgruppen kom frem til et kompromiss om å innta reservasjonen i DSA-planen som en fotnote istedet for i selve prinsippene. I rapporten etter arbeidsgruppens møter skrev de norske representantene at Norge måtte være tilfreds med den formulering betalingsbestemmelsen hadde fått, særlig i lys av de ulike interessene i PBOS-landene når det gjaldt betalinger for skipsfartstjenester. Det var også full adgang til å ta opp den britiske fotnoten og forsøke å få den strøket på plankomiteens møte som skulle holdes i Washington i november 1950.¹⁶

Uenigheten mellom Norge og Storbritannia i synet på betaling av skipsfartstjenester gikk også igjen i Den forsvarsfinansielle og -økonomiske komites faste utvalg. (Organet skulle uttale seg om de finansielle og økonomiske forutsetninger som PBOS la til grunn.) Det største prinsipielle problemet i dette organet høsten 1950 var nettopp at den britiske representanten forsøkte å trekke inn spørsmålet om fordelingen av byrdene ved finansieringen av krigen.¹⁷ Da Olav Nordland orienterte Ræder i forkant av PBOS-møtet om forhandlingene frem til da, fremhevet han uenigheten med Storbritannia om betalingsspørsmålet som viktig, en sak ”hvor vi har hatt ganske store kamper med englenderne”.¹⁸

På møtet i PBOS i november 1950 tok den nederlandske delegasjonen opp igjen tråden fra møtet i arbeidsgruppen. Han hevdet at den britiske fotnoten burde sløyfes. Begrunnelsen var den samme som i september: Betingelsen hørte ikke hjemme i prinsippene for skipsfartsorganisasjonen. Den britiske delegasjonen svarte at det var helt utelukket å fjerne fotnoten. Etter britisk syn var dette et svært viktig punkt.

Etter en lang diskusjon oppgav Norge og de øvrige landene motstanden mot fotnoten. Selve prinsippet i hovedteksten fikk denne utformingen: ”Godtgjørelse skal betales av dem som bruker skipene (regjeringen eller private). Slik godtgjørelse skal fastsettes av skipsfartsmyndigheten i forsvarsøyemed på en rettfærdig og rimelig måte: skip som utfører sammenlignbare tjenester skal ha sammenlignbare betingelser uansett flagg.” Fotnoten til bestemmelsen ble beholdt i uforandret form.¹⁹

¹⁶ Rapport fra arbeidsgruppen september 1950.

¹⁷ Hersleb Vogt til Bryn, 16. november 1950, 25.2/72 N IV, UD.

¹⁸ Nordland til Ræder, 27. okt. 1950, 25.2/72 N IV, UD.

¹⁹ Rapport fra 2. møte i plankomiteen for skipsfart, 1-1-5, HD UD.

Ratefastsettelsen

PBOS vedtok i april 1951 et supplerende sett med retningslinjer for organiseringen av det allierte skipsfartsarbeidet under krig. Det nær 40 punkters store dokumentet ”Rapport om organisasjon og arbeidsordning for skipsfartsmyndigheten i forsvarsøyemed” inneholdt blant annet alminnelige bestemmelser om administrasjon og organisering av krigstidsapparatets øverste ledelse (DSA) og den daglige driftsledelsen (DSEB). Videre beskrev det blant annet hvordan skipningsprogrammene for tørrlasteskip og tankskip skulle utarbeides. Fra et norsk utsiktspunkt ble spørsmål i forbindelse med godtgjørelsen for skipsfartstjenester igjen det viktigste problemfeltet. Denne gang besto det av tre enkeltelementer tilknyttet fastsettelsen av rater eller prisen på de sjøverts transporttjenester. For det første gjaldt det organiseringen av arbeidet med rate-spørsmål. Under UMA-ordningen hadde tre fraktratekomiteer vært i virksomhet. Det hadde vært en komitee for drycargoskip i trampfart, en for linjeskip og en for tankskip. I den ordningen som nå ble planlagt, ble det bare en fraktratekomitee for hver avdeling, men med underavdelinger for linjefrakter, trampfrakter for drycargoskip, tankfrakter, og om nødvendig passasjertakster. Norske representanter påpekte at det var ulike problemer forbundet med tramp-, linje- og tankskip. Derfor burde det opprettes tre fraktratekomiteer i likhet med ordningen under UMA. Norge fikk ikke støtte i dette synet.

For det andre var det viktig for nordmennene å få en fraktnasjon som leder av rate-fastsettelsen. NR gikk generelt inn for at noen av underkomiteene i PBOS fikk formenn fra andre land enn USA og Storbritannia: Om det i realiteten bare hadde vært britiske og amerikanske komiteformenn under UMA, hadde det i det hvert fall i prinsippet vært mulig for andre å ha formannskap. Med bakgrunn i en frykt for at britene under en fremtidig konflikt ville bli ”hårde rate-trykkere” mente NR at britisk formannskap i fraktratekomiteen ville være uheldig. Så lenge Norge ville være Storbritannias fremste motpart i ratespørsmål, var det liten grunn til å vente at Norge fikk formannskapet i komiteen. Men Norge burde arbeide for å få en nederlandsk formann i ratekomiteen. I likhet med Norge hadde Nederland større selger- enn kjøperinteresser med hensyn til skipsfartstjenester.

For det tredje arbeidet de norske representantene for å hindre at PBOS vedtok å fryse fraktratene for linjeskip. I forslaget til retningslinjer for DSEB het det at ratene skulle holdes konstante i tiden fra krigsutbruddet og til DSA hadde trådt i virksomhet. NR beskrev dette prinsippet som farlig. Tvert om burde linjeratene heves umiddelbart etter et krigsutbrudd: Én dags utsettelse med å dekke utgiftsøkningen ville bety et tap for Norge på et par millioner kroner.

Linjeratene var fastlagt for partier som allerede var bestilt eller avtalt. Om linjene ikke kunne få sette opp ratene for senere bestillinger, ville de enten måtte avslå last eller akseptere last med visshet

om at transporten måtte gå med tap. En standstill-klausul i DSA ville således føre til kaos og ikke til orden, argumenterte NR. I tråd med dette fremholdt den norske delegasjonen til PBOS at det ved utbrudd av en krig ville påløpe omkostninger som ikke var dekket av de rater linjekonferansene hadde fastsatt. Dette gjaldt særlig krigsforsikringspremier for mannskapsansvar. For drycargoskip og for tankskip måtte en regne med at disse utgiftene straks ville bli innarbeidet i de fraktratene som ble fastsatt. Det ville imidlertid ta tid å revidere alle linjeratene. En måtte derfor ha en bestemmelse som sikret dekning av slike tilleggsomkostninger i tiden frem til DSA fikk fastsatt nye linjefrakter ut fra de nye forholdene. Dette synspunktet møtte sterk motstand fra de andre delegasjonene. Det endelige PBOS-vedtaket fikk en utforming som etter norske representanters mening i hvert fall åpnet for at linjekonferansene under en krisetilstand eller krig kunne forhøye ratene på bakgrunn av økte omkostninger.

Diskusjonene om betaling for skipsfartstjenester og ratefastsettelse var viktige ikke bare fra et norsk ståsted. De hadde en prinsipiell og allmenn interesse: De berørte spørsmålet om betaling for allierte tjenester under krig. Transportdelen ble altså skilt ut som eget betalingsområde mens det ikke ble sagt noe om andre områder, for eksempel produksjonen av varene som ble transportert. Det norske argumentet for ordningen var at drift av skip var kostbart og medførte umiddelbare utlegg, og at Norge som transportnasjon ikke hadde andre, tilsvarende inntektsmuligheter.

Storbritannia ble Norges viktigste motstander i denne saken, mens USA fikk en kompromissøkende rolle. For de amerikanske aktørene gjaldt det først og fremst å sikre seg tilgang til nok tonnasje. Det forutsatte full norsk deltagelse i DSA-poolen og at Norge ble satt i stand til å vedlikeholde sin handelsflåte. Derfor aksepterte USA i stor grad de norske argumentene, selv om de i sin ytterste konsekvens kunne synes urimelige: USA ville altså komme til å måtte *betale* for å kunne *levere amerikanske forsyninger* til Norge og resten av Europa. Den amerikanske aksepten illustrerte hvor høyt alliert og amerikansk skipsfart ble prioritert i USA. Dette ble igjen begrunnet i geostrategi og i den styrkede amerikanske samhørighet med Europa.

DSEBs sammensetning og funksjon

Det spørsmål som ble gjenstand for den bredeste diskusjon i PBOS i 1950-51, gjaldt sammensetningen av den daglige ledelse for skipsfartsapparatet under krig. Uenigheten i betalingsspørsmålet hadde gått mellom Norge med støtte av Nederland på den ene side og Storbritannia på den annen. I diskusjonen om den daglige ledelse sto de fire-fem største skipsfartsnasjonene mot landene som befant seg lenger

ned på tonnasjestatistikken, blant dem særlig Italia.

DSA-planen fastsatte at skipsfartsapparatet i krig skulle ledes av et råd (Defense Shipping Council) med representasjon fra hver alliert regjering med skip i poolen. Den daglige driften skulle forestås av et eksekutivutvalg (Defense Shipping Executive Board, DSEB). Utvalget skulle ha to avdelinger, en på hver side av det nordlige Atlanterhavet. Ledelsen av disse avdelingene skulle igjen ligge i det landet som bidro med den største tonnasjemengden.

Arbeidsgruppen kom i september 1950 til enighet om at antallet medlemmer i DSEB skulle være begrenset, men *hvor* begrenset og *hvilke* land som skulle delta, var det ingen tilsvarende enighet om.²⁰ Spørsmålet måtte tas opp igjen i sin fulle bredde på PBOS-møtet i november 1950.

Storbritannia og USA ønsket å begrense medlemstallet til fem. Under UMA-ordningen hadde opprinnelig USA, England, Norge og Nederland vært medlemmer av eksekutivkomiteen. Fra norsk side var det en selvfølge at Norge også denne gang ble medlem av det øverste utøvende organ for den allierte skipsfartspoolen.

Belgia mente at eksekutivkomiteen ikke burde begrenses til de store skipsfartslandene; situasjonen var ikke den samme som under UMA-perioden. Det måtte også tas hensyn til hvilke havner og hvilke hjelpemidler på land som de mindre land disponerte. Den belgiske delegasjonen bad derfor om at Belgia ble medlem av utvalget. Også Canada mente å ha et berettiget krav på medlemskap av mange grunner: Tonnasjestørrelse; betydning som forsyningskilde innenfor A-pakten; skipsbyggingskapasitet; geografisk beliggenhet; erfaringer under annen verdenskrig. Frankrikes utsendinger mente eksekutivutvalget burde være lite, men krevde selv et sete for landet i utvalget. Etter fransk syn burde også andre kriterier ligge til grunn for medlemskap: Erfaring i internasjonalt skipsfartssamarbeid, og betydningen av bidragene til den felles innsats, såvel militært som sivilt.

Den lengste debatten oppsto imidlertid med Italias krav om en plass i DSEB. På PBOS-møtet i november 1950 holdt den italienske delegasjonen et vel forberedt innlegg. Argumentene omfattet statistikk over den italienske handelsflåte oppdelt i forskjellige tonnasjegrupper, Italias strategiske beliggenhet, dets erfaringer med hensyn til sjøtransport, særlig i Middelhavet, og Italias store forsyningsbehov med 46 millioner innbyggere.

Norge hevdet at det var av stor betydning at eksekutivutvalget skulle være så lite som mulig. Interessene til ikke-representerte nasjoner ville bli ivaretatt gjennom et system med tilknyttede medlemmer. Den portugisiske delegasjonen sa seg enig i at antallet medlemmer av DSEB burde begrenses til fem. Men om antallet medlemmer i utvalget ble økt, gjorde Portugals beliggenhet landet

berettiget til medlemskap. Danmarks representant foreslo at disse fem landene kom med i DSEB: USA, Storbritannia, Frankrike, Nederland og Norge. De italienske representantene innvendte at det like godt kunne godtas syv som fem medlemmer i utvalget. Representanter for flere andre land svarte at hvis dette ble resultatet, ville også de ha sete i her. Det var Belgia, Canada, Danmark og Portugal.

Den italienske regjeringen fastholdt kravet om å komme med i eksekutivutvalget. Selv om Belgia hadde sagt seg enig i at medlemskapet i eksekutivutvalget burde begrenses til fem, hadde heller ikke dette landet endelig oppgitt kravet om selv å bli medlem. Med unntak av Italia og Belgia var de øvrige ni delegasjoner enige i det danske forslaget om hvilke fem land som burde være medlemmer av DSEB. Uenigheten innebar imidlertid at PBOS ikke fikk fattet noe vedtak i dette spørsmålet høsten 1950.

Italias representanter gikk også inn for en annen organisering av eksekutivutvalget. De mente det burde være ett utvalg med regionale sonekomiteer som underavdelinger. Disse regionale sonekomiteene skulle få tildelt tonnasje som de selvstendig skulle kunne allokere. Både den britiske og den amerikanske delegasjon avviste denne ordningen fordi den ville medføre en desentralisering og få uheldige konsekvenser for skipsfartsapparatets effektivitet.

Mellom møtene i plankomiteen i november 1950 og april 1951 tok Italia kontakt med de andre PBOS-landene for å opparbeide støtte for kravet om en plass i DSEB. Overfor Norge viste Italia til den italienske handelsflåtens størrelse og til landets beliggenhet ved Middelhavet. Italia kunne yte stor bistand når det gjaldt de særegne transportbehovene i området. Oppfatningene var imidlertid delte i UD. I et notat til Skylstad, Lange og Evensen skrev Nordland at det hadde vært temmelig klart på PBOS-møtet at verken USA eller Storbritannia hadde ønsket å få Italia med i eksekutivutvalget. Heller ikke andre delegasjoner hadde gitt uttrykk for at Italia burde være med. Både Belgia, Canada, Danmark og Portugal hadde krevd å bli medlem om eksekutivutvalget skulle utvides. Om italiensk deltagelse i DSEB ville løse ett problem, ville det samtidig oppstå mange nye vanskeligheter. Norge burde derfor ikke støtte Italia, fremholdt Nordland.

Skylstad var bare delvis enig. Han mente at den foreslåtte sammensetningen av eksekutivutvalget var ensidig. Det var ikke urimelig at Italia fikk en plass i utvalget. Landet kunne vanskelig stilles på linje med Belgia, Danmark og Portugal. Halvard Lange var i hovedsak enig med Nordlands konklusjon, men bad også om at saken ble drøftet grundig – både i Norge og mellom Norge og de allierte.²¹

NATO-landenes reaksjoner på det italienske kravet i tiden frem til møtet i PBOS våren 1951 overbeviste Italias regjering om to forhold: Kravet fikk i utgangspunktet liten støtte, og dersom Italia

²⁰ SPB-WGP-18, 12. september 1950, og: Norsk rapport fra arbeidsgruppen september 1950.

²¹ Notat ”Plankomiteen for ... Henvendelse fra ...”, Nordland 8. jan 1951, 33.2/16 1, UD

klarte å få innfridd kravet, ville en rekke andre land fremsette krav om å komme med i DSEB. På møtet i plankomiteen i slutten av april 1951 frafalt Italia derfor kravet. Etter det kunne plankomiteen fastsette antallet medlemsland i DSEB til fem: USA, Storbritannia, Norge, Nederland og Frankrike.²²

Noen år senere reiste Italia kravet om plass i DSEB på nytt. Landet fikk nå større tilslutning fra de øvrige PBOS-statene. Blant annet endret Storbritannia oppfatning. Derfor ble Italia inntatt som medlem av DSEB i april 1956. I løpet av den neste tiårs-perioden skulle PBOS langsomt vende helt om på prinsippene for DSEBs sammensetning.²³

Formaliseringen av fredstidssamarbeidet

Plandokumentene fra høsten og vinteren 1950-51 gjaldt driften av den allierte skipsfart under krig. Disse planene forutsatte kontinuerlig oppfølging og koordinasjon fra PBOS' side i fredstid. Sommeren 1950 var en av de viktigste rammebetingelsene for dette arbeidet ennå ikke avklart. USA og Storbritannia var ikke kommet til enighet om sekretariatsansvaret for PBOS. Det gjensto også å avklare forholdet mellom PBOS og andre land og aktører. Det gjaldt i første omgang samarbeidet med sjøfolkenes organisasjoner.

Diskusjonen om PBOS-sekretariater

Vedtaket fra juni 1950 om organiseringen av planleggingen i fredstid var blitt svært generelt. I korthet slo det fast at PBOS skulle opprette de organer komiteen fant nødvendig. Denne åpne formuleringen var blant annet et resultat av meningsforskjellen mellom USA og Storbritannia. Spørsmålet om ett eller to PBOS-sekretariater sto særlig sentralt. USA hadde gått inn for å organisere ett sekretariat for PBOS med beliggenhet i Washington. Britene og særlig MOT hadde gått inn for to, et i London og et i Washington. Både for USA og for Storbritannia hadde dette spørsmålet vært viktig: ”... the Americans feel very strongly about their proposal ... Sir Gilmour Jenkins feels equally strongly that we must stick to our own line as otherwise the Americans will dominate the whole shipping scene and that this is not conducive to the best results”.²⁴

For MOT var to sekretariater den eneste praktiske og funksjonelle løsning. Det var også en slags

²² PBOS/3/23, 27. apr. 1951, pkt. 4-5.

²³ Redegjørelse v. Paul Koht for PBOS' 7. møte 17. – 19. april 1956, 33.7/10 5, UD.

²⁴ E.A. Berthoud til Sir Roger Makins 4. jul 1950, FO 371/84853, PRO.

”analogy of what happened in the last war”. FO hadde et mer nyansert syn. Det var på den ene side sterkt kritisk til det amerikanske forslaget, som ville ha lagt ”the main centre of gravity of shipping planning” til Washington.²⁵

In order to maintain the special position of the United States and British Government in shipping matters and to preserve the position which we think would be vital in war, we are strongly of the opinion that the Planning Board should be domiciled both in Washington and London ... we agreed, with some reluctance, to the inclusion of the Shipping Planning body in the North Atlantic Treaty Organisation in the understanding that its exceptional character and functions would be recognised in its position and organisation. The maintenance of flexibility is an essential element and we feel that the American insistence upon a permanent staff in a single location is inconsistent with this interest.²⁶

På den annen side hevdet FO at MOTs standpunkt ikke samsvarte med ånden i A-pakt-samarbeidet. Dessuten haltet sammenligningen med annen verdenskrig. Det skipsfartssamarbeidet som tok form, besto ikke i at Storbritannia og USA befraktet og overtok kontrollen over den frie verdens skipsfart. Det var i stedet et poolsystem hvor alle land var direkte deltagere. Derfor skrev en tjenestemann i FO: ” ... while the MOT are entitled to press their views, they should not do so to the point of being unreasonable.”²⁷ En annen skrev: ”I ... hope that the MOT from now on will keep properly in touch with us about their discussions with the Americans. Their ’lone-wolfing’ in the last couple of years has been singularly unsuccessful.”²⁸ På britisk side var det også spørsmål om MOT eventuelt skulle ha ansvaret for det britiske PBOS-sekretariatet alene, eller om FO også skulle delta. Det var i den forbindelse Clarke i FO beskrev Sir Gilmours ambisjoner slik han er gjengitt innledningsvis i dette kapitlet.²⁹

Et tidlig forslag til løsning i FO hadde vært å unngå å opprette et eget sekretariat for PBOS, og heller vente og se an de videre forhandlingene. Her representerte NATO en referanseramme: A-pakt-rådet hadde først ikke hatt et permanent sekretariat. Arbeidet var blitt utført av embedsmenn i Washington og London. Senere opprettet rådet et permanent arbeidende organ av stedfortredere for utenriksministrene. I lys av dette og av rådets utvidede aktivitetsområde, ble det besluttet å etablere et sekretariat. Dette kunne være en modell for PBOS, mente man i FO: ”The same process of organic

²⁵ Pkt. 2 i udatert notat: ”Discussions at the Working Group in Washington regarding secretarial arrangements for the North Atlantic Planning Board for Ocean Shipping”, FO 371/84853, PRO.

²⁶ Tel. No. 1742, 31. mar 1950, iflg. pkt. 4 i udatert notat: ”Discussions at the Working Group in Washington regarding secretarial arrangements for the North Atlantic Planning Board for Ocean Shipping”, FO 371/84853, PRO.

²⁷ Minutes, W. Harpham, 23. juni 1950, FO 371/84853, PRO.

²⁸ Sir Roger Makin, 5. juli 1950, FO 371/84853, PRO.

²⁹ F.L. Clarke 21. juli 1950, FO 371/84854 PRO.

growth might be considered for the Shipping Organisation.”³⁰

MOTs standpunkt ble likevel også FOs. Tidlig på høsten 1950 ønsket britene å avklare dette spørsmålet med USA bilateralt, før det neste PBOS-møtet skulle holdes.³¹ Ellers ville i verste fall amerikanerne klare å banke gjennom sitt forslag.³²

I realiteten hadde PBOS fra opprettelsen sommeren 1950 to arbeidende sekretariater, nemlig MARAD i USA og MOT i London. Det skulle imidlertid gå lang tid før amerikanerne aksepterte denne ordningen. På grunn av konsensussystemet tok det også lang tid før PBOS' fredstidsstruktur formelt ble fastlagt. Men dermed fikk også plankomiteen den naturlige og gradvise utvikling som enkelte embedsmenn i FO opprinnelig hadde gått inn for.

ITF-representasjon i skipsfartssamarbeidet

I PBOS-forhandlingene i 1950 hadde Norge antagelig som eneste land med en representant for sjømannssektoren i delegasjonen, Sjømannsforbundets leder Ingvald Haugen. På bakgrunn av at sjøfolkene var en part som åpenbart ville bli berørt av PBOS-planene, forsøkte den internasjonale sammenslutningen av transportarbeiderforbund, ITF, å få fast representasjon på møtene i plankomiteen. En ITF-konferanse i juli 1950 vedtok at ITF skulle søke om å bli passende representert. I henvendelsen til PBOS minnet ITF om de mange mannskapsvanskelighetene som hadde oppstått tidlig under annen verdenskrig, og at disse problemene først var blitt løst så snart ordentlig forbindelse var blitt opprettet mellom mannskapsorganisasjonene og rederiene. ITF mente derfor det ville være ønskelig å forberede seg på slike vanskeligheter i fremtiden.

Den britiske PBOS-formannen svarte ITF at plankomiteen ikke behandlet noen saker som direkte angikk handelsflåtens personale. Videre kom at delegasjonene til plankomiteen var oppnevnt av NATO-landenes regjeringer. For å komme med på plankomite-møtene måtte derfor de enkelte ITF-forbund ta spørsmålet opp med sine respektive regjeringer.³³

I oktober 1950 orienterte Ingvald Haugen presidenten i ITF, Omer Becu, om at Sjømannsforbundet var blitt forespurt om å utnevne et medlem til Plankomiten. Haugen viste til at Thor Sønsteby i forbundet som en følge av dette hadde deltatt i forhandlinger om en forsikringsordning for skipene.

³⁰ Minutes, W. Harpham, 23. jun. 1950, FO 371/84853, PRO.

³¹ Noen kilder til FOs standpunkt er: Notat/brev 4 aug. 1950, GS 11/97, FO 371/84854; F.L.Clarks notat ”North Atlantic Planning Board for Ocean Shipping”, 19. sep. 1950, GS 11/113, FO 371/84855, PRO.

³² General Department til den britiske ambassade i Washington, 5. aug. 1950, GS 11/97, FO 371/84854, PRO

³³ Anmodning fra Den Internasjonale Føderasjon av Transportarbeidere, PBOS/2/30 med vedlegg A og B, 16 nov. 1950, 1-1-5, HD UD

Samtidig var Ingvald Haugen blitt utnvent til norsk delegasjonsmedlem til hovedforhandlingene på det forestående PBOS-møtet i november 1950. I et senere brev til Becu kalte Haugen seg ”one of the Governments delegates”, et møte han riktignok bare deltok halvveis i på grunn av en lungebetennelse.³⁴

ITF kom tilbake til spørsmålet på en konferanse i føderasjonens sjømannsseksjon i London i januar 1951. Haugen kritiserte her de andre lands sjømannsorganisasjoner for passivitet. Han gikk inn for full sjømannsrepresentasjon i PBOS. Dette er den rimeligste tolkning av det ufullstendige norske referat fra møtet:

Ingvald Haugen ga her en kort redegjørelse for det forhold ... at sjømannsorganisasjonene i Atlantpaktlandene ikke hadde gjort sin plikt når det gjaldt å bli representert i de organisasjoner som har hatt og i fortsetningen vil få med denne sak å gjøre. Dette ble tatt til etterretning, idet konferansen besluttet å pålegge sjømannsorganisasjonene, særlig i de land som vil få eksekutiv medlem av den Nord-Atlantiske Shippingorganisasjon. Disse land er USA, England, Holland, Frankrike og Norge.³⁵

På møte i eksekutivkomiteen i ITF i slutten av januar 1951 måtte føderasjonen konstatere at ”our application for representation has been politely turned down”. Så snart ITF hadde fått kjennskap til PBOS-møtet i Washington, hadde føderasjonen oppfordret de tilknyttede sjømannsorganisasjonene til å arbeide for å bli representert i de nasjonale delegasjonene til PBOS. ”It appears that the Norwegian Government was the only one to respond to the Stuttgart resolution of the ITF and to appoint a trade union representative on its delegation to the Atlantic Shipping Conference.” Andre land hadde i stedet lagt seg på en konsultasjonspraksis. Forbundene hadde her fått forsikring om at de ville bli konsultert i alle sjømannssaker. Den italienske regjering skulle også ha garantert det italienske sjømannsforbundet at den ville be om representasjon av kompetente nasjonale og internasjonale fagforeninger dersom spørsmål som berørte handelsflåtens personell, skulle tas opp i PBOS.³⁶

To år etter at A-pakten ble opprettet, hadde de vestlige land etablert et omfattende sett av prinsipper for samarbeid om skipsfart i krig. Disse planene gikk betydelig lenger enn noen av ordningene under første og annen verdenskrig. Planene bygde ikke bare på en sterk krigsfrykt og et ønske om å være så

³⁴ Haugen til Becu 26. okt. og til Tom Yates 4. des. 1950, Sak 8 B ITF, B 64, NSF AAB.

³⁵ International Seafarers Conference i London 18. og 19. januar 1951, B 78, NSF AAB.

³⁶ s. 22 f., Executive Committee of the I.T.F. Meeting of 29-30 January 1951, London, Sak 8 B ITF – ITFs Executive Committees møte jan 1951, B 79, NSF AAB.

godt forberedt som mulig dersom det virkelig skulle bryte ut krig. De sprang også ut av en opplevelse av internasjonal og særlig atlantisk samhørighet. Nasjonene på det vest-europeiske og nord-amerikanske kontinent ville under en storkrig ha sterke felles interesser. Behovet for en sterk forbindelse mellom de to kontinenter sikret skipsfarten en sentral plass i NATO.

9

Norsk tilpasning

... det er en beredskapslov ... av meget stor rekkevidde og betydning. Vi gir Regjeringen en myndighet som det bare er forsvarlig å gi den under krig eller overhengende krigsfare, men som den under slike forhold nødvendigvis må ha, ikke bare for å oppfylle internasjonale forpliktelser, men for å vareta de mest livsviktige interesser for landet vårt ...

Saksordfører Torstein Selvik ved stortingsbehandlingen av
Lov om adgang til rekvisisjon av skip, 4. desember 1952.¹

DSA-planen innebar at de enkelte NATO-lands regjeringer under krig skulle etablere full nasjonal brukskontroll over egen handelsflåte. Denne kontrollen skulle så overtas av DSA. PBOS-samarbeidet nødvendiggjorde dermed nasjonsvise vedtak på to sentrale områder: NATO-landene måtte for det første formelt beslutte å delta i PBOS i fredstid og DSA i krigstid. For det andre måtte landene sørge for rettslig adgang til å etablere nasjonal kontroll over den privateide handelsflåten.

Den norske regjeringen ga sin foreløpige tilslutning til NATOs skipsfartssamarbeid den 9. januar 1951.² Den nødvendige norske tilpasningen ble så gjennomført i 1951-52. Tilpasningen besto av to elementer: For det første forberedte UD i samarbeid med ID og NR en proposisjon om norsk samtykke til DSA-planen. Proposisjonen ble godkjent av Stortinget i desember 1952. For det andre utarbeidet et utvalg med representanter fra fem departementer et utkast til en generell fullmaktslov som ga regjeringen myndighet til å rekvirere norsk skipsfart under krig. Arbeidet med lovteksten ble påbegynt tidlig i 1951 og avsluttet samme sommer. Utkastet ble revidert våren 1952 etter at NR hadde gitt det en kritisk behandling. Loven ble vedtatt av Stortinget i desember 1952. Arbeidet med denne loven kom til å skape diskusjon og kreve tid. Den norske tilslutningen til PBOS og DSA-planen skjedde på den annen side uten sverdslag.

¹ Referat fra lukkede stortingsmøter, 1952, s. 107, StA.

De to stortingsvedtakene hvilte på et nært korporativt samarbeid. NR hadde deltatt aktivt i utarbeidelsen av de norske standpunkter som stortingsproposisjonen bygde på. I arbeidet med loven om kontroll med norsk skipsfart under krig fikk forbundet en eksklusiv posisjon som høringsinstans. NRs sentrale posisjon i høringsrundene ga imidlertid begrenset uttelling.

Tilslutningen

Proposisjonen om norsk samtykke til DSA-planen skapte ingen nye diskusjoner i Norge. De norske aktørenes standpunkter til samarbeidet var på dette tidspunktet allerede gjennomdrøftet. Det punkt som kunne ha skapt ny diskusjon i Norge, den britiske fotnoten til betalingsprinsippet ”rettferdig og rimelig”, ble sterkt nedtonet. UDs gjengivelse av de britiske argumentene var i beste fall uklar og i verste fall misvisende.

Ut fra det vi vet om bakgrunnen for den britiske fotnoten, representerte den et forbehold mot å se betalingene for skipsfartstjenester under krig uavhengig av andre tjenester. Britene ville trekke skipsfartsoppgjøret inn i det generelle krigsoppgjøret. Dette ville være økonomisk ufordelaktig for Norge. Det ville da være overhengende fare for at inntektene for skipsfartstjenester ville bli motregnet de bidrag Norge hadde fått i krigen. Den forklaring om fotnoten som UD ga i proposisjonen, var imidlertid ikke så entydig. UD opplyste riktignok at norske representanter forgjeves hadde arbeidet for å få strøket noten. Etter dette het det imidlertid:

Fra britisk side har det vært hevdet at hvis fotnoten ikke ble inntatt, ville det – etter britisk oppfatning – kunne prejudisere spørsmålet om oppgjør mellom regjeringene etter en krig, og spørsmålet om hvorvidt det i det hele tatt i det endelige oppgjør skulle regnes med at det skulle betales for varer og tjenester som ble ytet av en regjering til en annen regjering under en krig.³

Denne beskrivelsen var uklar. Siste halvdel av uttalelsen kunne isolert sett få den britiske fotnoten til å virke fordelaktig for Norge: Fotnoten så ut som en klausul som støttet opp under prinsippet at skipsfartstjenester skulle betales. Bakgrunnen var som nevnt en annen: Storbritannia ville forsikre seg om at også andre tjenester og varer ble trukket inn i oppgjøret etter krigen, at det ikke bare var den norske eksport (og forventede britiske import) av skipsfartstjenester som skulle betales. Et tidligere utkast til proposisjon hadde gjengitt det britiske forbeholdet klarere: ”Fra britisk side har det vært hevdet at dersom fotnoten ble strøket, vil det etter britisk oppfatning innebære at det var fastslått som et prinsipp at det skulle ytes betaling for bruk av skip når det var regjeringer som

² Dalstø til UD, 9. jan. 1951. 1-1-5, HD UD.

³ St.prp. nr. 133 (1952), s. 3.

brukte dem.”⁴ Dette utsagnet ble fjernet i den endelige proposisjonen. Det er mulig det lå et bevisst ønske om avdempning bak. Om dette var tilfellet, kan årsaken ha vært et ønske om å forebygge opposisjon mot PBOS fra norske alliansekritikere og mer nasjonalt orienterte politikere.

Proposisjonen redegjorde ellers for de grunnleggende prinsippene for PBOS, for oppbyggingen av DSA og for driften av skipene i poolen. Den begrunnet hvorfor Norge hadde deltatt så aktivt i planleggingen, og hvorfor Norge burde slutte seg til PBOS: Erfaringene fra de to verdenskrigene hadde vist den sentrale rollen skipsfarten spilte under krig. Også under en ny krig ville det bli behov for organisert utnyttelse av tonnasje. I tillegg kom det skipsfartspolitiske poenget at PBOS gjorde de amerikanske subsidier til egen skipsfartsnæring overflødige: Når det alt i fredstid forelå planer for alliert samordning av sjøtransporter under krig, ville dette forebygge at ”enkelte land” utbygget nasjonale handelsflåter ”som er unødig store for fredsformål”.⁵

Forhandlingsresultatet i PBOS ble vurdert som positivt av fire grunner. For det første ville oppbyggingen av en NATO-beredskap for skipsfart redusere det amerikanske behovet for å subsidiere egen skipsfartsnæring. For det andre var det ”særlig betydningsfullt” at DSA ble et selvstendig organ direkte under NATOs høyeste ledelse og ikke underordnet noen av organisasjonens militære organer. For det tredje skulle Norge selv være representert i eksekutivutvalget. For det fjerde var det ”meget viktig” at planen fastslo at det skulle betales godtgjørelse for bruken av skipene, og at det ved allokering av skipene skulle tas rimelig hensyn til risikoen i de forskjellige farvann.⁶

Stortinget besluttet i lukket møte den 4. oktober 1952 å oversende proposisjonen til den utvidede utenriks- og konstitusjonskomiteen forsterket med to av finanskomiteens medlemmer.⁷ Komiteen godkjente uten videre UDs og regjeringens anbefaling.⁸ Stortinget behandlet så saken i lukket møte den 11. desember 1952. Etter en kort gjennomgang sluttet det lukkede stortingsmøtet seg enstemmig og uten debatt til innstillingen fra den utvidede.⁹ Dermed hadde Norge formelt besluttet å delta i skipsfartssamarbeidet i NATO. Stortinget hadde samtykket i at den norske handelsflåten skulle stilles til NATOs disposisjon ved å integreres i DSA-poolen under en eventuell ny krig.

⁴ s. 5, utkast levert Melander av Nordland 30 juni 1951, 33.2/16 2, UD.

⁵ St.prp. nr. 133 (1952), s. 4 f.

⁶ St.prp. nr. 133 (1952), s. 5.

⁷ Referat fra lukkede stortingsmøter, 1952, s. 103, StA. Innst. S.Q. (1952).

⁸ Innst. S.Q. 1952, 14 nov 1952.

⁹ Referat fra lukkede stortingsmøter, 11. des 1952, s. 125 ff., StA.

En fullmaktslov for rekvisisjon av skipsfarten

Bakgrunn

Tilslutningen til PBOS og DSA-planen forutsatte at den norske regjeringen skaffet seg rettslig adgang til å ta brukskontroll over norsk skipsfart under krig. Innføringen av en fullmaktslov som sikret denne muligheten, ble det andre fundamentet for den norske deltagelsen i NATOs skipsfartssamarbeid.

Som nevnt i kapittel 3 rekvirerte regjeringen den norske handelsflåten under annen verdenskrig ved provisoriske anordninger av 22. april og 18. mai 1940. Senere under krigen innførte regjeringen flere bestemmelser som beskyttet (eksil-)Norges disposisjonsrett over den norske handelsflåten. Den 6. juni 1941 ble anordningen av 18. mai 1940 tilføyd et avsnitt som forhindret salg av rekvirerte skip gjennom tvangsauksjon og annen form for tvangsinn drivelse. Den 30. juni 1944 vedtok regjeringen en provisorisk tilleggs-anordning som tillot regjeringen å rekvirere til bruk eller til eie alle norske skip som ikke tidligere var blitt overtatt av staten til eie eller bruk.¹⁰

Etter frigjøringen tilpasset regjeringen anordningen fra 18. mai 1940 til de spesielle behovene som det norske og allierte gjenreisningsarbeidet og UMA-avtalen skapte. En provisorisk anordning fra 17. august 1945 sikret norske myndigheter fortsatt kontroll over den norske handelsflåten. Dette omfattet pengemidler, fordringer, kontraktsrettigheter og annen formue som skipsfartsdirektøren hadde fått på regjeringens vegne som kurator, mens den formue han hadde forvaltet på vegne av eierne, nå skulle tilbakeføres til disse. Anordningen fastslo også at hovedkontoret for Nortraship skulle tilbakeføres til Norge, og en direktør skulle oppnevnes til å stå for videre drift og avvikling av kontoret.

Med den tiltagende bipolare spenningen i verden fra 1947-48 ble det en presserende oppgave å planlegge en ny beredskapsordning for den norske handelsflåten. Høsten 1948 utarbeidet Peter Simonsen i SKA utkast til ny rekvisisjonslov for handelsflåten. Han hadde vært en av Nortraships sentrale jurister, og han var de første årene etter krigen ekspedisjonssjef i SKA. Hans lovutkast var forholdsvis vidtrekkende, og det bygget i stor grad på krigstidens løsninger. Regjeringen skulle få fullmakt til å rekvirere til bruk eller eie alle skip som var registrert i Norge, eller som var eid av norske statsborgere og av personer bosatt i Norge. Krig trengte ikke være brutt ut, og det trengte heller ikke være fare for krig mellom Norge og andre land. En tilstrekkelig betingelse var at det var fare for krig mellom fremmede makter og at regjeringen vurderte rekvisisjon som nødvendig av

¹⁰ Innstilling til lov om rekvisisjon av skip ..., 2-14-1 (mappen har også nummer 054.214), HD UD.

hensyn til landets interesse. Regjeringen kunne oppnevne en kurator som skulle ha til oppgave å utøve eierens rådighet over skip rekvirert til bruk. Lovutkastet forutsatte at regjeringen skulle gi nærmere regler til gjennomføring av loven, og den erstatning som skulle ytes for rekvisisjonen, skulle fastsettes ved lov.¹¹

Utkastet ble neppe diskutert nærmere i 1949. Først sommeren 1950, etter det første PBOS-møtet og på initiativ fra industriminister Lars Evensen, ble utkastet oversendt justisminister O. C. Gundersen. JD gjennomgikk da utkastet på nytt, også i sammenheng med forslagene til den øvrige beredskapslovgivning og spesielt Lov om særlige rådgjerd under krig og krigsfare. JD påpekte at ordlyden i lovkastet ikke var helt klar, og at utkastet burde omredigeres.

Mer kom det ikke ut av Simonsens lovforslag. Etter at PBOS hadde vedtatt retningslinjer for virksomheten i november 1950, tok regjeringen initiativ til å få nedsatt et utvalg til å utarbeide et helt nytt lovutkast. Dette skulle være tilpasset den nye situasjonen med norsk PBOS-medlemskap.

Arbeidet som dermed ble igangsatt, ble ledd i den bredere norske tilpasningsprosess av krigs- og beredskapslovene til etterkrigstidens spesielle situasjon. Tilpasningen var særlig motivert av tre sider ved den kalde krigen: Usikkerheten om Sovjets intensjoner overfor Norge, trusselen fra den ”indre fiende” (norske kommunister) mot det norske demokratiet, og behov skapt av samarbeidet i A-pakten.

Diskusjonen om kontroll

Den 9. januar 1951 besluttet regjeringen å nedsette et bredt utvalg til å lage utkast til lov om rekvisisjon av handelsflåten under krig. ID oppnevnte utvalget den 17. januar. Johan Melander ble formann og Johs. Dalstø nestformann. Fra UD hadde Melander med seg Olav Nordland. Justisminister Gundersen ønsket to JD-represententer i utvalget, én fra lovavdelingen og én fra oppgjørsavdelingen. De to ble ekspedisjonssjef Finn Hiortøy og høyesterettsdommer Henry Larsen. Fra Finansdepartementet deltok ekspedisjonssjef Lars Walløe, mens byråsjef Arvid Barstad ble oppnevnt fra FD. Byråsjef Oscar R. Bjerke, SKA, ble sekretær.¹²

Det skulle gå nesten to år før Stortinget vedtok en lov om rekvisisjon av handelsflåten under krig. Lovutvalget hadde et utkast ferdig allerede den 10. juli 1951. Av ukjente årsaker tok det imidlertid flere måneder å få sendt dette på høring til NR. Og NR brukte i sin tur lang tid på å behandle det korte utkastet. Forbundet avgav sine kommentarer først 17. mars 1952. Denne

¹¹ Utkast til lov om rekvisisjon av skip m.v. og til kgl. res. om rekvisisjon av skip og skipsbyggingskontrakter, 23. november 1948, PS/KOO; Utkast til samme, håndpåført ”23/2. Kopi levert Simonsen” og ”Definitivt utkast”, ”OB”, og; Bjerke og Norbom til Gundersen, JD, 7. juli 1950, 2-14-1, HD UD.

¹² Dalstø til Evensen, 16. jan. 1951 og Evensen og Dalstø, 17. jan. 1951, 2-14-1, HD UD.

uttalelsen skapte behov for at lovutvalget møttes igjen og for å justere forslaget. Det nye lovutkastet forelå 29. april 1952. En ny høringsrunde til andre norske aktører krevde ytterligere tre måneder.¹³

NR ga to bredere uttalelser til lovarbeidet, i mars 1951 og mars 1952. Den første ble som nevnt fremlagt noen måneder etter at lovutvalget var nedsatt, den andre et halvt år etter at lovforslaget var sendt NR til høring. Prosedyren bekreftet Rederforbundets unike posisjon i beslutningsprosessen, da kun forbundet ble involvert i den første høringsrunden. På den annen side fikk NR bare i beskjeden grad gehør for sitt syn. Et sentralt poeng for forbundet ved begge anledninger var at det fantes flere måter å løse behovet for nasjonal kontroll over skipsfarten på. NR viste blant annet til det lovarbeidet som pågikk på samme tid i Danmark. Forbundet fremholdt at en beredskapsordning som den danske ville være best også i det norske tilfellet.

Danmark befant seg på dette tidspunktet i samme situasjon som Norge: Også i Danmark skulle det tilrettelegges for nasjonal skipsfartskontroll med handelsflåten under krig. Som vi kommer tilbake til, ble en slik ordning vedtatt i Danmark våren 1952. Ordningen som ble innført, var den NR refererte til i sin uttalelse. Ordningen la grunnen for et tett samarbeid mellom representanter for myndighetene og skipsfartsnæringen. Den danske ordning fikk således et distinkt korporativt preg.

NRs uttalelse fra våren 1951 inneholdt tre hovedpoenger om norsk skipsfartsledelse i krig. For det første påpekte forbundet at en full rekvisisjon av norsk skipsfart umiddelbart etter krigsutbrudd ville være en dårlig løsning. For det andre gikk forbundet inn for å koordinere driften av den norske handelsflåte gjennom et sentralorgan med deltagelse fra myndighetene og fra rederiene. Modellen var korporativ, og organet skulle ha privat dominans. Opplegget forutsatte at rederiene frivillig stilte skipene til rådighet. For det tredje skulle myndighetene ha adgang til å gjennomføre rekvisisjon overfor de rederiene som ikke ville samarbeide om en slik frivillig løsning. Disse hovedpoengene gjennomgås nøyere i det følgende.

NR fremholdt at en direkte og umiddelbar rekvisisjon av den norske handelsflåte ville være uheldig. I et land som hadde så stor handelsflåte som Norge, ville statsovertagelse av bruksretten til skipene skape betydelige vanskeligheter. Både når det gjaldt effektivitet og økonomisk utbytte, ville resultatet bli vesentlig dårligere enn med drift av de enkelte rederier. I tillegg kom at en mengde tidscertepartier, særlig for tankskip, inneholdt uttrykkelige bestemmelser om at de ville bortfalle eller bli suspendert dersom den norske stat rekvirerte skipene. Om deler av Vest-Europa eller oljekildene i Iran, Irak og Saudi-Arabia ble okkupert, ville det bli stor overflod på tanktonnasje. Selv om utbruddet av en krig ville medføre mange komplikasjoner for certepartier, ville en plutselig og direkte rekvisisjon dermed bringe beskjefligelsesforholdene for en stor del av handelsflåten opp i et uføre. Rederienes befraktningskontrakter måtte derfor ikke forstyrres mer enn strengt nødvendig

¹³ Jfr. Dalstø og Bjerke til statsrådssekretariatet, 24. juni 1952, 2-14-2, HD UD.

etter et krigsutbrudd. De enkelte rederiers forretningsmessige oppbygging burde heller ikke endres mer enn nødvendig. Dette var viktig både for krigstiden og etterkrigstiden. Så lenge Norge ikke var okkupert og de enkelte rederier hadde sitt organisasjonsapparat intakt, tilsa dette at myndighetene lot det enkelte rederi ta seg av driften av skipene.¹⁴

NR erkjente at det ved en okkupasjon av Norge ville bli nødvendig å samle driften av handelsflåten i et sentralorgan. En slik ordning burde imidlertid ikke innføres før behovet oppsto. Dette sentralorganet burde ha et sterkt privat innslag, blant annet av hensyn til det sterke kompetansebehovet. Dette betød at NR gikk inn for et korporativt samarbeid der skipsfartsnæringen i stor grad fikk lede det praktiske arbeidet på vegne av den norske stat. Ordningen under UMA-perioden tjente her som et godt eksempel. DSAs krav til kontrollordning kunne tilfredsstilles gjennom en bortbefraktning på tidscerteparti til et sentralt organ, for eksempel et norsk skipsfartsstyre.

NR innså at staten måtte ha adgang til å rekvirere skip til bruk på grunn av forpliktelsene overfor DSA. Det var likevel ikke ønskelig å rekvirere på generelt grunnlag umiddelbart ved krigsutbrudd. Adgangen til rekvisisjon skulle ikke benyttes hvis vedkommende rederi frivillig tidsbefraktet sine skip til det aktuelle sentralorganet. I det øyeblikket det forelå en rekvisisjonsadgang, ville dette være tilstrekkelig til at man kunne komme til en ordning med de utenlandske befrakterne, påpekte NR. Bare i de tilfeller der dette ikke lyktes, skulle myndighetene i stedet rekvirere skipene.

NR gikk således inn for en beredskapsordning for norsk skipsfart der flåten ble samlet ved tidsbefraktning i en pool. Den skulle ledes av et styre som fastsatte betingelsene ved tidsbefraktningen og som fordelte de innskutte midler mellom rederiene. Dette styret skulle på vegne av staten bestemme skipenes anvendelse i overensstemmelse med direktivene fra DSA. ID måtte til enhver tid kunne gi styret de direktiver og pålegg som det fant påkrevet for at staten skulle kunne oppfylle sine plikter etter overenskomsten om DSA. De enkelte rederiers funksjon ville først og fremst være å forestå driften av skipene på samme måte som når en reder hadde skipet bortbefraktet på timecharter: Å sørge for at skipene ble holdt i stand, oppfylle klassens betingelser, at de forskjellige mannskapsprosmål ble ordnet og at det ble sørget for proviant og maskinrekvisita, og alt i forbindelse med eventuelle havarier.

I NRs uttalelse fra våren 1951 var statlig rekvisisjon den siste i en rekke alternativer, og dette instrumentet skulle bare benyttes overfor rederier som ikke ville samarbeide.

Nå var det nettopp en rekvisisjonsordning lovutvalget skulle etablere det juridiske og

¹⁴ NR, BL/HH, til Dalstø 20. mars 1951, m. vedl. notat s. sign., 16. mars 1951, 2-14-1, HD UD.

konstitusjonelle grunnlaget for.¹⁵ Den delen av NRs uttalelse som beskrev andre kontrollalternativer for norsk skipsfart, ble således lite relevant for lovutvalgets arbeid. Det hjalp ikke at Finn Hiorthøy talte for NRs syn i lovutvalget: Det var trolig tilstrekkelig med mindre dramatiske forholdsregler enn en rekvisisjon, sa han. Dalstø avfeide dette kontant. Regjeringen ville gå til rekvisisjon hvis DSA ble opprettet. Og uansett hvilken løsning som faktisk ville bli foretrukket, var lovutvalgets mandat å fremlegge utkast til rekvisisjonslov.¹⁶ Resultatet av denne korte diskusjonen i lovutvalget var at andre former for norsk regjeringskontroll over handelsflåten ikke ble utredet.

NRs og lovutvalgets modeller for norsk skipsfartskontroll inneholdt begge løsninger som medførte et tett, korporativt samarbeid. Uenigheten mellom lovutvalget og NR hadde blant annet kilde i ulike syn på styrkeforholdet i det korporative samarbeidet: Regjeringen forestilte seg en organisering med sterk statlig styring, lik rederiet Nortraship under annen verdenskrig. NR ønsket en sterkere privat dominans som under UMA-perioden. Begge modellene var i prinsippet samfunnskorporative. Men regjeringens modell lå nær den statskorporative form, NRs lå nærmere den pluralistiske.¹⁷

Lovutvalget trakk et skille mellom en automatisk rekvisisjonslov som ville gjelde umiddelbart etter at bestemte kriterier var inntrådt, og en fullmaktslov som ga regjeringen myndighet til å gjennomføre rekvisisjon under nærmere gitte forhold. Lovutvalget falt raskt ned på det siste alternativet. I mai og juni 1951 diskuterte utvalget hvilken hjemmel loven skulle inneholde – hjemmel til å rekvirere bare til bruk eller også til eie? Det var bred enighet i utvalget om at hjemmelen også måtte omfatte mulighet til å overta eierskap, særlig for ikke å risikere å komme i strid med andre lands lover rettet mot ”trading with the enemy”. Videre drøftet utvalget om rekvisisjonsloven for skipsfart skulle ha forrang foran andre lover og om hvem som skulle foreta prioriteringer. FD sto i dette spørsmålet på en side, UD og ID på den annen. Barstad hevdet at militær rekvisisjon måtte gå foran sivile myndigheters rekvisisjon på krigsskueplassen. Bestemmelse om prioritet – en paragraf som fastslo at loven om rekvisisjon av skip gikk foran andre lover som berørte det samme – burde ikke innarbeides i loven. Dette var ikke vanlig i ekspropriasjonslover, argumenterte han: Prioritetsbestemmelsen burde heller stå i den militære rekvisisjonsloven. Både Melander, Dalstø og Nordland svarte at en slik bestemmelse måtte inn i loven av hensyn til Norges forpliktelser under A-pakten. Mot Barstads utsagn om at prioriteringen måtte avgjøres av den høyeste instans, regjeringen, svarte de andre at selv ikke regjeringen hadde myndighet til å foreta allokeringer når DSA var opprettet og i funksjon.

Lovutvalget diskuterte også noen av de økonomiske sidene ved en statlig rekvisisjonsordning.

¹⁵ Dalstø understrekte dette tidlig for komiteen, den 19. januar 1951.

¹⁶ Her og i det følgende: Håndskrevne referater fra utvalgsmøter, 2-14-1, HD UD.

Det viktigste spørsmålet gjaldt hvem skipsfartsinntektene skulle utbetales til: Rederiene eller staten? Dalstø mente at fraktinntektene av driften skulle gå til rederiene, mens valutaen burde avgis. JDs Henry Larsen var skeptisk. Han kommenterte med sarkasme at det var spørsmål om hvor mye man skulle betale rederne for å gjøre sin plikt. Melanders oppfatning lå mellom Larsens og Dalstøs: Myndighetene måtte ha hjemmel til å treffe de nødvendige tiltak for å oppfylle norske internasjonale forpliktelser. Dette innebar at myndighetene fikk vide fullmakter. Dermed var det ikke sagt at disse fullmaktene ble utnyttet. Ved en mildere form for skipsfartskontroll kunne inntektene gå inn i en felleskasse som skulle deles likt etter regler uavhengig av skipenes innsats. I neste omgang ville det være aktuelt å gjennomføre en rekvisisjon hvor inntektene gikk inn i statskassen. Godtgjørelse for skipene ble det da aktuelt å bestemme senere ved lov. Dalstø kommenterte at man også måtte ta hensyn til redernes kredittverdighet i utlandet og ikke ta for vidtgående forholdsregler.

Et utkast

I juli 1951 hadde lovutvalget ferdig et utkast til rekvisisjonslov med ni korte paragrafer. Paragraf 1 ga regjeringen fullmakt til å rekvirere til bruk eller eie skip registrert i Norge når regjeringen mente at rikets interesser krevde det. Betingelsen var at det forelå en krisetilstand eller fare for krig mellom Norge og andre land eller mellom fremmede makter. Regjeringen kunne gi denne fullmakten videre. Rekvisisjonsadgangen omfattet også andre skip med tilknytning til Norge.

De neste paragrafene utvidet fullmakten til skip under bygging, til kontrakter om bygging av skip og til befraktningskontrakter. I paragraf 4 fikk regjeringen eller den regjeringen ga fullmakt til det, eiers råderett over de rekvirerte skipene. Dette omfattet rett til å inndrive fordringer. Paragraf 5 erklærte at regler om utbetaling av erstatning for rekvisisjon skulle fastsettes ved egen lov. I lovutkastets sjettede paragraf fastslo utvalget at rekvisisjon etter denne loven skulle gå foran bestemmelser om rekvisisjoner i andre lover. Bakgrunnen var det absolutte kravet om å legge alle skipene inn i DSA-poolen i krig. Paragraf 8 ga regjeringen utvidet fullmakt til å fastsette mer detaljerte retningslinjer.¹⁸

En sentral bestemmelse i lovforslaget, paragraf 4, 1. ledd, fastslo at rådigheten over rekvirert eiendom skulle ligge hos regjeringen eller den regjeringen ga fullmakt. Det neste leddet i denne paragrafen ga regjeringen uttrykkelig hjemmel til å opptre på eierens vegne ved inndrivelse av fordringer eller dekning av gjeld som knyttet seg til de rekvirerte skipene eller rederivirksomheten for øvrig. Bestemmelsen siktet i første rekke på å gi legitimering utad, men den var også rettet mot å

¹⁷ Jfr. kap. 1.

avskjære enhver tvil om regjeringens rettigheter under loven. Den provisoriske anordning av 18. mai 1940 om rekvisisjon av skip og skipsbyggingskontrakter hadde innført en kurator-stilling. Eierrådigheten over de rekvirerte skipene var blitt overført til ham, og han hadde fullmakt til å inndrive fordringer og betale gjeld som var knyttet til den rekvirerte eiendommen eller rederivirksomheten for øvrig. Hensikten med denne bestemmelsen var på den ene side å hindre at eieren i det okkuperte Norge skulle kunne disponere over den rekvirerte eiendommen, og på den annen side å hindre at vedkommende eiendom ble ansett som fiendtlig. Kurator-institusjonen ble etablert etter forbilde av engelsk rett.¹⁹ Lovutvalget mente dette instituttet var ukjent i norsk rett, og unngikk å gjøre bruk av denne ordningen i lovutkastet.

Lovutkastets femte paragraf dreide seg om erstatningsoppgjøret for rekvisisjonen. Dette temaet var gjenstand for diskusjon i Norge omkring 1950. Skulle tap etter rekvisisjon erstattes, og skulle det ytes full erstatning? Tendensen i den norske krigs- og beredskapslovgivning fra denne perioden var restriktiv: På et tidspunkt da landet var herjet av krig og statens ressurser var uttømt, ville det bli umulig å erstatte verdien av de rekvirerte gjenstandene. Det ville også stå i direkte strid med likhetstanken i Grunnloven dersom myndighetene forsøkte å yte full erstatning for alle rekvisisjoner, mens de var ute av stand til å yte en lignende type full-hjelp til dem som hadde mistet sin forsørger, var blitt invalid eller hadde fått ødelagt alt de eide under krigen. Lovutvalget ga således erstatningsbestemmelsene en nøytral form. Loven om rekvisisjon av skip skulle ikke foregripe noe med hensyn til spørsmålet om hvorvidt og i hvilken utstrekning erstatning skulle gis.

Det tok tre måneder før det ferdige forslaget fra lovutvalget ble sendt på høring til NR. Etter nye tre måneder måtte UD i januar 1952 purre på ID. Proposisjonen om norsk samtykke til DSA-planen skulle ferdigstilles. En forutsetning for at dette samtykket kunne gis, var at regjeringen samtidig fikk lovhjemmel til å ta kontroll over den norske handelsflåten under krig. Drøyt to uker senere formidlet ID UDs påminnelse til NR. Dalstø bad forbundet om en uttalelse snarest mulig. I slutten av februar fikk han et foreløpig svar.²⁰ NR fremla sin slutt-uttalelse måneden etter. Som en følge av denne uttalelsen besluttet lovutvalget å gjenoppta arbeidet med lovforslaget.

I sin nye uttalelse understrekte NR igjen at loven måtte sikre grunlaget for en effektiv og økonomisk drift av skipene. Løpende kontraktsforhold måtte ved krigsutbrudd ikke bli forstyrret eller avbrutt i større grad enn strengt nødvendig. Som også lovutvalget hadde konstatert, ville dette behovet tilfredsstilles gjennom en statskontrollordning, til dels etter samme linjer som eksisterte

¹⁸ Utkast til lov om rekvisisjon av skip m.v. under krig eller krigsforhold, 2-14-1, HD UD.

¹⁹ Jfr. Thowsen 1992, s. 166 ff.

²⁰ Dalstø til NR 3. okt. 1951; Melander, UD, til ID 2. jan. 1952; Dalstø til NR 18. jan. 1952, og; Lund til Dalstø 27. feb. 1952, 2-14-2, HD UD.

under UMA.²¹ NR henviste til Danmark som et forbilde for Norge. I dette spørsmålet var de to landene på mange måter likt stilt. Danmark var med i NATO-samarbeidet og underlagt de samme DSA-krav som Norge. Forpliktelsen Danmark hadde overfor DSA, syntes å bli svært godt ivaretatt i det forslag til "lov om skipsfartsnævn" som den danske regjeringen hadde fremmet for Folketinget. Det kunne være vel så bra å innskrenke seg til en lov etter de linjene som var trukket opp av den danske regjeringen. De var enkle og greie, og de tilfredsstilte i hovedsak behovet. NR forsynte ID med en liten bunke eksemplarer av forslaget til dansk lov som ble fremmet våren 1952.²²

NR viste videre til uttalelser fra forbundets rettsutvalg. Det mente ubetinget at myndighetene burde begrense seg til en befraktningsordning som tilfredsstilte NATOs retningslinjer. Det var ikke nødvendig å gå til et så drastisk skritt som rekvisisjon. En tonnasjeavtale eller et skipsfartsstyre ville være en tilstrekkelig befraktningsordning. Om myndighetene kunne vise til at det bare fantes disse to alternativene, formell rekvisisjon og en frivillig befraktningsordning, ville norske redere allerede i fredstid gå med på en befraktningsordning som kunne settes i verk på øyeblikkelig varsel hvis og når behovet inntraff. En frivillig befraktningsordning måtte selvfølgelig suppleres med en rekvisisjonslov som satte myndighetene i stand til å rekvirere skip hvor eierne ikke hadde gått med på den frivillige ordningen.

Rettsutvalget i NR påpekte videre at selve rekvisisjonsloven ikke burde gå lenger enn det som var strengt tatt nødvendig. Rekvisisjonsordningen ville oppfylle sitt formål om den skapte grunnlag for en tilfredsstillende befraktningsordning. Det utkastet til lov som forelå, gikk etter NRs oppfatning langt videre. Det var også overflødig å vedta en særskilt rekvisisjonslov for skipsfarten. I stedet kunne myndighetene innarbeide de nødvendige betingelsene i en av de lover som allerede fantes og som tok sikte på å gi regjeringen vidtgående myndighet i en krigssituasjon. Det naturlige ville være å tilpasse loven om særlige rådgjerder under krig fra desember 1950.

NR erkjente at det kanskje ikke var mulig å få gjennomført en frivillig befraktningsordning uten rekvisisjonslov. På den annen side var det viktig at loven ikke skulle kunne benyttes med mindre klart spesifiserte vilkår forelå. Rekvisisjonen måtte ikke gjennomføres i større omfang enn absolutt nødvendig. Myndighetene skulle ikke ha hjemmel til å gripe inn i de rettsforhold som knyttet seg til skipet eller vedkommende rederivirksomhet i større utstrekning enn nødvendig. Det eneste unntaket var de tilfeller hvor regjeringen måtte opptre for å ivareta eierens interesser, fordi eieren selv ikke hadde mulighet til det.

²¹ NR til ID 17. mars 1952 med vedlagt uttalelse fra Rettsutvalget av 4. des. 1951, 2-14-2, HD UD.

²² NR til ID 29. mars 1952, 2-14-2, HD UD.

Ny behandling – ferdig lov

Lovutvalget gjenopptok arbeidet etter å ha fått NRs kommentarer. Den 29. april 1952 kunne utvalget fremlegge nytt forslag til rekvisisjonslov. Det inneholdt noen mindre justeringer, men ingen dramatiske endringer i forhold til forslaget fra sommeren 1951. Ordene "adgang til" var nå tilføyd i lovens tittel. Dermed fremkom det enda tydeligere at loven var en fullmaktslov.

Lovutvalget hadde nå også vurdert om regjeringen burde begrense seg til å ha utkastet til de nødvendige lovbestemmelser liggende, *uten* å få dem vedtatt som en ferdig rekvisisjonslov. Forutsetningen ville da være at regjeringen om nødvendig kunne utferdige bestemmelsene med hjemmel i den lovgivningsfullmakten som krigs- og beredskapsloven fra 15. desember 1950 ga. Lovteknisk var det ikke noe hinder for en slik fremgangsmåte. Utvalget mente imidlertid at Stortinget allerede på dette tidspunkt burde ta stilling til bestemmelsene, særlig fordi det gjaldt så store verdier og fordi det berørte så store private interesser.

Lovutvalget justerte ordlyden i en av enkeltparagrafene i retning av NRs kommentarer. Utvalget delte NRs innvending mot å la rekvisisjonsadgangen gjelde allerede ved fare for krig *mellom fremmede makter*. Utvalget så heller ingen avgjørende betenkeligheter med at rekvisisjon til bruk skulle være det prinsipale alternativ. Det skulle likevel være overlatt til regjeringen å avgjøre om situasjonen krevde rekvisisjon til eie. Utvalget var imidlertid uenig i NRs forslag om at rekvisisjon til eie bare måtte være av helt formell art. NR hadde ikke gitt noen nærmere redegjørelse for hvordan forbundet forsto dette uttrykket.

Lovutvalget avviste forslaget om å innføre en kurator-ordning. Selv om denne institusjonen hadde vært i bruk, var det uvisst hva den innebar. En rekke av de spørsmål som var blitt reist i den forbindelse, forble ifølge utvalget ubesvarte fordi det etter annen verdenskrig ble vedtatt en oppgjørslov med regler som begge parter hadde godtatt på forhånd.

Lovutvalget omarbeidet utkastets paragraf 1 og la formuleringen av første ledd så nær som mulig opp til paragraf 15 i krigs- og beredskapsloven av 15. desember 1950. Med tanke på forholdet til utenlandske interesser var det imidlertid nødvendig å gi tydeligere uttrykk for at det var regjeringen, eller den som den ga fullmakt, som hadde rett til å avgjøre om rikets interesser krevde avståelse. De to første avsnittene i paragraf 1 fikk dermed denne utformingen:

Når riket er i krig eller krig truer eller rikets selvstendighet eller sikkerhet er i fare, kan Kongen i den utstrekning han finner at rikets interesser krever det, rekvirere til bruk skip som er registrert i Norge. Finner han at forholdet til

fremmede land som Norge er alliert med, eller andre særlige grunner gjør det nødvendig, kan rekvisisjon også til eie finne sted.²³

Bestemmelsene gjaldt også skip eid av norske statsborgere hvor de enn måtte oppholde seg, av personer uten norsk statsborgerrett som var bosatt i Norge eller drev skipsredervirksomhet fra kontor i Norge, av partrederier, aksjeselskaper og andre selskaper som var registrert eller hadde sitt sete i Norge eller som drev skipsredervirksomhet fra kontor i Norge.

Etter i alt ti møter, inklusive tre i 1952 i forbindelse med justeringen av forslaget, hadde lovutvalget dermed kommet frem til et ferdig forslag. Dette forslaget ble sendt på høring til UD, HD, FiD, FD og JD og dessuten til regjeringsadvokaten. I denne høringsrunden fremkom det flere kommentarer, men bare JDs uttalelse førte til endringer i lovteksten, og disse endringene var av språklig og redaksjonell art. FD viste i sitt svar til en uttalelse fra Sjøforsvaret. Forsvarsgrenen hadde ved mobilisering planlagt rekvisisjon av et antall kystfartøyer til bruk som mineleggere, patruljefartøyer, vaktskip og losjiskip. Det var truffet enkelte forberedende tiltak ombord i disse fartøyene, og Sjøforsvaret mente det ville være uheldig om bestemmelsene i rekvisisjonsloven skulle underkjenne eller forsinke de militære myndigheters overtagelse av fartøyene. FD sluttet seg til denne uttalelsen. Departementet forutsatte at nødvendige unntak ble gjort ved gjennomføringen av rekvisisjon hjemlet i loven slik at Sjøforsvarets rekvisisjoner ved mobilisering kunne gjennomføres som planlagt.

Regjeringsadvokat Henning Bødtker påpekte at lovforslaget ikke inneholdt noen løsning for det tilfelle at Norge ble okkupert og regjeringen ikke kom ut av landet i tide. Han gikk imidlertid ut fra at det heller ikke hadde vært hensikten å gi lovbestemmelser for et slikt tilfelle idet Norges allierte automatisk ville legge beslag på Norges utegående flåte. Lenger kunne man i grunnen ikke komme, fortsatte regjeringsadvokaten, og det virket derfor unødvendig å utforme lovregler ut fra denne forutsetningen. Bødtker understrekte den nære forbindelsen mellom loven og de løsninger norske myndigheter hadde valgt under annen verdenskrig: ” ... forslaget ... har på en velbegrunnet måte trukket konsekvensen av de erfaringer man vant under siste krig.”²⁴

Regjeringen godkjente lovforslaget den 13. juni 1952, dagen etter at de siste instansene hadde avgitt sine kommentarer til loven. Ved oversendelsen av forslaget til Stortinget undertrekte ID igjen at det var maktpåliggende å få saken behandlet snarest.²⁵

Lovforslaget skapte ingen diskusjon i Stortinget. Den utvidede utenrikskomiteen anbefalte forslaget 14. november 1952. Loven gikk gjennom i Odelstinget 29. november 1952. Lagtinget

²³ Tilleggsinnstilling om lov om adgang til rekvisisjon av skip m. under krig eller kriseforhold. Korrekturleste kopier, 25. og 29. april 1952. 2-14-2, HD UD.

²⁴ Langhelle og Barstad, FD 12. juni 1952; Henning Bødtker s.d.; Gundersen og Hiortøy, JD 19. mai 1952; Bratteli, Fin.dept. s.d., alle til ID, 2-14-2, HD UD.

sluttet seg til Odelstingets vedtak den 4. desember 1952. Saksordfører Torstein Selviks gjennomgang bygde på lovutvalgets og departementets innstilling:

... det er en beredskapslov vi behandler, en sak av meget stor rekkevidde og betydning. Vi gir Regjeringen en myndighet som det bare er forsvarlig å gi den under krig eller overhengende krigsfare, men som den under slike forhold nødvendigvis må ha, ikke bare for å oppfylle internasjonale forpliktelser, men for å vareta de mest livsviktige interesser for landet vårt ... er det tid og høve til det bør Stortinget – hvis det er samlet – bli forelagt spørsmålet om rekvisisjon av handelsflåten, eller en større del av den. Men Regjeringen må ha rett og plikt til å handle på egen hånd i samsvar med de fullmakter den får i denne lov, hvis Stortinget ikke er samlet eller det av andre grunner skulle være vanskelig for det å gi sitt samtykke tidnok. Om det bør det ikke herske den ringeste tvil.²⁶

Som teoriene i kapittel 1 illustrerte, går innflytelsen i et korporativt samarbeidsforhold to veier. Den norske korporative ordningen av arbeidet i 1950-52 ga på den ene side skipsfartsnæringen innflytelse i en del av norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. På den annen side fikk norske myndigheter økt innflytelse over den private, norske skipsfart. Myndighetene kunne uansett skaffet seg slik innflytelse på flere måter, men ikke med den aksept fra næringen selv, gjennom NR, som det korporative samarbeidet tillot.

Generelt høstet begge aktørgrupper fordeler av dette samarbeidet. Men når det gjelder spørsmålet om kontrollform for norsk skipsfart under krig, synes det klart at den korporative samarbeidsordningen ga størst uttelling for norske myndigheter. En rekvisisjonslov ble vedtatt, på tross av NRs sterke protester. Trass i den aktive deltagelsen i to høringsrunder fikk NR ikke gjennomslag for sine viktigste synspunkter under lovarbeidet.

Med regjeringens sanksjon i statsråd 19. desember 1952 var det innført en beredskapslov for den norske handelsflåten. Det het at Stortinget og regjeringen ikke hadde tatt endelig stilling til hvilken type kontroll handelsflåten skulle underlegges i krig. Det ble understreket at loven ikke la noen begrensninger på de valgmuligheter myndighetene hadde. Kontrollen over skipene kunne utøves på flere måter: Ved rekvisisjon som under annen verdenskrig for uteflåtens vedkommende, gjennom en ordning som den danske, eller ved en statlig befraktningsordning som under UMA-perioden.²⁷

Utsagnet om at Norge fortsatt sto fritt til å velge en kontrolløsning som den danske, var likevel lite troverdig. Norske myndigheter hadde i praksis bundet seg til rekvisisjonsalternativet. Dalstø

²⁵ Evensen og Dalstø til Stortingets presidentskap, trolig 13. juni 1952, 2-14-2, HD UD.

²⁶ Lukkede stortingsmøter, s. 105-110, sitat s. 107, Ot.prp. nr. 54 (1952), Innst. O.B. (1952), Besl. O til Innst. O.B., Lukkede stortingsmøter s. 124.

²⁷ Jfr. Dalstø 28. nov. 1952. 2-14-2, HD UD.

hadde tidlig påpekt i lovutvalget at regjeringen kom til å rekvirere norsk skipsfart i det øyeblikk DSA ble opprettet. Regjeringen var aldri interessert i å vurdere om andre lands samarbeidsformer kunne være mer velegnede for Norge. Den danske "lov om et skipsfartsnævn" fra våren 1952 representerte det mest aktuelle alternativet. Denne ga handelsministeren i oppdrag å opprette et "skipsfartsnævn". Fra det tidspunkt DSA trådte i virksomhet, skulle dette skipsfartsstyret overta bruksretten til samtlige danske havgående skip.²⁸ "Skipsfartsnævnet" fikk korporativ utforming. Det ble sammensatt av representanter fra myndighetene og skipsfartsnæringen.

Den danske loven adskilte seg fra den norske rekvisisjonsloven på to viktige punkter. For det første la den rekvisisjons- og kontrollmyndigheten til et skipsfartsstyre. Det skulle stå for koordinasjonen med danske enkeltrederier under krig. Driften av den danske handelsflåte skulle altså ikke samles i et stort rederi à la Nortraship. For det andre skulle dette skipsfartsstyret opprettes allerede i fredstid. Dette siste innebar at Danmark med sin lovtilpasning til DSA-planen også fikk et organ for å utvikle skipsfartsberedskapen i fredstid.

Den norske loven om adgang til rekvisisjon av skip var til sammenligning bare rettet mot en krigs- eller krisesituasjon. Her igjen var det først og fremst regjeringsmaktens behov som ble ivaretatt. Det ble ikke stilt spørsmål om dette var den mest tjenlige ordning for hensynet til skipsfartens effektivitet og for de betydelige norske skipsfartsinntekter. Den norske ordningen ga heller ingen holdepunkter for organiseringen av arbeidet i fredstid. Fraværet av en klar og gjennomtenkt ansvarsfordeling kom til å legge sterke begrensninger på beredskapsarbeidet for norsk skipsfart i mange år fremover.

²⁸ NR til Dalstø 13. feb. 1952; Lov nr. 120 av 31 mars 1952. Dalstø til avd.sj. Ove Nilsen, Handelsministeriet, 18. apr. 1952, 2-14-2, HD UD.

IV

Konsolidering, PBOS

1952–1967

Forhandlingene mellom atlanterhavsstatene vinteren 1949/1950 ledet til NATO-rådets vedtak i mai 1950 om å opprette PBOS. Måneden etter holdt PBOS sitt konstituerende møte. Tidlig på høsten 1950 ble drøftelsene om det allierte skipsfartsapparatet i krig, DSA, intensivert. Det første av to grunndokumenter om DSA ble vedtatt i november 1950, det andre i april 1951. Knappt halvannet år etter at de første samtalene hadde begynt i Washington, hadde NATO dermed fått en organisasjon for å planlegge skipsfartsberedskap. Sentrale, om enn skissepregede, grunnplaner var også vedtatt.

Etter denne første, formative fasen trengte PBOS ro til å konsolidere og utvikle samarbeidet og beredskapsplanene. Det fikk komiteen ikke. Arbeidsforholdene i og omkring plankomiteen skulle i stedet bli preget av omskiftelighet i mange år fremover.

Året etter at det siste grunndokumentet om DSA var vedtatt, fikk plankomiteen kjennskap til at USA i hemmelighet planla å holde skip tilbake fra DSA-poolen. Opplysningene bragte komitesamarbeidet inn i en krise. PBOS ble i stor grad handlingslammet i årene 1952-1954, selv om underkomiteer fortsatte sitt arbeid. På sitt mørkeste så det ut til at plankomiteen kunne revne.

Heller ikke etter at denne krisen ble løst i 1954, ble det ro omkring planleggingen. Tvert imot måtte hele PBOS-samarbeidet gjennomgå en fornyelsesprosess. NATO innførte i 1954 nye forutsetninger for forsvarsplanene. Utgangspunktet skulle være at atomvåpen ville komme til bruk i stort omfang i en ny krig; en ny verdensomspennende konflikt ville på vestlig side innledes av en massiv og svært ødeleggende bruk av atomvåpen. Dette utgangspunktet skulle selvfølgelig alle NATOs komiteer og utvalg, deriblant PBOS, legge til grunn for sitt arbeid. De nye forutsetningene fikk flere konsekvenser for plankomiteen. Dens tilpasning til disse forutsetningene ble likevel en

langsom prosess. Den kan først beskrives som avsluttet i 1967. Dermed fremstår årene fra 1952 til 1967 som én lang konsolideringsfase.¹

I de fire neste kapitlene drøftes denne perioden. Det første kapitlet omhandler tre problemstillinger i det PBOS-arbeidet som tross alt fant sted før og under krisen i perioden fra 1952 til 1954. I det andre og tredje kapitlet i denne delen diskuteres de transatlantiske samarbeidsrelasjoner i 1950-årene. Utgangspunktet tas først i PBOS-krisen i 1952-54 og dernest i den amerikanske privilegiepolitikk overfor egen skipsfartsnæring. I det siste kapitlet i denne delen drøftes omleggingen av PBOS under NATOs nye forsvarsforutsetninger.

¹ Et alternativ til synet på perioden 1951-1966 som én lang konsolideringsfase, (med en snevert forstått konsolidering avsluttet i 1954), er selvfølgelig i større grad å se utviklingen som to-faset – konsolideringen som avsluttet i 1954 og en re-konsolidering som startet året etter. Hvilken av disse betraktningmåtene en velger, er avhengig av synet på kontinuiteten i skipsfartssamarbeidet. Om en vurderer samarbeidet som fremskredent per 1954 og NATOs nye forutsetninger som et markant brudd som skapte behov for nyorientering i plankomiteens virksomhet, vil det siste alternativet være fornuftig. Jeg mener imidlertid at samarbeidet i PBOS egentlig ikke var kommet så langt i 1954 og at det i større grad var tale om å videreutvikle organisasjonsmessige elementer fra midten av 1950-årene. Derfor synes den første betraktningmåten mer dekkende.

10

Den tidlige PBOS-virksomheten

The Board feels compelled to put on record its concern at the long delays which have been experienced in reaching conclusions on ... [military requirements for tonnage]. The Board has always been anxious to dispose of these matters expeditiously and hopes that it will be possible for the Standing Group to deal with these ... matters ... with less delay in future.

PBOS i rapport til NATO-rådet, oktober 1953.²

De første årene etter etableringen tok PBOS opp en rekke spørsmål som gjaldt skipsfarten i krig og organiseringen av arbeidet i fredstid. Spørsmålene ble delvis behandlet i PBOS selv, og delvis i ad hoc-komiteer. Særlig tre problemer hadde mer prinsipiell interesse: For det første skapte restruktureringen av NATO i 1952 uro i PBOS. NATOs nye struktur fremtvang en omlegging av de andre komiteene i alliansen. De vest-europeiske landene ønsket imidlertid å beholde PBOS' egenart. Spørsmålet om endringene i NATO også skulle få følger for organiseringen av PBOS, ble et viktig diskusjonstema mellom USA og landene i Vest-Europa i 1952.

For det andre måtte også PBOS ta stilling til det såkalte Spania-spørsmålet: Hvordan skulle demokratiene i Vesten forholde seg til militærdiktaturet i Spania? På den ene side ønsket NATO-landene å holde en klar avstand til de spanske myndigheter. På den annen side talte Spanias geografiske plassering og dets skipsfartsressurser for at landet ikke måtte utelukkes fullstendig fra PBOS-planleggingen.

For det tredje begynte flere komiteer under PBOS detaljplanlegging. Dette arbeidet fikk et varierende resultat. NATOs militærmyndigheter var lite villige til å samarbeide med sivilistene i PBOS. Plankomiteens folk fikk ikke den informasjon de trengte. Konsekvensen var at

planprosessen gikk tregt og tidvis stanset helt opp.

PBOS' plass i NATO

A-pakten ble i årene frem til 1952 utviklet til en forsvarsallianse med en omfangsrik og permanent sivil organisasjon. Restruktureringen ble sluttført på NATO-rådets møte i Lisboa i februar 1952. Utenfor ministermøtene skulle alliansen nå ledes av et råd med fast oppnevnte representanter ”in permanent session”. En stilling som generalsekretær ble opprettet. Generalsekretæren skulle organisere rådets arbeid og lede NATOs internasjonale stab og sekretariat. Det internasjonale sekretariatet skulle spille en fremtredende rolle i forberedelsen til og oppfølgingen av alle rådets saker. NATO-organenes virksomhet – rådet, sekretariatet og underliggende sivile komiteer – ble flyttet til Paris.³

Kort tid etter at PBOS var blitt etablert og hadde funnet frem til en gunstig arbeidsform, var dermed selve grunnstrukturen i det transatlantiske forsvarssamarbeidet i betydelig endring. Hvilken stilling ville plankomiteen få i det nye NATO? Norman Guttery, MOT, tok opp spørsmålet i uformelle samtaler med Johan Seland. Amerikanske myndigheter ønsket at plankomiteen skulle flytte til Paris, sammen med den øvrige NATO-organisasjonen, og britene ventet at amerikanerne ville fremsette et konkret forslag om dette.

Den britiske regjeringen ville motsette seg et slikt forslag av to grunner: For det første gikk arbeidet bra under den ordningen som var etablert. Arbeidet ble utført gratis i MOT i London og MARAD i Washington av ”folk som kan sakene fra før og vil få dem til behandling i tilfelle krig”. Et sekretariat i Paris ville neppe klare en del av de større arbeidene, og ville dessuten i lange tider av gangen være arbeidsløst. For det andre var det fare for at PBOS ved flytting til Paris ville bli underordnet andre NATO-organer. Poenget for skipsfartsorganisasjonen var selvstendighet og at den ikke selv skulle gjøre krav på skipsfartstjenester. Den skulle stå fritt i forhold til de organene som representerte transportbehovet.⁴

De norske aktørene sluttet opp om dette britiske synet. A-paktutvalget ønsket ”... at plankomiteens nåværende sekretariatsordning fortsetter som hittil, og at det derfor ikke bør bli tale om at NATOs sekretariat i Paris overtar sekretariatsfunksjonene for plankomiteen”.⁵

De vest-europeiske landene i PBOS klarte gjennom uformelle diskusjoner med amerikanske myndigheter å bevare plankomiteens form og plass i NATO. Det var et poeng at denne PBOS-

² PBOS/5/17, 12 okt. 1953, pkt. 17.

³ Ismay, s. 48 og 55 f.; Pedlow s. XV.

⁴ Notat fra Seland: Møtet i Technical... 1.-2. april 1952, 33.2/16 2, UD.

strukturen var lik den ordningen som var planlagt for DSA, med en avdeling i London og en i Washington. Denne likheten skulle lette overgangen fra freds- til krigstid.⁶ Som tidligere skulle PBOS også etter NATO-rådets møte i Lisboa i 1952 rapportere direkte til rådet.

Opprettholdelsen av PBOS' arbeidsform og delingen mellom Washington og London var i strid med amerikansk NATO-politikk, men USA godtok likevel ordningen. Under NATO-rådets behandling 16. juli 1952 av rapporten etter PBOS-møtet tidligere samme år, understrekte amerikanske representanter at landet kun aksepterte lokaliseringen i London og Washington fordi støtten for dette var så sterk i PBOS. Å beholde PBOS-arbeidet i de to byene var et avvik fra Lisboa-vedtaket om at alle NATO-organer skulle konsentreres på ett sted. I prinsippet mente amerikanerne at dette vedtaket skulle vært gjennomført også for PBOS' vedkommende.⁷

Mens store deler av NATOs virksomhet ble forlagt til Paris, ble plankomiteens møter dermed fortsatt holdt vekselvis i Washington og London. Formannen for PBOS skulle være den øverste eller eldste amerikanske eller britiske delegerte. Sekretariatet ble stilt av den regjeringen som hadde formannskapet. Når møtene ble holdt i London, fungerte funksjonærer fra MOT som sekretariat. Når møtene var i Washington, ble sekretariatsarbeidet utført av personale fra amerikansk skipsfartsadministrasjon. Kontinuiteten i PBOS' arbeid mellom møtene ble ivaretatt ved at de to formennene konfererte seg imellom.⁸

Forholdet til andre land

Forholdet til andre land utenfor skipsfartssamarbeidet kom regelmessig opp i PBOS. Dette gjaldt spørsmål om hvordan plankomiteen skulle samarbeide med andre land og hvilken informasjon som skulle formidles til disse landene. Spørsmålet berørte først og fremst sikkerhetsmessige avveininger. Dette var igjen knyttet til nedgradering av dokumenter. Sommeren 1951 fikk spørsmålet også et politisk innhold.

Den 5. juli 1951 besluttet stedfortrederrådet å formidle de viktigste PBOS-dokumentene, Vedlegg I og II til PBOS 2/26 og PBOS 3/14, til Sverige, Hellas og Tyrkia. Dette skjedde etter henholdsvis dansk og italiensk initiativ. I august fikk USA godkjenning for å sende dokumentene til landene i Mellom- og Syd-Amerika. I november samme år kom også forespørsler om Vest-Tyskland og Sveits kunne få de samme dokumentene.

Under behandlingen i NATOs stedfortrederråd i juli 1951 fremmet Portugal et forslag om at

⁵ Protokoll møte 2. april 1952, Ad. 33.5/5 1, UD.

⁶ Fjerde rapport til det nordatlantiske råd, PBOS/4/26 (Revidert), norsk oversettelse, 15. mai 1952, 1-1-10, HD UD.

⁷ Hedemann til UD, 17. juli 1952, 1-1-10, HD UD.

også Spania skulle holdes informert om arbeidet i plankomiteen og om NATO-landenes skipsfartsplaner. Begrunnelsen var at det under en krig ville være fordelaktig å ha tilgang til spansk skipsfart. Portugal tok saken opp igjen senere samme høst.

Denne gangen hadde spørsmålet en vanskelig politisk side. NATO-landenes politikk overfor Spania var styrt av synet på regimet som et fascistisk diktatur. Landet kunne ikke slippes inn i en allianse som skulle forsvare de vestlige demokratier.⁹

Det var Storbritannia som først og tydeligst motsatte seg det portugisiske ønsket. Britene tok kontakt med noen enkeltland med sikte på å samle støtte til et felles, alliert nei fra stedfortrederrådet. Britene mente at en tilknytning mellom Franco-Spania og NATO ville kompromittere alliansen. Uansett hvor begrenset kontakten ble, ville den tilknytning som Portugal nå gikk inn for, åpne en dør inn til videre innrømmelser.

UD instruerte tidlig den norske NATO-representanten Dag Bryn om å støtte den britiske avvisningen. Noe senere ga departementet spørsmålet en ny og grundigere vurdering. Ingen tekniske eller sikkerhetsmessige argumenter forelå for at Spania skulle nektes tilgang til disse dokumentene. Papirene var allerede spredd over hele det mellom- og sør-amerikanske kontinent. Dokumentene inneholdt heller ingen konkrete opplysninger om deltagerlandenes skipsfart. Skulle Norge likevel nekte innsyn, måtte det være ut fra politiske og prinsipielle betenkeligheter. Dette poenget ble også det avgjørende. Norge gjentok instruksene til NATO-delegasjonen: Norge støttet Storbritannias moralske nei.¹⁰

Det tok imidlertid ikke mange ukene før Storbritannia forandret mening. Storbritannia var fortsatt mot spansk NATO-medlemskap og mot et forsvarssamarbeid mellom NATO og Spania. Når den britiske regjeringen likevel ville støtte det portugisiske forslaget, skyldtes det praktiske hensyn. Britisk Spania-politikk tok sikte på å opprettholde korrekte og, om mulig, vennlige forbindelser til Spania. Det var ikke forenlig med dette målet å nekte Spania adgang til dokumentene så lenge de var spredd til myndighetene i Mellom- og Sør-Amerika. Ingen sikkerhetsmessige innvendinger fantes. Det var åpenbare praktiske fordeler forbundet med at den spanske regjeringen allerede kjente til NATOs skipsfartsplaner om en krig skulle bryte ut.¹¹

Heller ikke for Norge var dette et lett spørsmål. Når Storbritannia forandret mening, måtte saken behandles grundigere også i Norge. Her var det ikke uviktig hva andre NATO-land mente. Frankrike og Nederland ville ikke motsette seg utlevering av dokumentene til Spania. Den danske representanten i stedfortrederrådet fikk instruks om å ”innta en tilbakeholdende holdning”, men

⁸ Morse til Melander, 13. sep. 1952, (avskrift), 1-1-10, HD UD.

⁹ Jfr. Eriksen og Pharo 1997, s. 48 f.; Haraldstad 1995 s. 52 ff.

¹⁰ Record of Conversation 6. okt. 1951; UD til Bryn 6. okt. 1951; FM, UD 11. okt. 1951; Skylstad til Norges del. 23. okt. 1951. 33.2/16 2, UD.

skulle ikke motsette seg forslaget hvis det for øvrig var enighet om det. Den norske regjeringen besluttet på regjeringskonferanse 4. desember 1951 å følge det danske eksemplet. Det gis ingen særlige begrunnelser i regjeringens referater eller gjengivelse av eventuelle diskusjoner. Vurdert etter uttrykksmåte lot regjeringens oppfatning først og fremst å være motivert ut fra et ønske om ikke å innta noe særstandpunkt om dette i NATO.¹²

Stedfortrederrådet vedtok på møte 10. desember 1951 å gi informasjonen videre til Spania og for øvrig også Vest-Tyskland og en uke senere også til Sveits.¹³ I 1956 besluttet NATO også å formidle basisopplysningene om PBOS til Japan. Omtrent 30 utenforstående land hadde dermed fått tilgang til PBOS' grunnlagsdokumenter.¹⁴

Planleggingen under PBOS

MOT og MARAD ivaretok altså PBOS' kontinuerlige sekretariatsvirksomhet. Denne inkluderte koordinering mellom enkeltland og mellom PBOS og andre NATO-organer. Det egentlige utrednings- og planarbeidet i regi av plankomiteen ble forestått av en rekke spesialkomiteer. De mest effektive komiteene de første årene hadde et begrenset mandat, klare mål å forholde seg til og et saksfelt som hadde tradisjoner fra annen verdenskrig. Dette gjaldt komiteen for skipsgarantier og delvis en komite for passasjerskip. Disse to fortjener derfor en kort omtale.

Høsten 1953 oppnevnte PBOS en arbeidsgruppe for bruken av passasjerskip i krig. Passasjerskipene skulle være tilgjengelige for allierte troppebehov og nødvendig sivil transport. PBOS behandlet rapporten fra gruppen våren 1956. Gruppen anbefalte blant annet at en passasjerskipskomite med representanter for de land som skaffet betydelig passasjerskipstonnasje, skulle etableres i hver av de to avdelingene av DSEB. Komiteen skulle ha ansvaret for å allokere passasjerskipene slik at militære og sivile behov ble tilfredsstilt så effektivt som mulig. Rapporten ble inntatt i planene for DSAs organisasjonsoppbygging. Samtidig besluttet plankomiteen å opprette en arbeidsgruppe som skulle drøfte standarder for innredning og utstyr.¹⁵

I 1952 godkjente PBOS hovedpunktene i en plan for skipsgarantier. Sluttdokumentet fra møtet høsten 1950 hadde inneholdt et punkt om at nasjonal hjelp og service til skipsfarten skulle brukes til

¹¹ Record of Conversation, 14. nov. 1951, 33.2/16 2, UD.

¹² FJ, UD 16. nov. 1951; Rindal, UD 17. nov. 1951; påskrift på denne 24. nov. og håndpåskrift udatert etter dette igjen; Jacobsen til Norges del. v. NATOs råd 7. des. 1951. 33.2/16 2, UD. Regjeringskonferanse 4. des. 1951, Statsministerens kontor, RA.

¹³ Bryn til UD 11. des. 1951; Sommerfelt til UD 19. des. 1951, 33.2/16 2, UD.

¹⁴ Del. i Paris til UD 163/56i (før Japan hadde 29 land fått opplysningene); Langeland til UD 17. april 1956, 33.7/10 5, UD.

¹⁵ PBOS/6/27 (Final), (norsk oversettelse) 33.2/16 2, UD.

å sikre alliert kontroll over nøytrale lands skip. Disse skipene skulle brukes i overensstemmelse med DSAs formål. Landene skulle ikke utnytte krigssituasjonen til å skaffe seg fortjeneste på bekostning av de krigførende. UMA-avtalen hadde hatt en lignende bestemmelse.¹⁶

Systemet for skipsgarantier PBOS kom til enighet om i 1952, var en oppfølging av vedtaket fra høsten 1950. Målet var fortsatt å sikre at nøytrale skip ble brukt i overensstemmelse med DSAs generelle formål. Garantien ville i virkeligheten bli et pass som ga adgang til visse former for hjelp og service under DSA-regjeringenes kontroll.

PBOS-landenes skip skulle uten videre få garantier om hjelp og service. Nøytrale lands skip måtte levere bestemte opplysninger og forsikringer før de fikk utstedt samme type garantier. I første rekke var det aktuelt å nekte skip uten garanti bunkers, utstyr, reservedeler og proviant, reparasjoner og dokksetting, lasting, lossing og slepebåtsservice. Disse hjelpemidlene hadde også under UMA-ordningen vært forbeholdt skip med garanti. I tillegg kom nå enda flere goder som skulle nektes skip uten garanti: Sjø- og krigsforsikring, bankservice, forsyninger av sjøkart, telegraftjeneste. Den enkelte regjering skulle bestemme hvilke skritt den måtte ta for å kunne nekte hjelp og service til skip uten garanti.¹⁷

PBOS vedtok nærmere detaljer for garantisystemet i de nærmeste årene etter 1952. Det gjaldt spørsmål om hvilke skip som skulle inngå i planen, fremgangsmåte ved søknad om garantibevis, bunkerskontroll og lignende detaljerte og tekniske spørsmål.¹⁸ På møtet våren 1955 fastslo plankomiteen at arbeidet var ferdigbehandlet for overskuelig fremtid.¹⁹

Systemet med skipsgarantier skulle altså sikre samarbeid fra nøytrale skip, og det skulle også være en slags garanti for at den store, ”vennligsinnede” bekvemmelighetsflåten virkelig ble stilt til amerikansk og vestlig disposisjon under en krig. Fra europeisk synspunkt ga imidlertid systemet med skipsgarantier langt fra holdbar sikkerhet for dette. De fleste større tankskip som ble kontrahert av andre enn oljeselskapene, havnet under Liberia- eller Panama-flagg. Et ofte benyttet europeisk argument var at USA ikke kunne få kontroll over denne flåten under en krig. Leif Høegh fastslo ved en anledning at heller ikke systemet for skipsgarantier innenfor PBOS ville sikre kontroll over bekvemmelighetsflåten. En kunne ikke gardere seg mot at bekvemmelighetsskipene gikk ”permanent med så meget bunkers ombord at skipene kunne gå og gjemme seg i Montevideo, f.eks., så lenge krigen varte”. Dette problemet hadde direkte relevans for den vest-europeiske kritikken av amerikansk skipsfartspolitik, en kritikk som også hadde en tydelig forsvarspolitisk

¹⁶ Rapport vedrørende 4. møte, 1-1-9, HD UD.

¹⁷ De allierte i PBOS var enige om å overlate til DSA å treffe bestemmelse om minimums-størrelsen for skip som skulle ha garanti. Endel mindre skip som slepebåter, bergningsbåter, losbåter, fiskebåter, kabelskip og skip som utelukkende gikk i kyst- eller innsjøfart trengte ikke garantier.

¹⁸ Rapport fra det 5. møte, 6.-9. oktober 1953, 33.7/10 2, UD.

¹⁹ PBOS/6/27 Final (norsk oversettelse), 33.7/10 4, UD.

begrunnelse. Vi kommer tilbake til denne i de neste kapitler.²⁰

Samarbeidsproblemer

Flere av komiteene under PBOS fikk betydelige problemer. Etter at NATO-rådet i juli 1952 besluttet å gjennomføre studier av kystfarten, etablerte formannen på britisk side av PBOS sammen med formannen i den nye plankomiteen for europeisk innlandstransport, PBEIST, en arbeidsgruppe for kystfarten, Coasting and Short Sea Committee.²¹ Denne gruppen fikk angitt svært få holdepunkter for virksomheten. Det fantes ingen enhetlig forståelse av hvilken kontroll NATO-landene skulle ha over sin kystflåte eller tonnasje i intereuropeisk fart. Det var heller ikke klart om NATO-landene skulle samarbeide på feltet og hvordan forholdet skulle være mellom DSA og kystfarten. Et første møte i gruppen den 21. juli 1953 drøftet materiale som de nasjonale representantene hadde innhentet over de enkelte lands tonnasje i kystfart.²² Det neste møtet ble holdt over halvannet år senere, 9. mars 1955. Også på dette møtet skulle oversikter over skip i innenriks kystfart og i europeisk fart gjennomgås. På dette tidspunktet hadde NATO innført de nye forsvarsforutsetningene. Gruppen ble derfor enig om å stille arbeidet i bero. Den var nå avhengig av studier over skader på havner, studier som ble utført av en underkomite av PBEIST, Port Emergency Group. Denne underkomiteen behandlet og koordinerte spørsmål om nasjonal havnekapasitet etter atomangrep og reserveløsninger for lossing og lasting av skip.²³

Komiteene som skulle utarbeide skipsstatistikk og behovsoppgaver, fikk også betydelige problemer. Disse ”tekniske” komiteene, som var opprettet før PBOS selv ble etablert, ble omlagt til to faste, regionale komiteer. Den ene hadde base i London, den andre i Washington. De to utarbeidet skipsfartsstatistikk for hver sin hemisfære. De skulle skaffe til veie opplysninger om den tonnasje som trengtes for å dekke NATO-landenes militære og sivile behov. Dette skulle vise seg å bli vanskeligere enn opprinnelig antatt. Dette hadde sammenheng med et generelt problem i NATO, et problem som fortsatt er lite faghistorisk utforsket, nemlig forholdet mellom militære og sivile myndigheter i alliansen.

Den 25. oktober 1951 bad et utvalg i NATO, Screening and Costing Committee (SCC), om at PBOS beregnet alliansens skipsfartsressurser i forhold til Medium Term Defence Plan. Denne planen satte et mål for NATOs styrkeoppbygging ved året 1954. De militære organene i alliansen ønsket oppgaver fra PBOS over hvor mye skipsfart som ville være tilgjengelig for å støtte disse

²⁰ Høeghs referat, Bilderberg-group, Fiuggi Conference okt. 1957, Ba-BI div. – 2/1, nr. 6, Skipsfartsavdelingen 1940-60, HD, RA.

²¹ Jenkins til Dalstø 24. juni 1953. 33.7/10 1 UD.

²² Dalstø til Samferdselsdepartementet, 29. juli 1953; Rapport, Seland 7. aug. 1953, 33.7/10 1 UD.

²³ Rapport, 15. mars 1955, Aage Mathiesen. 33.7/10 4. UD.

forsvarsstyrkene ”over and above other irreducible demands which must be met”. PBOS skulle oppgi hvor mye tonnasje og hvilke skipstyper, tørrlast, bulk, tanskip og andre, som kunne allokeres til militære formål.

Plankomiteens reaksjon var kontant. I svaret beskrev plankomiteen hva den hadde gjort og spesielt ikke gjort. Den måtte forklare hva det var mulig, og fremfor alt hva det var umulig, å gjøre med de opplysninger som de militære organene selv hadde gitt PBOS:

At no stage has PBOS attempted to relate specific military requirements in time of war to specific shipping availabilities. PBOS has not repeat not at any time considered current shipping availabilities or requirements in relation to the Medium Term Defence Plan to which it is presumed the S.C.C. review relates or in relation to current military requirements. The information that has been supplied to the PBOS would probably not enable it to assist S.C.C. in the present enquiry.²⁴

Plankomiteen hadde bare hatt tilgang til ett dokument fra Standing Group som hadde gitt noen antydning om de mulige militære behovene.²⁵ Blant disse representerte de samlede anslagene og skipene for troppetransporter særlige problemområder. Militærbehovene var delvis uttrykt som ”notional” troppetransporter. Dette var et begrep som betegnet skip/antatt tonnasje i stadig fart. Både britiske og amerikanske skipsfartsmyndigheter mente at den eneste måten å få et bilde av den tilgjengelige transportkapasitet for soldater, var å gjøre beregningen for hvert skip enkeltvis.²⁶

Den tekniske komiteen utarbeidet en rapport til PBOS-formannen i forkant av møtet i 1952. Her kritiserte den begrepet ”notional ship” og ideen med å oppgi militære transportbehov uten å si hvor mange tonn og kubikkfot materiell som skulle transporteres hvorfra og hvorhen. Noe av kritikken bunnet i at begrepet ikke tok hensyn til at militære skip ofte kunne ta sivile laster i retur, særlig fra Asia og Middelhavet. Standing Groups tall gjorde det umulig å beregne i hvilken grad tonnasjebesparelse kunne oppnås ved at skipene tok sivil returlast eller ble brukt i triangelfart. Den tekniske komiteen påpekte også i sin kritikk at man kunne oppnå stor tonnasjebesparelse ved å frakte både sivile og militære laster på ett og samme skip.²⁷

I tråd med reaksjonen fra PBOS’ tekniske ekspertgruppe karakteriserte også plankomiteen selv ”notional ship”-uttrykket og Standing Groups beregning som lite tilfredsstillende. De sivile

²⁴ Logistics Team, Screening and Costing Staff til PBOS IZ 7445 25. okt. 1951; svar OZ 5630, NACD 77 10. nov. 1951, begge jnr. UD 02649/1951. 33.2/16 2, UD.

²⁵ PBOS hadde ferdigstilt noen studier av den fri verdens sivile sjøtransportbehov for tørrlast i et første krigsår. Transportbehovet var beregnet til 54.5 millioner dvt. i stadig fart, mens det for sivile og militære skipninger sammenlagt bare sto til disposisjon 42.7 millioner dvt. for slike formål. Importprogrammene for de fleste NATO-landene ble imidlertid betegnet som urealistiske. Notat, Seland: Møtet i Technical, 1.-2. apr. 1952, 33.2/16 2, UD

²⁶ Brown til Dalstø 28. nov. 1951; Dalstø til Lund 4. des. 1951, 33.2/16 2, UD.

²⁷ Gjennomsnittlig krevde et tonn militærlast 80 til 100 kubikkfot, som betød at et Liberty-skip ble fylt når bare halvparten av skipets bærevne var utnyttet. Med sivilt gods, for eksempel stål eller tungt korn i rommet, og for eksempel

skipsfartseksperter og PBOS mente det var umulig å ta stilling til oversikten fra Standing Group uten å kjenne de nærmere detaljer rundt de militære behovene: Hvilket antall soldater skulle transporteres? Hva slags last skulle fraktes? Hva var avskipningssted og bestemmelsessted? Dette reiste spørsmål om informasjonstilgang.²⁸

På et fellesmøte mellom NATO-rådet og Militærkomiteen den 20. april 1953 avga SACLANT en rapport om arbeidet som da var gjort med å beregne tonnasjesituasjonen med tanke på krig. Situasjonen var ikke blitt bedre. NATOs øverstkommanderende for Atlanterhavsområdet var bekymret over den planleggingen som gjaldt beskyttelse av de sjøverts kommunikasjonslinjer. De allierte var kommet forholdsvis langt i å beregne sivile tonnasjebehov for skipning av tørrlast, mens det var lite oversikt over behovet for militær tørrlast- og også tanktonnasje. Problemene og den dårlige planleggingen på dette området fikk uheldige ringvirkninger. Blant annet ble planleggingen av konvoi-tjenestene vanskeligere. En av hjørnesteinene i forsvarsplanene var nettopp en presis beregning av tilgjengelig tonnasjemengde.

Når arbeidet med å beregne nødvendig tonnasjemengde for å frakte militære laster ikke var kommet lenger, skyldtes det i følge SACLANT problemet med å få ut tilstrekkelig informasjon til planleggerne: Det var ingen enighet om hvor mye militær informasjon som skulle gis til sivile planleggere. SACLANT selv kunne bare understreke at disse studiene hadde vital betydning.

Det var videre klart at det trengtes langt mer tonnasje enn det som hadde kommet frem under den tidlige planlegging i NATO, hevdet SACLANT. Behovene for skip ville således bli langt større enn under annen verdenskrig. I tillegg til Storbritannia måtte også det øvrige Europa trolig få tilført forsyninger. Ut fra de tilgjengelige opplysninger forutså han en mangel på anslagsvis 25 % tørrlastskip, og denne tonnasjemangelen ville bare øke i de nærmeste årene. Skipsbyggingen under gjenreisningen av handelsflåten etter krigen hadde passert toppen og var på vei nedover. Den amerikanske reserveflåten ville ikke bli aktivisert før tre måneder etter krigsutbrudd, og nybygg ville ikke stå klare før etter ni måneder. Dette betød at den eksisterende, aktive skipstonnasje til NATOs medlemsland var den eneste som ville være tilgjengelig i de første tre månedene av en krig. Behovene ville være størst nettopp i denne perioden.²⁹

I november 1953 tok NATO-rådet opp klager fra plankomiteen over informasjonstørke på to områder. For det første hadde PBOS betydelige problemer med å få opplysninger mer generelt fra

militære kjøretøyer på mellomdekket, kunne skipene utnytted langt bedre enn Standing Group forutsatte. Notat, Seland: Møtet i Technical, 1.-2. apr. 1952. 33.2/16 2, UD

²⁸ Rapport 4. møte i plankomiteen, 1-1-9; Fjerde rapport til det nordatlantiske råd, PBOS/4/26 (Revidert), (norsk oversettelse), 15. mai 1952, 1-1-10 HD UD.

²⁹ For SACLANT var det videre et poeng at alle skipstap i denne tidlige perioden av krigen ville få ekstra store konsekvenser. Det ble følgelig uhyre viktig å gi alle konvoiene effektiv og full beskyttelse mot fiendtlige angrep. Dette forutsatte igjen at de styrker NATO hadde tilgjengelig for beskyttelse av skipsfarten, måtte være tilstrekkelige og klare til innsats umiddelbart etter et krigsutbrudd. Skaug, Paris, til UD, 21. april 1953, m. vedl., 1-1-10, HD UD.

Standing Group. For det andre manglet PBOS opplysninger om skipningsbehovene utenfor NATO-området.³⁰

Formidling av militær informasjon til plankomiteens arbeid fortsatte å være et problem utover i 1950-årene. PBOS nedsatte i juli 1952 et kontaktutvalg med et lite antall klarerte eksperter for å lette samarbeidet med Standing Group.³¹ Dette hjalp ikke umiddelbart. I 1953 ba Standing Group de nasjonale militærmyndigheter om opplysninger om militære skipningsbehov. I første halvdel av 1955 kunne Standing Group omsider presentere denne informasjonen for kontaktgruppen. Da innvendte imidlertid PBOS at informasjonen måtte revurderes: NATO hadde i årene som var gått, innført nye forsvarsforutsetninger om bruk av atomvåpen under krig.³²

³⁰ Notat, Arne Skaug, 20. nov. 1953: Femte rapport fra planleggingsutvalget for skipsfart. 33.7/10 2, UD og 1-1-12, HD UD. Jfr. protokoll A-pakt-utvalgets møte 22. des., 1953 og utsagn, trolig Melanders, om at Standing Group ikke hadde vært i stand til å fremlegge de nødvendige behovsoppgaver, og at det derfor ikke hadde vært mulig å komme videre med beregningsarbeidet. Ad 33.5/5 1, UD.

³¹ PBOS/5/17, pkt. 14.

³² PBOS/6/27 (Final), pkt. 7 c).

11

Krise og kritikk

I am sure you agree with me that this is most unsatisfactory and ... would probably lead, not only to the dissolution of the shipping pool, but also to a loss of confidence in US-NATO commitments ... I do not recall a single issue which seems to have aroused more widespread anxiety on the part of my colleagues than has been exhibited as a result of the US position on this matter. Although dormant, the anxiety is genuine ... It will, I fear, be reflected in a serious disintegration of NATO morale ...

Den amerikanske representanten til det nordatlantiske råd, John C. Hughes, tidlig i 1954 til State Departement.¹

Atlantismen sprang ut av en opplevelse av fellesskap mellom befolkningen i Nord-Amerika og Vest-Europa. Fellesskapet omfattet blant annet forsvaret av de to verdensdeler. Et militært sterkt Vest-Europa var en nøkkel til å hindre økt sovjetisk eller kommunistisk innflytelse og en garanti for fred og stabilitet i den industrialiserte verden. Den geostrategiske oppfatning at forsvaret av USA/Canada var intimt forbundet med forsvaret av Vest-Europa, ledet til opprettelsen av NATO.

Det fantes likevel viktige politiske og økonomiske uoverensstemmelser mellom landene på de to kontinenter. Skipsfarten utgjorde ett problemfelt.

Amerikansk skipsfartspolitikkk var i stor grad rettet mot å få tilfredsstilt det sterke behovet i USA for å ha nok skipstonnasje i en krisesituasjon. Dette behovet hadde en dobbel bakgrunn. For det første kom erfaringene fra annen verdenskrig. Amerikansk-kontrollert skipsfart hadde betjent lange forsyningslinjer på to store verdenshav, Stillehavet i vest og Atlanterhavet i øst. Skipsfartsressursene hadde blitt et knapphetsproblem, og mangelen på tilgjengelig skipstonnasje hadde lagt begrensninger på USAs krigsinnsats. For det andre kom det økte amerikanske internasjonale engasjement etter krigen. USAs forpliktelser forutsatte at landet hadde tilgang til et

¹ 940.53/3-1954, The United States Permanent Representative to the North Atlantic Council (Hughes) to the Assistant Secretary of State for European Affairs (Marchant), 9. mars 1954, i *Foreign Rrelations of the United States*, heretter *FRUS*, 1952-1954, Vol 1, Part 1, s. 426 f.

stort antall skip. Betydningen av de lange forsyningslinjer og tilstrekkelig fraktevne til å dekke disse ble særlig åpenbar under Korea-krigen fra sommeren 1950.

Amerikanske myndigheters anstrengelser for å sikre USA nok skipstonnasje fikk to negative konsekvenser for de vest-europeiske sjøfartsland: For det første unndro USA skip fra den allierte DSA-poolen. For det andre førte USA en konkurransevridende skipsfartspolitik som igjen virket ødeleggende for de andre PBOS-landene.

Disse to problemområdene drøftes i de to neste kapitlene. Begge områdene bidro til å skape friksjon i det transatlantiske samarbeidsforholdet. Begge ble forsøkt løst ved transatlantiske samtaler og forhandlinger der forsvarshensynet var et av de mest sentrale argumenter – for begge parter. Utfallet av disse diskusjonene kom til å harmonere med amerikanske hegemonielle interesser.

Amerikansk reservasjon

Samarbeidet i PBOS gikk godt og syntes løfterikt i nesten to år etter etableringen. Ideene om et fullt integrert, transatlantisk skipsfartssamarbeid i krig ble nå omsatt i konkrete planer. USA og Vest-Europa hadde aldri tidligere klart å komme til enighet om et så tett samarbeid på skipsfartssektoren.

Kalddusjen kom på PBOS-møtet i mai 1952. Da kunngjorde den amerikanske PBOS-formannen, Huntington Morse, at USA ikke ville overholde forpliktelsen om å legge hele handelsflåten inn i DSA-poolen under en krig. USA ville holde tilbake et antall vanlige handelsskip for eget bruk.²

Bakgrunnen var en hemmelig avtale fra august 1951 mellom forsvarsminister Robert A. Lovett og handelsminister Charles Sawyer. I avtalen garanterte handelsministeren at det amerikanske forsvarsdepartementet ville få overført en blokk med vanlige handelsskip som den amerikanske marine kunne bruke for egne formål. Ifølge State Department ble avtalen inngått i dypeste hemmelighet og uten dette departementets kjennskap. I utenriksdepartementet ble det erkjent at avtalen var i strid med USAs PBOS-forpliktelser og at den skapte betydelig amerikansk forlegenhet på de allierte møtene.³

Med unntak av de nye NATO-landene Hellas og Tyrkia protesterte alle deltagerne mot USAs forbehold på PBOS-møtet i mai 1952. De innvendte at reservasjonen var uforenlig med det grunnleggende prinsippet for plankomiteens virksomhet. Dette prinsippet var blitt enstemmig

² Fjerde rapport til det nordatlantiske råd, PBOS/4/26 (Revidert), 15. mai 1952 (norsk oversettelse), 1-1-10; Rapport vedrørende 4 møte i plankomiteen, 1-1-9, HD UD.

vedtatt og deretter godkjent av NATO-rådet.⁴ Johan Melander understrekte at Norge holdt fast på de grunnleggende prinsippene for PBOS. Reservasjonen av skip var i grunnleggende strid med det faktum at USA tidligere hadde godtatt PBOS-prinsippene. Var USA likevel ikke beredt til å akseptere eller leve opp til komiteens prinsipper?⁵

Melander nevnte at denne formen for reservasjon også hadde vært drøftet i Norge, men at den her var blitt avvist. Norske militære hadde på et tidspunkt fremholdt at den generelle norske loven om rekvisisjoner i krig ga militære myndigheter rett til å rekvirere gods og tjenester; norsk lovgivning ga dem dermed rett til å rekvirere handelsskip uten hensyn til PBOS-avtalen, var det blitt hevdet. Folkrettsekspertisen i UD hadde avvist denne fortolkningen, og militære myndigheter hadde etter hvert sagt seg enig i at den nasjonale rekvisisjonsmyndigheten måtte vike for grunnprinsippene i skipsfartsavtalen i PBOS. Melander håpet at USA ville revurdere sitt standpunkt innen neste møte i plankomiteen.

Lederen for den britiske delegasjonen, Sir Norman Guttery, sa seg enig i kritikken. Da første verdenskrig startet, hadde et militærdepartement hatt ledelsen for den britiske handelsflåten. Det hadde slått fullstendig feil. Før det var gått ti måneder, måtte den britiske regjering flytte ansvaret for handelsflåten over til et nyopprettet skipsfartsdepartement. Det viste seg helt grunnleggende at handelsflåten i krigstid – om den skulle drives effektivt – burde drives av et organ som ikke selv gjorde krav på skip for egne formål. Da annen verdenskrig brøt ut, hadde Storbritannia umiddelbart etablert et Ministry of Shipping, basert på erfaringene fra første verdenskrig. Denne løsningen hadde fungert godt, ifølge Guttery. Han kunne ikke se hvordan de tekniske komiteene kunne komme videre i sitt arbeid. De hadde tall for samlede størrelser, men visste ikke hvor stor andel av dette de måtte se bort fra. Blant annet med bakgrunn i en bekymring for det videre oversikts- og planleggingsarbeidet til de tekniske komiteene, bad Guttery innstendig om at den amerikanske formannen tok saken opp på nytt med amerikanske myndigheter umiddelbart, og at de allierte slapp å vente tolv måneder til neste møte før de fikk svar fra USA. Unntagelser av denne typen ville ødelegge skipsfartssamarbeidet:

I would, therefore, urge, and urge with all the force at my command, that your government should reconsider its position in this matter, for I am convinced that the withholding of ships from the pool for any particular purpose, were it to be

³ 940.53/9-1953, Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs (Bonbright) to the Under Secretary of State (Smith), 16. sep. 1953 m. vedl. i *FRUS* 1952-1954 Vol 1, Part 1, s. 416 ff.

⁴ Fjerde rapport til det nordatlantiske råd, PBOS/4/26 (Revidert), 15. mai 1952 (norsk oversettelse), 1-1-10; Rapport vedrørende 4. møte i plankomiteen, 1-1-9 HD UD.

⁵ Minutes of the third day Morning Session, PBOS/4/27 May 15, 1952, 1-1-9, HD UD.

military or civil, must seriously impair, if not completely destroy, the efficient working of DSA in wartime.⁶

Både Norges og andre lands utsendinger fremholdt de vanskeligheter man hadde hatt med å få NATOs militærmyndigheter til å gå med på at de militære myndighetenes rekvisisjonsrett skulle vike for DSAs rekvisisjonsrett. Hvis det amerikanske forbeholdet ble opprettholdt, ville diskusjonen om rekvisisjonsretten bli tatt opp igjen i en rekke land. Etter de andre PBOS-medlemmenes oppfatning var det ugunstig for de militære interesser at grupper av tonnasje ble utskilt til bruk bare for militære formål. Pool-systemet sikret en langt mer effektiv bruk av tilgjengelig tonnasje enn allokering av grupper av tonnasje til spesielle formål, enten de var militære eller sivile. Tilbakeholdelse av skip fra poolen for spesielle formål, militære eller sivile, ville svekke og kanskje ødelegge DSAs arbeid i krigstid. PBOS-landene bad den amerikanske regjering innstendig om å ta spørsmålet opp til fornyet behandling så raskt som mulig. Huntington Morse konfererte umiddelbart med amerikanske myndigheter, men USA sto fast.⁷

I etterkant av PBOS-møtet våren 1952 ble Johan Melander orientert av Norman Guttery om at britene ville ta opp igjen saken med amerikanske myndigheter og protestere sterkt mot forbeholdet når saken kom opp til behandling i NATO-rådet. Guttery bad om støtte til initiativet, og UD instruerte den norske delegasjonen i Paris om å støtte den britiske aksjonen.⁸

Da NATOs råd deretter gjennomgikk sluttrapporten fra PBOS' møte for godkjenning, spurte den canadiske representanten om amerikanerne hadde endret standpunkt. Britene fulgte opp med skarp kritikk: Om USA ikke endret standpunkt, kunne samarbeidet i PBOS bli til ingen nytte. Det ville bli nødvendig for alle regjeringene å ta stilling til PBOS på nytt. De andre landenes representanter – norske Søren Chr. Sommerfelt inkludert – støttet erklæringen fra britene. Overfor UD foreslo Sommerfelt at norske myndigheter måtte vurdere å utsette sluttbehandlingen av PBOS-tilslutningen til over nyttår 1953, i påvente av at USA skulle trekke reservasjonen tilbake. USAs delegasjon hadde på forhånd uoffisielt gitt uttrykk for at det ikke ville være mulig for den amerikanske regjering å endre sitt standpunkt sommeren 1952 på grunn av det amerikanske presidentvalget. Så snart valget var over, kunne imidlertid de allierte regne med større imøtekommenhet, hevdet den amerikanske delegasjonen.⁹ USA endret imidlertid ikke politikk – verken i 1952 eller 1953. Det forsinket arbeidet i PBOS.

⁶ Minutes of the third day Morning Session, PBOS/4/27 May 15, 1952, 1-1-9, HD UD.

⁷ Fjerde rapport til det nordatlantiske råd, PBOS/4/26 (Revidert), 15. mai 1952, (norsk oversettelse) 1-1-10; Rapport vedrørende 4 møte i plankomiteen, 1-1-9, HD UD.

⁸ Rapport vedrørende 4 møte i plankomiteen, 1-1-9; Guttery til Melander 10. juni 1952, (avskrift); Melander til Norges faste delegasjon ved NATOs råd 23. juni 1952, 1-1-10 HD UD.

⁹ Knut Hedemann, 17. juli og Sommerfelt 19. juli 1952 til UD, kopi ID 25. juli 1952, og; Summary Record of a Meeting of the Council, 16th. July, Summary Record C-R(52)16, 1-1-10 HD UD.

Fortsatt europeisk kritikk

Neste møte i PBOS var berammet til våren 1953. Tidlig dette året tok formannen på britisk side, Sir Gilmour Jenkins, kontakt med den amerikanske formannen. De kom til at møtet burde utsettes til samme høst. Norske myndigheter sa seg enig i dette.¹⁰ MOT begrunnet utsettelsen med at man ikke var kommet langt nok i arbeidet med å få oversikt over de militære transportbehovene tidlig i en krig. Det var også andre utredninger som godt kunne komme lenger før PBOS møttes igjen. Men her var også en mer konkret årsak: Graham i MOT fremholdt overfor Dalstø at utsettelsen hovedsakelig skyldtes at det ennå ikke hadde vært mulig å få konkrete opplysninger om den amerikanske reservasjonen. På grunn av presidentskiftet hadde ikke amerikanske myndigheter kommet frem til noen løsning. Ifølge den fungerende formannen for den amerikanske delegasjonen, Skip Merrill, var det gjort fremgang i arbeidet med å definere og avgrense de spesielle typer eller kategorier skip USA ønsket spesialbehandling for. MOT håpet at USA ville gi PBOS nok opplysninger til at plankomiteen kunne gjenoppta diskusjonen.¹¹

I april 1953 rapporterte Scott-Hansen til NR at den amerikanske regjeringen var beredt til å innlemme i DSA-poolen samtlige lasteskip som var drevet av Military Sea Transport Service, MSTs. Den amerikanske militære sjøtransporttjeneste disponerte et betydelig antall handelsskip. Men USA ville reservere seg retten til å holde troppetransportskip og tankskip som tilhørte den amerikanske marine utenfor. Scott-Hansen mente det dreide seg om ca. 72 tankskip som den amerikanske marine ønsket å disponere for å holde krigsflåten forsynt med olje.¹²

Etter å ha orientert PBOS om den hemmelige avtalen mellom det amerikanske forsvars- og handelsdepartementet i mai 1952, arbeidet State Department for å finne en akseptabel måte å fremstille den amerikanske reservasjonen på. I august 1953 nådde de tre amerikanske departementene, Commerce, Defense og State, frem til en forståelse om et presentasjonsopplegg. Departementene håpet dermed at PBOS skulle godta den amerikanske reservasjonen. Det amerikanske opplegget led imidlertid skipbrudd. Department of Commerce og MARAD, som var underlagt Commerce, ville ikke lenger akseptere at Defense Department og U. S. Navy hadde en blokk vanlige handelsskip reservert for eget bruk under krig. Det var ikke ønskelig at et organ som hadde så stort behov for skip, selv skulle kontrollere en andel av denne ressursen. Når samarbeidet mellom Commerce og Defense først brøt sammen, så også State Department en mulighet for å

¹⁰ Jenkins til Dalstø, 17. mars 1953; Dalstø til UD, m. kopi til HD (Colbjørnsen), FD, (Sivert Nielsen), SD og NR 20 mars 1953; Dalstø til Jenkins, 27. mars 1953, 1-1-10 HD UD.

¹¹ Graham til Dalstø, 20. mars 1953, 1-1-10 HD UD.

¹² Scott-Hansen til NR 15. apr. 1953, kopi fra ambassaden i Washington til UD og kopi herfra til ID, M 1-1-10 HD UD.

fjerne denne ”serious U.S. embarrassment” i NATO.¹³ Resultatet av sammenbruddet ble imidlertid at USA ikke kunne fremlegge noe nytt på møtet i plankomiteen i oktober 1953.

På dette møtet fremkom det igjen ny, massiv europeisk kritikk mot USA. Amerikanerne så det fortsatt som nødvendig å forhåndsallokere *en bloc* visse typer handelsskip til landets egne forsvarsmyndigheter. De europeiske landene uttalte at situasjonen ga ”grunn til den største engstelse og uro”. Situasjonen representerte ”en tilsidesettelse av det prinsipp for sammenslutning av skipsfarten for den felles interesse som er blitt akseptert av NATOs medlemmer, og kan føre til et sammenbrudd av de planer som komiteen har utarbeidet på grunnlag av dette prinsipp”.¹⁴

USA fremla riktignok noen mer konkrete informasjonen om hvilke skipstyper landet hadde reservert. De kunne deles i to grupper. 1) Bestemte skip som straks skulle sendes til skipsbyggerier for ombygging til spesialskip for militære formål; 2) en gruppe andre handelsskip som skulle forhåndsallokeres til den amerikanske nasjonale skipsfartsmyndighet NSA. De skulle forvaltes utelukkende av amerikanske myndigheter for forsvarsformål og ville dermed ikke være tilgjengelige for DSA.

Den første gruppen var lite kontroversiell. Også britene hadde reservert et antall skip som ved krigsutbrudd skulle ombygges til spesialoppgaver og som ikke skulle inkluderes i DSA-poolen. Striden i plankomiteen ble knyttet til den andre kategorien. ”Samtlige uttalelser” rettet seg mot dette amerikanske forbeholdet. Det ”betydde noe helt nytt og at de grunnleggende prinsipper DSA var bygget på ble tilsidesatt”. USAs NATO-partnere forbeholdt seg retten til å revidere sine beslutninger om å stille alle handelsskip til alliert rådighet dersom USA fastholdt standpunktet om å forhåndsallokere ordinære handelsskip til militært bruk. Johan Melander sa at Norge var det land som relativt sett hadde den største handelsflåten å sette inn i poolen. Norge hadde også relativt sett de største nasjonale transportbehovene. Stortinget hadde godkjent DSA-planen under den forutsetning at alle landene skulle slutte opp om PBOS’ grunnprinsipper. Det var alvorlig om disse forutsetningene sviktet. Sir Norman Guttery fortsatte i samme bane: Om USA opprettholdt standpunktet, ville også andre land ”bli tvunget til å slå inn på en lignende kurs med det resultat at plankomiteen ville måtte begynne på nytt igjen etter helt andre retningslinjer, hvis det i det hele tatt var noe mer å gjøre”.¹⁵

NATO-rådet tok opp spørsmålet om den amerikanske reservasjonen 18. november 1953. Rådsbehandlingen av PBOS-saker hadde normalt vært svært kortfattet. PBOS’ rapporter hadde avfødt lite diskusjon. På rådsmøtet i november 1953 oppsto en bred diskusjon. Frontene var de

¹³ Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for European Affairs (Bonbright) to the Under Secretary of State (Smith), 16. sep. 1953 m. vedl., *FRUS* 1952-1954 Vol 1, Part 1, s. 416 ff.

¹⁴ Pkt. 6, PBOS/5/17, 12. okt. 1953: 5. rapport til det Nord-atlantiske Råd (norsk oversettelse), 33.7/10 2, UD.

¹⁵ Rapport fra det 5. møte, 6.-9. oktober 1953, Gunder Kverne 8. des, 1953, 33.7/10 2, UD.

samme som ved plankomite-møtene.¹⁶ Nederland minnet om hvilken betydning PBOS-vedtaket om å opprette en skipspool hadde hatt. For mange deltagerland hadde det vært vanskelig å gå med på denne beslutningen: De var helt avhengige av sjøtransport for tilførsel av forsyninger og utstyr under krig. Om ett land nå ikke lenger stilte skipene til rådighet for de allierte gjennom poolen, var det fare for at hele systemet gikk i oppløsning.

Arne Skaug sluttet seg på Norges vegne til dette synet. Det særlige norske bidraget under en krig ville nettopp være den norske handelsflåte. Når Norge hadde gått med på å stille handelsflåten til alliert rådighet gjennom en felles pool, var det fordi Norge så det som riktig å søke en kollektiv løsning på skipsfartsproblemene. Om enkelte viktige land ikke kunne gå med på dette systemet, kunne det bli nødvendig for den norske regjering å revurdere situasjonen.

I den videre diskusjonen støttet det overveiende flertallet av NATO-medlemmene dette synet. Det gjaldt Danmark, Portugal, Storbritannia, Frankrike, Canada og Belgia.

I USA var State Department fortsatt kritisk til Defense Departments reservasjon og fremgangsmåte. Den amerikanske reservasjonen var "most unfortunate" fordi den kunne rive opp og ødelegge NATOs skipsfartssamarbeid. Den skapte også tvil om USAs vilje til å etterleve sine NATO-forpliktelser: "The US stand threatens not only to break up the shipping pool but has raised a general doubt regarding U.S. preparedness to adhere to its NATO undertakings." Konklusjonen var at USA snarest mulig måtte forsikre sine allierte om at alle vanlige amerikanske handelsskip skulle inn i poolen.¹⁷

Defense Department sto imidlertid fast på opplegget og forlangte å få holde av en andel handelsskip til eget bruk under en krig. USAs faste utsending til NATO-rådet, John C. Hughes, fremholdt overfor en kollega i State Department:

I am sure you agree with me that this is most unsatisfactory and that a US position based on such a figure would probably lead, not only to the dissolution of the shipping pool, but also to a loss of confidence in US-NATO commitments ... I do not recall a single issue which seems to have aroused more widespread anxiety on the part of my colleagues than has been exhibited as a result of the US position on this matter. Although dormant, the anxiety is genuine ... It will, I fear, be reflected in a serious disintegration of NATO morale ...¹⁸

Den europeiske kritikken av USA og usikkerheten om fremtiden til PBOS vedvarte utover vinteren og våren 1954, nesten to år etter at State Department hadde gjort den hemmelige amerikanske

¹⁶ Notat, Arne Skaug, 20. nov. 1953: Femte rapport fra planleggingsutvalget for skipsfart, 33.7/10 2, UD og 1-1-12, HD UD.

¹⁷ Memorandum by the Assistant Secretary of State for European Affairs (Merchant) to the Secretary of State, 9. desember 1953, FRUS 1952-1954 Vol 1 Part 1, s. 423 ff.

¹⁸ The United States Permanent Representative to the North Atlantic Council (Hughes) to the Assistant Secretary of State for European Affairs (Merchant), 9. mars 1954, i FRUS 1952-1954, Vol 1, part 1, s. 426 f.

reservasjonen kjent i PBOS. I slutten av mars 1954 oppsøkte den portugisiske ambassadør i Norge Halvard Lange for å si at heller ikke Portugal kunne godta at noen land skulle få holde unna skip fra NATO-fellesskapet så lenge de andre landene stilte hele flåten til disposisjon for fellesskapet. For Portugal gjaldt det spesielt at landet hadde oversjøiske besittelser både i Afrika og i Det fjerne Østen, og landet ville ikke stille sin sjøverts transportkapasitet til de alliertes rådighet med mindre også andre land udelt bidro til det samme. Halvard Lange sa seg enig i dette:

Jeg sa til ham at bortsett fra at Norge ikke hadde oversjøiske besittelser, var vår holdning i prinsippet den samme som Portugals. Vi hadde sagt ganske klart fra på det siste møtet i PBOS at vi hadde gitt vår tilslutning til prinsippet om en fullstendig pooling, under forutsetning av full gjensidighet, og jeg kunne vanskelig tenke meg at vi kunne gå tilbake på det standpunkt. Skulle det vise seg at amerikanerne opprettholder sin reservasjon, ville det, sa jeg, nødvendiggjøre at hele problemet ble tatt opp igjen fra grunnen av.¹⁹

En ”løsning”

Tidlig på høsten 1954 ga USA de allierte mer utførlige opplysninger om reservasjonen av skip fra DSA-poolen. Skipene i den første og ukontroversielle kategorien som er nevnt ovenfor, skulle sendes til verksted for ombygging til spesielle forsvarsformål umiddelbart etter krigsutbrudd. Skipene ville bli så forandret de ikke lenger kunne benyttes som vanlige handelsskip. De kunne derfor heller ikke inngå i DSA-poolen.

Skipene i den omstridte andre kategorien, skulle også ombygges for spesialoppdrag. Disse skipene ville imidlertid ikke bli sterkt forandret. Poenget med reservasjonen av disse skipene lå i stedet i behovet for hemmelighold og for et eget og spesielt utplukket mannskap. Sir Gilmour Jenkins redegjorde forsiktig for dette etter samtaler med amerikanerne. Skipene ”... will in fact be required by the military for special tasks – including some of very high security grading – for which the ordinary merchant ship manned in the usual way would not be suitable.”²⁰ Skipene skulle brukes til

extensive and rapid redeployment of the U.S. Armed Forces and for their logistic support, and in circumstances in which security requirements would be overriding. These ships might or might not have minor structural alterations but they would gradually, as opportunity occurs, be specially fitted or manned for the

¹⁹ HL, 26. mars 1954, 33.2/46 B 1, UD.

²⁰ Jenkins til Koht, 10. sep. 1954, 33.7/10 2, UD.

special tasks for which they were required – tasks which could not be fulfilled by normal merchant ships ...”²¹

Det sterke behovet for hemmelighold antyder at skipene skulle spesialinnredes for frakt av atomvåpen. At britene nå endret standpunkt, kan skyldes at de fikk vite dette. Også Norge ble kjent med at USA hadde slike planer.²²

De nye opplysningene satte USAs reservasjon i et nytt lys. Jenkins skrev: ”After very careful consideration and full discussion, I have come to the conclusion that this is right and that we ought to make provision in our plans for this ...”²³ Som Jenkins fremholdt, ville de reserverte amerikanske skipene være i alliert tjeneste selv om de sto under direkte amerikansk, militær kommando og ikke var innlemmet i DSA-poolen.²⁴ Den amerikanske reservasjonen ble dermed akseptabel for britene. De understrekte samtidig at den ikke måtte få konsekvenser for prinsippene som lå til grunn for PBOS-samarbeidet. Med unntak av skipene i de to nevnte kategoriene, skulle alle skip settes inn i poolen.

Britene hadde bedt PBOS-medlemmene ta stilling til de nye opplysningene. De fleste støttet etter hvert britenes oppfatning. Norske utenriksmyndigheter unnlot imidlertid å svare. Norge ønsket å avvende diskusjonen på det neste PBOS-møtet. Nordmennene var fortsatt skeptiske til ordninger som medførte at norsk skipsfart ble stilt til de alliertes disposisjon mens amerikansk skipsfart ble reservert for amerikanske interesser alene. Den britiske aksepten hjalp ikke; USA og Storbritannia hadde også tidligere sluttet seg sammen mot norske interesser.

I begynnelsen av 1955 ba Portugal om en norsk uttalelse. Den norske linjen ble gjentatt her. Norge ville ikke ta standpunkt til den amerikanske reservasjonen før saken var drøftet av PBOS og norske myndigheter var blitt kjent med de andre landenes oppfatning, het det.²⁵

Innen april 1955 hadde ti av de tolv PBOS-landene gitt sine kommentarer. Ni land aksepterte den amerikanske reservasjonen. Italia var fortsatt skeptisk. To land hadde ennå ikke svart. Det var Island og Norge.²⁶

På PBOS-møtet i mai 1955 aksepterte også den norske representanten, ekspedisjonssjef i UD Paul Koht, den amerikanske reservasjonen.²⁷ Han erkjente at USA hadde en spesiell posisjon i det

²¹ Pkt. 3, PBOS/6/1, sep. 1954, 1-1-13, HD UD.

²² Jfr. Arne Langelands beskrivelse: ”Det dreiet seg i første rekke om skip spesielt utstyrt med radar og elektrisk utstyr i det øyemed å være i stand til å frakte atom- og kjernevåpen. Videre var det sannsynlig at amerikanerne ønsket å ha visse skip til disposisjon for de amerikanske styrker i Det fjerne Østen.” Notat 8. juli 1955, 33.7/10 4, UD.

²³ Jenkins til Paul Koht, 10. sep. 1954, 33.7/10 2, UD.

²⁴ s. 3 ff., PBOS/6/M1, 4. mai 1955, 1-1-14, HD UD.

²⁵ Arne Gunneng til UD, 22. feb. 1955, m. håndpåførte kommentarer, 33.7/10 4, UD.

²⁶ Jenkins til Koht, 7. apr. 1955, 33.7/10 4, UD.

vestlige forsvarssamarbeid. Den amerikanske reservasjonen tjente fellesinteressene. Striden mellom de vest-europeiske sjøfartsland og USA var dermed løst. USA hadde i det store og hele fått det som landet ville.

²⁷ s. 3, PBOS/6/M1, 4 mai 1955, 1-1-14, HD UD.

12

Alliert kritikk av amerikansk skipsfartspolitik

We think it is fair and right that there should be freedom of sound competition in international shipping, in the same way as we think it is fair and right that there should be competition in international trade. We have learned, through many mistakes I believe, that the concept of fair and free competition in economic relations between the nations is the only workable principle and we think it should apply to shipping as well as to international trade in general ... I know all the arguments about defense, about selfsufficiency, about what other countries are doing and not doing. But we have had to explain to them that for our country, for its place in the world, for our standard of living, this freedom is essential; and if they cannot stand on their own feet in free competition, then they had better find something else to do.

Handelsminister Arne Skaug (Ap) i Washington juni 1959.¹

PBOS-krisen i 1952-1954 ble løst ved et kompromiss mellom NATO-Europa og USA. Det viktigste ved kompromisset var at de vest-europeiske landene aksepterte den amerikanske særordningen. Utfallet reflekterte USAs hegemoni i det vestlige forsvarssamarbeidet.

Det sterke amerikanske behovet for nok skipstonnasje i en krig eller krisesituasjon satte også et sterkt preg på amerikansk skipsfartspolitik mer generelt. Denne avvek fra de vest-europeiske sjøfartslands skipsfartspolitik på tre områder: Subsidier, lastepreferanser og støtte til drift av skip under bekvemmelighetsflagg. Landene i Vest-Europa krevde nedbygging av de amerikanske preferansene og subsidiene, stans i den amerikanske støtte til eller aksept av USA-eide etableringer under bekvemmelighetsflagg, og en mer aktiv amerikansk motstand mot andre lands etablering av bekvemmelighetsflåter. På alle disse tre områdene var hensynet til det vestlige forsvarssamarbeidet og til den allierte skipsfartsberedskapen et av de argumenter som ble fremført med størst tyngde på

¹ Innlegg på møte 9. juni 1959 under behandling av lastepreferanser. Avskrift etter lydbånd, 31/1959, DA 101, NSF AAB.

begge sider av Atlanterhavet: USA opprettholdt subsidie-politikken og støtten til bekvemmelighetsflåten ut fra et antatt forsvarsbehov. Vest-Europa hevdet at PBOS nettopp dekket det amerikanske forsvarsbehovet. Den amerikanske subsidiepolitikken og USAs direkte og indirekte støtte til skip under bekvemmelighetsflagg (FOC) undergravde de europeiske lands skipsfart og økonomi. USA rammet dermed også vest-europeernes mulighet til å bygge opp egen forsvarsevne.

De vest-europeiske klagene over skipsfartspolitikken på den andre siden av Atlanterhavet tiltok i antall og styrke utover i 1950-årene, og Norge ble en av USAs sterkeste kritikere. Med bakgrunn i denne kritikken ble en stor skipsfartskonferanse arrangert i Washington i 1959. Den norske handelsminister Arne Skaug holdt her et sterkt innlegg, som sitert på forrige side. Arbeiderparti-statsrådets tale var først og fremst myntet på et amerikansk publikum.

Preferansetiltak og bekvemmelighetsflagg

Som tidligere påpekt hadde det amerikanske behovet for en stor handelsflåte vært sentralt i begrunnelsen for Merchant Marine Act. Denne loven fra 1936 forble et grunnlag for amerikansk skipsfartspolitik også etter annen verdenskrig. Den foreskrev mange støtte- og preferansetiltak til fordel for amerikansk skipsfart. Loven fastslo som nevnt at det av hensyn til både USAs forsvar og landets handel var nødvendig å ha en amerikansk handelsflåte som var stor nok til å dekke amerikanske transportbehov. Loven etablerte et system med subsidier til bygging og drift av skip for å utjevne det høye amerikanske kostnadsnivået i forhold til USAs konkurrenter når det gjaldt priser på skipsbygging, drift av skip og lønnsutgifter.

Etter annen verdenskrig ble støttetiltakene utvidet til å gjelde direkte støtte til amerikanske skip for å sikre en bestemt andel av visse typer last. Amerikanske myndigheter innførte en 50 %-klausul på skipninger under Marshallplanen og andre hjelpeprogrammer. Klausulen fikk etter hvert en videre anvendelse. Den kom også til å gjelde tilfeller som eksport av varer fra amerikanske overskuddslagre, last finansiert av den halvoffisielle Eksport-Import-banken og virksomhet hvor denne banken garanterte finansieringen. Med bakgrunn i behovet for å ha en reserve av skip som kunne brukes til trosstransporter drev amerikanske skipsfarstmyndigheter ifølge MARAD-lederen Clarence Morse også en ”oversubsidiering” av visse passasjerskip, særlig skip med kapasitet for høy hastighet. Dette var subsidier som var mer enn kostnadsutlignende slik som foreskrevet i Merchant Marine Act.

Parallelt med at USA fortsatte sin politikk med statsstøtte til egen skipsfartsnæring, pågikk en

oppbygging av handelsflåter som seilte under bekvemmelighetsflagg. I 1950-årene gjaldt dette særlig de såkalte Panlibhon(co)statene, Panama, Honduras, Liberia og Costa Rica. Den regulære amerikanske handelsflåten gjennomgikk en betydelig reduksjon. En vesentlig andel av de privateide amerikanske skipene som ble overført til utlandet, ble registrert under bekvemmelighetsflagg. I 1947 utgjorde USAs handelsflåte ca. 33 millioner brt. Av disse lå ca. 1200 skip i opplag som reserveflåte. Det var skip som skulle settes i drift under en krise eller krig. Sommeren 1957 var handelsflåten redusert til ca. 26 millioner brt. Av dette utgjorde reserveflåten 1800 skip på ca. 13 millioner brt. Reduksjonene i den amerikanske flåten besto hovedsakelig i overføringer av skip til utenlandske eiere og av registreringer i utlandet. Fra sommeren 1945 til sommeren 1956 overførte private amerikanske rederier ca. 6 millioner brt. og den amerikanske stat ca. 9 millioner brt. til utlandet. I løpet av de siste fem årene av denne perioden var snaut 3 millioner brt. av de privateide amerikanske skipene overført til bekvemmelighetsflagg.²

En avtale mellom handels- og forsvarsdepartementet i USA fra 15. august 1951 anga FOC-skipene som den siste store ”amerikansk-kontrollerte” ressurs. Denne skulle trekkes inn til MSTStjeneste i en konflikt: Først skulle amerikansk-flaggede linjeskip brukes, så skulle amerikansk-flaggede skip chartres, deretter skulle man ta ut fartøyer fra reserveflåten og til slutt skulle man utnytte fartøyer under fremmed flagg.³

Velviljen fra amerikanske myndigheter og kredittinstitusjoner til rederiers ønske om å ha skip under bekvemmelighetsflagg, var en av hovedforutsetningene for den betydelige veksten i bekvemmelighetsflåten i første del av etterkrigstiden. Denne velviljen bygde på tre elementer: Synet på FOC-flagg som et godt alternativ for konkurranseutsatte amerikanske skip; flere amerikanske departementers og myndighetsorganers samarbeid om et system for ”Effective United States Control” av den amerikansk-eide FOC-flåten; og det amerikanske synet på FOC-statene som små, vennligsinnede nasjoner som selv ikke ville gjøre krav på selvstendig skipsfart under en krig.

I takt med utviklingen i den kalde krigen økte oppmerksomheten blant politiske myndigheter og byråkrater i USA om behovet for amerikansk kontroll over en betydelig andel av verdens transportmidler. I 1950 etablerte US Maritime Commission, USMC, i samarbeid med flere departementer en ordning som skulle sikre amerikansk kontroll over amerikanskeide bekvemmelighetsskip. Ordningen ble kalt ”Effective United States Control”, EUSC. USMCs etterfølger, MARAD, fastsatte i 1952 retningslinjer som regulerte styringen av EUSC-skipene. Kontrollen besto i at det ble inngått avtale mellom bekvemmelighetsrederiene og MARAD om at skipene skulle stå til USAs disposisjon om det oppsto en krise eller det brøt ut krig.

² s. 28 ff., Innst. 15. febr. 1958, Utvalget til utredning av Pan-Lib-Hon-problemet, Sak 32/1959, Da 101, NSF AAB.

³ Pedraja 1994, s. 660.

Beredskapshensynet gjorde at amerikanske myndigheter ønsket å opprettholde en effektiv seilende flåte, en erfaren sjømannsstand og velutrustede skipsverft. Dette mente USA å oppnå ved å la rederier flagge mindre konkurransedyktige skip ut til bekvemmelighetsflagg. Under det såkalte ”Trade-out-and-build”-programmet fikk amerikanske rederier tillatelse til å overføre eller selge skip til utlandet mot at de forpliktet seg til å bygge ny tonnasje ved amerikanske verft og at de lot skipet inngå i EUSC-ordningen.⁴

EUSC-avtalene omfattet ikke bare skip som ble tillatt overført til bekvemmelighetsflagg under ”Trade-out-and-build”-programmet, men også skip som var bygd i USA for registrering under bekvemmelighetsflagg med MARADs godkjenning. Ifølge høringer våren og sommeren 1957 i sjøfartskomiteen i Representantenes Hus måtte disse forutsetningene være tilfredsstillende for at amerikansk-eide skip under bekvemmelighetsflagg skulle være under effektiv amerikansk kontroll:

- Det måtte foreligge skriftlige avtaler med amerikanske myndigheter for skip som var overført
- Skipene måtte i vesentlig grad være eid eller bestyrt av amerikanske statsborgere
- USA ville være i stand til å beskytte Panama, Liberia og Honduras – i alle fall den amerikansk-kontrollerte flåten under disse flaggene i tilfelle krig

Hvis disse skipene ikke ble tilbakført USA under en krig, ville de få problemer med å få krigsforsikring. Ethvert amerikansk skip som ikke var forsikret, ville bli nektet service i amerikanske havner etter ”The Stand by Ship Warrants Act”.⁵

I tillegg til gruppen av skip under effektiv amerikansk kontroll, kom de skip som var bygd utenfor USA av amerikanske selskaper for registrering under bekvemmelighetsflagg. Disse skipene var i stor utstrekning eid av de store olje- og industri-selskapene. MARAD hadde ikke hjemmel til å inngå EUSC-avtale for dem. Selskapene hadde likevel gitt frivillige erklæringer om at skipene skulle stå til USAs disposisjon i tilfelle krig eller krise. I januar 1958 utgjorde disse to gruppene av amerikansk-kontrollerte skip under bekvemmelighetsflagg ca. 4.2 millioner brt.

Vest-Europa påpekte overfor USA at bekvemmelighets-flåten ville få problemer med bemanningen under krig. De amerikansk-eide FOC-skipene var i stor utstrekning bemannet med europeiske mannskaper. Under krig ville disse bli trukket hjem til aktiv tjeneste. Det samme gjaldt også den delen av bekvemmelighetsflåten som ikke var amerikansk-eid. På disse skipene arbeidet et stort antall europeiske sjøfolk, blant annet norske offiserer og annet utdannet personell. I en krigs-

⁴ Ved å bygge et nytt skip på 46.000 dvt. eller en mindre størrelse som ble godkjent av MARAD, var overføring til utlandet av to T-2-tankere, tre Victory-skip eller fire Liberty-skip blitt godkjent. Kontrahering av et 65.000-tonns tankskip ved amerikansk verft hadde åpnet for en overføring av tre T-2-tankere. Overføring av fire T-2-tankskip tilsvarte bestilling av et nytt skip på 100.000 dvt.

eller krisesituasjon var de underlagt norske mobiliseringsforpliktelser. Mange av dem ville måtte melde seg for en norsk marineenhet og ville derfor bli trukket ut av bekvemmelighetskipet. Dermed ville en stor del av bekvemmelighetsflåten bli liggende uvirksom.

Vest-europeisk motstand

Norske og andre vest-europeiske myndigheter var lenge knapt klar over hvor stor tonnasjemengde bekvemmelighetsstatene skulle komme til å tiltrekke seg. Følgelig var de heller ikke opptatt av USAs direkte og indirekte støtte til egen skipsfart under bekvemmelighetsflagg. De var imidlertid konstant skeptiske til de proteksjonistiske utslagene av amerikansk skipsfartspolitik. Først mot slutten av 1950-tallet ble økningen av FOC-skipsfart en større politisk sak i Norge.

Fagbevegelsen hadde da vært opptatt av spørsmålet i lengre tid: Norsk Sjømannsforbund, NSF, hadde i ti år arbeidet for en internasjonalt koordinert boikott av FOC-skipene, og den la også økt press på norske myndigheter.⁶ Også NR og enkeltredere engasjerte seg etter hvert i arbeidet mot den økende oppslutningen om FOC. Gjennom sitt kontaktnett søkte norske redere stillferdig å påvirke norske byråkrater, diplomater og politikere.

Fra slutten av 1950-tallet engasjerte så norske myndigheter seg i dette arbeidet. Norge ble deretter et av de land som sterkest forsøkte å påvirke USA til å innta en mer kritisk holdning til skipsfart under bekvemmelighetsflagg. Et av flere norske poeng var at amerikanernes forsvarsbegrunnelse for å opprettholde en flåte under bekvemmelighetsflagg bygde på sviktende forutsetninger. Samtidig søkte Norge å få USA til å motarbeide FOC-registrering av skip som ikke sto under amerikansk kontroll.

Regjeringen nedsatte et utvalg for å drøfte Norges holdning til den sterkt økende bekvemmelighetsflåten. Utvalget fikk et korporativt preg med deltagelse både fra NR og NSF, foruten departementene UD og HD med SKA. UD stilte den ene av utvalgets to sekretærer, NR stilte den andre. Norsk politikk i internasjonale skipsfartsspørsmål ble også på dette området utformet i nært samarbeid med arbeidslivsorganisasjonene.

Innstillingen forelå i februar 1958. Utvalget anbefalte at Norge tok initiativ til en aksjon på politisk og diplomatisk plan for å dempe skadevirkningene av den økende registreringen av skip under bekvemmelighetsflagg. Resultatet var imidlertid avhengig av støtte og medvirkning fra den amerikanske regjeringen, skrev utvalget.

I pakt med denne innstillingen arbeidet Norge og også de øvrige skandinaviske landene

⁵ s. 28 ff., Innst. 15. febr. 1958, Utvalget til utredning av Pan-Lib-Hon-problemet, Sak 32/1959, Da 101, NSF AAB.

gjennom den britisk-skandinaviske økonomiske samarbeidskomiteen UNISCAN for å få til et toppmøte mellom Vest-Europa og USA på skipsfartsområdet. Det norske anliggende var spesielt å få redusert den amerikanske støtten til bekvemmelighetsskip. Fra sommeren 1958 henvendte britiske myndigheter seg til USA med spørsmål om et slikt møte. Da ble problemspekteret utvidet til de tre områdene der amerikansk politikk skilte seg fra vest-europeisk. Dette var flaggdiskriminering, støtte til og bruk av bekvemmelighetsflagg og USAs ”outrerte form for dobbeltsubsidiering”, som handelsminister Arne Skaug uttrykte det.⁷

Mot slutten av 1958 stilte alle vest-europeiske sjøfartsland seg bak kravet om et skipsfarts-toppmøte. På vegne av disse landene bad nederlandske myndigheter State Department om å få tatt opp de mange skipsfartsproblemene til diskusjon. Nederland minnet om de grunnleggende prinsippene for samarbeidet i NATO og at skipsfartsnæringen var en av de viktigste strategiske og økonomiske faktorer for Vest-Europa og den øvrige frie verden. I henvendelsen viste Nederland til forsvarssamarbeidet i PBOS og til den store betydningen fraktinntektene hadde for betalingsbalansen og importevnen til mange av de vest-europeiske landene.⁸

Transatlantisk skipsfartskonferanse

Den amerikanske regjeringen sa seg villig til å legge opp til et møte på høyt politisk plan.⁹ Den europeisk-amerikanske konferansen ble holdt i Washington 8.–11. juni 1959 og hadde form av uformelle diskusjoner om skipsfartspolitikken mellom statsråder, diplomater og byråkrater fra ni vest-europeiske land og fra USA. En dag var avsatt til drøftelse av hvert av de tre områdene subsidier, preferanser og bekvemmelighetsflagg. Norge stilte med en stor delegasjon på møtet, ledet av handelsminister Arne Skaug og med UDs Paul Koht som delegasjonens nestformann. For øvrig deltok Johs Dalstø, Chr. Berg-Nielsen, økonomisk rådgiver ved den norske ambassade, Tore Bogh-Tobiassen, førstesekretær i UD, Øyvind Scott-Hansen og Nils Vogt fra ambassaden i Washington, og Chr. A. Olsen, permanent representant til OEECs maritime transport-komite. Den britiske delegasjon ble ledet av skipsfart- og transportminister Harold Watkinson.

Arne Skaug utdypet under disse diskusjonene den norske skepsisen mot bekvemmelighetsflåten, både den amerikansk-eide og mer generelt. Skaug hevdet at den amerikanske subsidieringen av skipsfarten sammen med bruken av FOC-skip førte til en sterk konkurransevridning. Eierne av bekvemmelighetsskip kunne tilby lave fraktpriser fordi de hadde

⁶ Jfr. Jenssen 1999.

⁷ 21. mai 1959, Referater Stortingets Utvidede, s. 208, StA.

⁸ 26. feb. 1959, 57.15/47 3, UD.

lavere utgifter og færre forpliktelser enn redere i de tradisjonelle sjøfartslandene.

Bekvemmelighetsredernes virksomhet undergravde ansvarlige sjøfartsnasjoners oppbygging av maritime skoler og også forsvar, utgifter som rederne i de maritime nasjoner var med å betale. Dette igjen gjorde at situasjonen for de europeiske landene ble vesentlig vanskeligere. Den amerikanske politikken reduserte de europeiske lands inntekter så mye at evnen til å opprettholde eget forsvar ble rammet. Som en følge av dette ville Europa i verste fall ikke klare å opprettholde sin handelsflåte og bidra til fellesforsvaret og skipsfartsberedskapen.¹⁰ Den største trusselen, påpekte Skaug, representerte den delen av flåten som ikke var amerikansk-eid. Uansett fra hvilken side en så spørsmålet, moralsk eller juridisk, ville en komme til samme konklusjon. Eierne av Panhonlib-skip var i en posisjon hvor de kunne konkurrere under svært fordelaktige betingelser fordi de ikke påtok seg det ansvaret en maritim nasjon gjorde. Her tenkte Skaug blant annet på utdannelse av kvalifisert personell og på alle de andre institusjoner som en maritim nasjon burde ha for å opprettholde og gi skikkelig service til skipene under landets flagg. Skaug sa videre at i teorien kunne et hvilket som helst europeisk land gjennom politiske tiltak redusere de konkurransemessige fortrinnene som bekvemmelighetsskipene hadde. Men dette var bare i teorien. Slikt ville være uansvarlig og i det lange løp ødelegge for de virkelige skipsfartsinteressene i alle land.

Videre kom den usikkerhet som bekvemmelighetsflåten representerte for de vestlige land under krig. Den nederlandske ambassadøren J. H. van Roijen minnet om at NATO-landenes handelsflåter umiddelbart ville bli tilgjengelige under krig. Disse flåtene var godt forberedt for å bli satt inn i det felles forsvar. Men hva med de 8 1/2 millioner tonn som verken var under amerikansk eller vest-europeisk kontroll?

They might well threaten our maritime supremacy in time of war. In view of the important maritime aspect of our Atlantic Alliance, this situation will certainly add to the manifold and serious problems that war would cause us anyhow. Under the present circumstances defense arguments carry considerable weight. But it is precisely the defense of the West which makes it necessary that we have a combined merchant marine of the largest possible size.¹¹

Også Skaug rettet søkelyset mot den ikke-amerikanskeide delen av bekvemmelighetsflåten. Denne ”owes military allegiance to no one” og representerte derfor de største problemene, fortsatte Skaug. På disse fartøyene var det et stort antall europeere – norske offiserer og annet personell som i en krisetid ville være under norske mobiliseringsreguleringer. Mange av disse ville måtte melde seg for en norsk marineenhet. Dermed ville de ikke bemanne disse skipene under en krise. Dette var et

⁹ Jfr. Huitfeldt 1996 s. 81 f. Initiativet til møtet kom fra sjøfartslandene i Vest-Europa, ikke USA som Huitfeldt hevder.

¹⁰ Innlegg 11. juni 1959, avskr. etter lydbånd. Sak 32/1959, Da 101, NSF AAB

¹¹ Doc. 4, 8. juni 1959, Intergovernmental Shipping Conference, Sak nr. 31/1959, Skip under Panama-flagg, Da 101, NSF-AAB.

betydelig problem som måtte tillegges vekt: Om norske offiserer og spesialister forlot skipene under en krise fordi de var blitt innkalt av den norske regjering, ville ”a very, very large part of that fleet be idle”. Ifølge norsk lov kunne den norske regjering kreve at mannskaper ombord på norsk-flaggede skip forble ombord under krise eller krig.

Den norske handelsministeren oppfordret amerikanerne til å revurdere sin skipsfartspolitik. Dette gjaldt både lastepreferanser og oppmuntring til etableringer i bekvemmelighetsland. Skaug henviste til etableringen av PBOS i 1950 og til at all alliert skipsfart skulle stilles til rådighet for NATO gjennom DSA. Politikere i USA såvel som i Vest-Europa hadde gjentatte ganger påpekt at begrepet nasjonal selvforsyning nå var utdatert. Tiden var nå moden for at også USA revurderte de militære forutsetninger for skipsfartspolitikken ”to bring them more into line with the agreed principles of *mutual* defence”.¹²

Skipsfartsmøtet i Washington førte ikke til en løsning på problemet; USA var lite villig til å imøtekomme de vest-europeiske kravene. Norge utviklet kritikken i et notat til amerikanske embedsmenn og politikere senere samme høst og vinter. Norge skrev her på vegne av alle landene i det europeiske økonomiske samarbeidet OEEC. Det het i notatet at den sterke økningen i bruken av bekvemmelighetsflagg stilte verden overfor et alvorlig problem når det gjaldt sjøverts transport. Problemet var særlig stort for sjøfartslandene i Vest-Europa, som hadde betydelige inntekter nettopp fra skipsfartsnæringen:

The expanding flags of convenience fleets therefore constitute a threat to the economy, and consequently the military strength of these nations. The Defense considerations offered as an explanation for the American Pan-Lib-Hon support do not appear valid ...¹³

De to transatlantiske stridstemaene i dette og forrige kapittel fikk tilsynelatende ulike utfall. Den konkurransevridende amerikanske skipsfartspolitik forble uløst og et permanent problem mellom Vest-Europa og USA. Striden om den amerikanske reservasjonen av skip fra PBOS ble derimot løst ved et kompromiss. Dette kompromisset reflekterte en amerikansk selvransakelse og en tilpasning til den europeiske kritikken på den ene side, og en aksept i NATO-Europa for de amerikanske særordningene den annen.

Likevel hadde utfallet av de to stridstemaene klare likhetstrekk.¹⁴ På begge områder var den amerikanske tilpasning til kritikken fra NATO-partnerne minimal. Når det gjaldt PBOS-striden, imøtekom USA Vest-Europa ved å endre reservasjonens formelle karakterstika, som

¹² Doc. 6, s. 4 f., 8. juni 1959, Intergovernmental Shipping Conference, Sak nr. 31/1959, Skip under Panama-flagg, Da 101, NSF-AAB.

¹³ Britisk kommentar 29. des. 1959, FO 371/141782, PRO

¹⁴ Det tas her forbehold om at det trolig fortsatt finnes gradert og ikke gjennomgått kildemateriale om det første temaet. På det andre temaområdet gjenstår et betydelig behov for faghistorisk, empirisk forskning.

presentasjonsmåte og begrunnelse. Kjernen i kritikken innen begge stridsområder, skipene som USA ønsket å beholde for seg selv og den konkurransevridende amerikanske skipsfartspolitikken, ble lite påvirket. Amerikanske myndigheter fikk det dermed som de ville i spørsmål som var vitale for USA. De vest-europeiske landene valgte likevel å fortsette samarbeidet med USA. Årsaken var hegemoniets totalgevinst – opprettholdelsen av NATO og det vestlige sikkerhetssystem.

13

Nye forutsetninger

1955-1967

Perhaps the most significant aspect of the North Atlantic Treaty Organization in making it an effective alliance – and the one most neglected in public interest and awareness – has been the development of structure, procedures, and facilities for mutual logistic support.

James A Huston i One for all, NATO Strategy and Logistics through the Formative Period (1949-1969).¹

NATOs forsvarsplaner bygde de første årene på forestillingen om at en ny storkrig ville bli mye lik annen verdenskrig. ”Medium Term Defence Plan” for NATO fra våren 1950 inndelte krigen i fire faser: Sovjetisk angrep og stabilisering av den sovjetiske offensiv; en innledende alliert offensiv; offensive allierte operasjoner; sovjetisk kapitulasjon.² A-pakt-planleggerne ventet ikke noe tidlig, avgjørende slag. Kamphandlingene ville i stedet trekke ut i tid og kreve betydelig og utholdende innsats fra alle forsvarsgrener. Det ville dermed bli behov for uavbrutt tilførsel av store mengder forsyninger, militære og sivile. Forsyningslinjene ville bli lange.

I januar 1954 lanserte USAs utenriksminister John Foster Dulles den strategiske doktrinen om massiv gjengjeldelse. Han erklærte at USA ville avverge fiendtlig aggresjon ved trusselen om umiddelbar gjengjeldelse med atomvåpen.³ Den 17. desember 1954 ga NATO-rådet grønt lys for bruk av kjernevåpen i forsvarsplanene. Dette innledet en lengre prosess med å tilpasse planer og organisasjon i NATO til atomkrig.⁴ Som de andre komiteene i alliansen skulle PBOS legge de nye

¹ Huston 1984, s. 8.

² DC 13, del 1, pkt. 5-8.

³ Eriksen og Pharo, Oslo 1997, s. 231.

⁴ Pedlow 1997, s. XVIII; Eriksen og Pharo, Oslo 1997, s. 231.

forutsetningene til grunn for sin videre planlegging.

Bildet av hvordan storkrigen ville utvikle seg, ble nå endret dramatisk. Krigen ville trolig ha to faser. Først ville det komme en kort, intens periode på tretti dager eller mindre. Den mest intense kjernefysiske utveksling ville finne sted i de første dagene av denne fasen. Den neste perioden ville få ubestemt varighet. Oppgavene her ble å reorganisere styrker, gjenoppbygge forsyninger og fullføre de militære oppgaver som var nødvendige for å avslutte krigen.⁵

Bruken av atomvåpen i stor skala i den første perioden av krigen ville ventelig bli svært intens og ødeleggende. Dette ville i betydelig grad redusere den etterfølgende mobilisering, kommunikasjonene og den logistiske støtte.⁶ Noen av de områder som ble regnet som spesielt utsatt for atomangrep, var kommunikasjonssentra og større havneområder.⁷

PBOS tok opp NATOs nye forutsetninger i mai 1955. Britene påpekte at det ville være enda større behov enn før for fleksible organisasjonsplaner for skipsfartsapparatet. Dette betød at PBOS kunne bygge på og utvikle de planer komiteen allerede hadde lagt, og ikke trengte å begynne fra grunnen av for å tilfredsstille behovene under de nye forutsetningene. Britene fikk støtte for dette synet i PBOS. Det syntes klart at NATOs atomkrigsscenario ikke krevde en kullkasting av hele planverket som PBOS hadde bygget opp i årene 1950-54. Dette skyldtes plankomiteens prioriteringer fra starten i 1949-50. Behovet for overordnede, organisatoriske tiltak var blitt vektlagt, mens utredninger av konkrete militære og sivile behov, en oppgave som særlig amerikanske myndigheter hadde vært opptatt av, ikke var blitt prioritert i samme grad.

While some further considerations might be required with regard to certain assumptions, such as the physical location of DSEB headquarters, PBOS might congratulate itself for its concentration upon the machinery which would be necessary for the allocation of necessary shipping in an emergency, rather than upon the military and civilian demands with which that machinery must cope in such an emergency. He [PBOS-formannen på britisk side, Sir Gilmour Jenkins] suggested that had any plans been made with respect to wartime military or civilian demands under the old assumptions of conventional warfare they would not now be worth the paper they were printed on.⁸

Den noe selvtilfredse formen forringer ikke utsagnets dekning i realiteten; plankomiteens satsning på begynnelsen av 1950-tallet gjorde at komiteen fra 1955 kunne bygge på tidligere planer og opplegg. Men samtidig er det klart at Jenkins undervurderte de kolossale problemer som ville prege tiden etter en intens, massiv atomkrig. I løpet av det neste tiåret skulle NATOs atomkrigsscenario få sterkere innflytelse på PBOS' arbeid enn det den britiske PBOS-formannen hadde evne eller vilje til

⁵ MC 14/2 (Revised), pkt. 25 a (sitat) og 16. Jfr. MC 48 fra pkt. 8.

⁶ MC 14/2, pkt.15.

⁷ "Further Assumptions for Civil Emergency Planning [C-M (55) 8]. Note by the Secretary General and Vice-Chairman of the Council", PBOS/6/15 Annex, 1-1-14, HD UD.

å se i 1955.

For å diskutere hvordan NATOs nye forutsetninger påvirket PBOS, er det nyttig å dele plankomiteens rammer og virksomhet i fire kategorier:

- 1) Den betydning de allierte mente skipsfarten ville ha i krigstid
- 2) Plankomiteens selvstendige plass innenfor NATO direkte under NATO-rådet
- 3) PBOS' koordinering av nasjonale planer for beredskap på skipsfartsområdet
- 4) Plankomiteens egen planlegging av et overnasjonalt skipsfartssamarbeid i krig.

NATOs nye atomkrigsscenario fikk konsekvenser på alle disse fire feltene. Men prosessen var langsom. Det gjaldt særlig PBOS' planlegging. Den største enkeltendringen ble omleggingen av strukturen til DSEB, det daglige driftsapparatet for skipsfarten i krig. Denne omleggingen ble først avsluttet drøyt ti år etter at de nye forutsetningene var innført. Da var NATOs forutsetninger for forsvarsplanlegging igjen endret.

I det følgende drøftes først hvordan de nye krigsforutsetningene fra 1954-55 endret synet på skipsfartens betydning i NATO. Deretter diskuteres hvordan dette påvirket PBOS' tradisjonelt selvstendige plass i NATO. I siste del av kapitlet behandles PBOS' planvirksomhet etter at de nye forutsetningene var blitt etablert: Koordineringen av den nasjonale planlegging og PBOS' egen planlegging av et overnasjonalt skipsfartssamarbeid i krig.

Skipsfartens betydning i krigstid

I tiden etter at de nye forutsetningene var innført, uttrykte forskjellige aktører i NATO ulikt syn på betydningen av de nye forutsetningene for den allierte skipsfartsberedskap. Den britiske PBOS-delegasjonen formulerte sitt syn i et notat til PBOS-møtet i mai 1955. PBOS sluttet seg til dette synet.

Whatever the outcome of the initial phase, there would be heavy demands for shipping in the following period. If the nuclear battle did not prove decisive, the requirements ... for sustaining a continuing war effort would have to be met; and in any case there would be the requirements of the lengthy period of readjustment and reconstruction which would follow the damage and dislocation caused by the initial attacks.⁹

Det faktum at den første måneden av krigen nå i så stor grad sto i fokus i forsvarsplanleggingen,

⁸ PBOS/6/M1, 4. mai 1955, s. 7.

gjorde at skipsfarten i siste del av 1950-årene for mange andre instanser enn PBOS ble sett som en sekundær ressurs. Den 18. september 1957 fortalte lederen for MARAD, Clarence Morse, Scott-Hansen at ”det hadde falt uttalelser fra det amerikanske flyvåpen og fra representanter for flyindustrien som hadde gått ut på at en fremtidig krig ville bli avgjort i luften, og så hurtig at skipsfarten fullstendig ville miste sin betydning”.

Andre amerikanske aktører fastholdt at skipsfarten ville få en sentral betydning i en atomkrig. En MARAD-rapport pekte i retning av at man ville få bruk for langt mer tonnasje enn noen gang før. Skipsfartsinteresser i USA viste til den sovjetiske utbyggingen av en ubåtflåte som de mente kun hadde som mål ”to deprive us of our merchant shipping”.¹⁰

En komite med deltagere fra det amerikanske forsvarsdepartement, Office of Defense Mobilization og MARAD drøftet handelsflåtens betydning under de nye krigsforutsetningene. Komiteen ble opprettet etter initiativ fra den amerikanske president Dwight D. Eisenhower sommeren 1957. Komiteens uttalelse ble forelagt Defense Mobilization Board som fant at det synet som tidligere hadde vært det dominerende, skulle opprettholdes. Forsvarsbehovene tilsa at USA måtte ha en tilstrekkelig stor handelsflåte.¹¹

Overfor NATO-rådet fastholdt PBOS at uansett hva den innledende fasen i en kjernefysisk krig førte til, ville det bli stort behov for skipsfart i den etterfølgende perioden. Det ville bli nødvendig å dekke behov i forbindelse med den videre krigføringen, og opprettholde og gjenoppbygge økonomisk aktivitet i tiden etter krigen.

Whatever the outcome of the initial phase of a nuclear war, there would be heavy demands for shipping in the following period, whether for the satisfaction of the requirements of the war effort or for the maintenance and rehabilitation of national economies. Consequently there would still be a need, perhaps even more pressing than has hitherto been assumed, for a flexible organisation on the lines already planned by the Board for allocation of shipping in such a way as to ensure the most efficient use of the available tonnage.¹²

Det ville tidlig oppstå et enda mer presserende behov for mindre havner og oppankringsplasser. Importen ville, når den kunne gjenopptas, avvike i betydelig grad i forhold til fredstidsimporten og også i forhold til det man forestilte seg under og etter en konvensjonell krig.

Det forelå med andre ord ingen enhetlig vurdering i NATO av skipsfartens nye betydning under forsvarsforutsetningen om massiv atomkrig. Synet på skipsfarten avhang av hvilke profesjoner eller

⁹ PBOS/6/15, pkt. 4 og 3 (sitat).

¹⁰ Scott-Hansen til NR 20. sep. 1957, 57.10/47 4 UD. Denne rapporten er ikke gjenfunnet i amerikanske arkiver. Det er antagelig et resultat av at MARAD fortsatt ikke (sommeren 2000) har avlevert særlig mer arkivmateriale fra etterkrigstiden. En forspørsel fra forfatteren til MARAD og til faglig ansvarlige arkivarer i NARA om denne rapporten fortsatt finnes og eventuelt om tilgang til den, har ikke gitt noen nye resultater.

¹¹ Scott-Hansen til NR 13. jan. 1958, 57.10/47 4 UD.

hvilke organer som foretok vurderingen og dessuten av det tidsperspektiv som ble lagt til grunn. Den ene ytterpunktet fant en i flyvåpenet, nok særlig i USA, samt der man primært var opptatt av de første tre-dve dagene av krigen.¹³ Det motsatte ytterpunkt fant en så i PBOS og i andre instanser som organiserte forsyningsarbeidet og som anla et lengre tidsperspektiv for planleggingen enn en måned. Generelt er det likevel riktig å si at skipsfarten som saksområde i NATO i årene 1955–1960 rykket ned fra et primær- til et sekundærnivå, både målt etter oppmerksomhet fra NATOs øverste organer og etter hvilken rolle skipsfarten var tiltenkt i NATOs forsvarsplaner.

Ved overgangen til 1960-årene begynte forestillingen om krig utkjempet ved ”one massive blow” å tape noe av sitt dominerende grep om forsvarsplanene. Fra 1961 og i drøyt to år fremover utviklet amerikanske og NATO-allierte aktører planer om en strategi for fleksibelt svar. Strategien ble formelt innført i NATO i 1967.¹⁴ Utgangspunktet var nå at fiendtlig aggresjon skulle møtes på det nivå fienden selv hadde valgt – ”physically preventing the enemy from taking what he wants”, med mulighet for å utvide konflikten blant annet gjennom en gradvis økende trussel om et kjernefysisk svar, men også gjennom intensivering av den ikke-kjernefysiske konflikten.¹⁵

Forestillingen om at det var mulig å utkjempe kriger på et begrenset og kontrollert nivå, førte fra begynnelsen av 1960-årene til at oppmerksomheten i NATO om forsyningslinjene og skipsfarten igjen økte. Noen uttrykk for dette var den nye og sterke integreringen av skipsfarten i NATO-øvelser, økt interesse fra SACLANT for skips bevegelser fra midten av 1960-årene, og økt møteaktivitet mellom PBOS-formennene og NATOs militære organer.

Under inntrykk av den økte vekt på transportkapasitet som del av fleksibelt svar-strategien fornyet og oppgraderte amerikanske militærmyndigheter i 1970 den fagmessige betegnelsen på sjøtransport fra ”Sea Transportation” til ”Sealift”.¹⁶ Begrunnelsen for dette understreker nettopp den betydning skipsfarten igjen fikk i alliert geostrategi: Uttrykket ”Sea Transportation” var altfor beskjedent i forhold til den virksomhet det skulle betegne: ”Sealift has a more forceful connotation than transport. It means planning; it means being prepared to operate in wartime or contingency environment which ’sea transportation’ just did not connote.”¹⁷

¹² PBOS/6/27 (Final), 5. mai 1955, pkt 5.

¹³ Jfr. Huston 1984, s. 230.

¹⁴ Pedlow 1997, s. XXI-XXIV.

¹⁵ MC 14/3, ”Overall Strategic Concept for the Defence of the North Atlantic Treaty Organization Area”, s. 10 f.

¹⁶ Uttrykket ble blant annet brukt i navnet til det organ som skulle besørge sjøtransporter for den amerikanske hær og marine – ”Military Sea Transportation Service”, MSTS. Det nye navnet ble ”Military Sealift Command”.

¹⁷ Admiral Arthur R. Gralla i *Maritime*, aug. 1970, iflg. Pedraja 1994, s. 401.

PBOS' plass i NATO-systemet

Etter å ha kommet forholdsvis uendret gjennom omleggingen av NATOs komitesystem i 1951-52, fremsto PBOS som et eget og selvstendig system halvt innenfor og halvt utenfor NATO. Formelt var plankomiteen del av NATO. Reelt var komiteen forholdsvis uavhengig. En grunn til dette var at det en kan kalle PBOS-systemet, i det daglige stort sett besto av mennesker og organer som hadde lite direkte med NATO å gjøre. Skipsfartsarbeidet i forsvarsalliansen besto av

- en hovedkomite (PBOS) som vanligvis hadde møter en gang i året,¹⁸
- det amerikanske MARAD, det britiske MOT og organer under disse som virket som sekretariater mellom møtene,
- kontinuerlig arbeidende underkomiteer,
- nasjonsvis planlegging.

I 1955 opprettet NATO en "senior"-komite for å samle alle sivile beredskapsområder i alliansen. Komiteen ble kalt Senior Civil Emergency Planning Committee, SCEPC. Opprettelsen hadde to grunner: For det første hadde antallet sivile beredskapskomiteer i NATO vokst sterkt i årene 1952-55. For det andre skapte de nye forutsetningene om atomkrig ekstra sterkt behov for å koordinere og ha oversikt over planleggingsarbeidet.

SCEPC fikk i oppgave å forestå all sivil beredskapsplanlegging i NATO. Også PBOS ble lagt inn under denne komiteen, men ikke uten at plankomiteen selv protesterte. PBOS hevdet at skipsfartens arbeidsområde slett ikke var begrenset til sivile saker. Komiteen skulle også skaffe til veie skipstransport til NATOs militære organer. Dette arbeidet var svært omfattende. Det ville også være svært viktig for utviklingen i krig. Plankomiteen hørte derfor ikke hjemme med de sivile komiteene under SCEPC, hevdet PBOS. Plankomiteen ønsket fortsatt å stå i en særstilling i alliansen med rapportering rett til NATO-rådet.

Noe av bakgrunnen for PBOS' protester lå i frykten for å miste selvstendigheten i NATO-systemet. Frykten kunne være forståelig. I NATO dreides oppmerksomheten mot en voldsom, kortvarig krig med atomvåpen, med flyvåpenet som den tonegivende blant forsvarsgrenene.

Plankomiteens argument var imidlertid irrelevant. De aller fleste komiteer i NATO-systemet hadde et arbeidsområde som omfattet både sivile og militære spørsmål. Tilhørigheten til en gruppe av sivile komiteer hadde sammenheng med oppbyggingen av PBOS og ikke dens arbeidsområde. I oppbygging og sammensetning var PBOS sivil. Dette hadde nettopp vært viktig under

¹⁸ Unntakene var 1954, hvor det ikke var noe møte og 1950 og 1956 hvor det var to møter.

organiseringen av komiteen i 1949-50. Det var også blitt et grunnleggende prinsipp for NATOs forhold til medlemslandenes skipsfart. At PBOS nå skulle legges inn i folden av sivile komiteer i NATO, kunne bidra til fortsatt å sikre dette vesentlige trekket.

Protestene fra PBOS førte til et kompromiss. PBOS skulle rapportere både til den nye senior-komiteen for sivilt beredskap og direkte til NATO-rådet.

Plankomiteen beholdt ellers mye av særpreget i forhold til andre NATO-komiteer. På PBOS-møtet i 1963 ble det bemerket at den administrative praksisen til PBOS fra de første årene av komiteens eksistens, ikke lenger overensstemte med standardssystemet for NATOs komiteer. I dette systemet ble formenn valgt for avgrensede perioder. I tillegg roterte formannskapet blant medlemslandene. PBOS derimot holdt fortsatt sine møter vekselvis i London og Washington. Komiteen sto fortsatt under ledelse av en britisk og amerikansk formann fra henholdsvis MOT og MARAD.¹⁹

Koordinering av den nasjonale planlegging

NATOs nye forutsetninger førte til at plankomiteen la større vekt på å påskynde og koordinere den nasjonale planleggingen: Den første fasen av krigen ville bli preget av kaos. Det ville neppe bli mulig å etablere skipsfartsorganene under NATO umiddelbart etter krigsutbrudd. Drift og beskyttelse av skipsfarten ble derfor i denne første perioden et nasjonalt ansvar. NATO-landenes beredskapsplaner for skipsfarten skulle omfatte både denne første perioden etter krigsutbrudd og tiden etter.

I det følgende behandles den nasjonale planlegging i PBOS gjennom et øyeblikksbilde av planene i flere land noen år etter at NATO hadde innført de nye forsvarsforutsetningene. Denne oppsummeringen gir et blandet inntrykk. På den ene side var planleggingen godt i gang i de fleste NATO-land per 1957. På den annen side hadde de nye forutsetningene ennå ikke hadde fått særlig innvirkning på arbeidet.

For det første skulle hvert land etter krigsutbrudd etablere og opprettholde størst mulig sentral skipsfartskontroll. Dette inkluderte sambandet mellom sentralmyndighetene, skipsfartsapparatet, forsyningsmyndighetene og andre. For det andre måtte det nasjonale planarbeidet rettes inn mot å sikre et godt samarbeid med rederiene og gode ordninger for driften av skipene, inkludert tilfredsstillende bemanning. Det måtte også tilrettelegges for reparasjoner og bunkring basert på de nye krigsforutsetningene. For det tredje måtte de nasjonale myndigheter sørge for å ha rettslig

¹⁹ Møte 24. apr. 1963, PBOS/15/25 Final.

hjemmel til å etablere nasjonal kontroll med skipsfarten. Det fjerde målet gjaldt forhåndsuttagelse av personell til DSEB.²⁰

Nasjonalt kontrollorgan for skipsfarten

Alle medlemslandene som rapporterte til PBOS i 1957, hadde planlagt et organ for nasjonal skipsfartsmyndighet i krigstid. I Storbritannia ville MOT inneha denne funksjonen. Britene hadde utarbeidet planer for å øke staben i departementet med folk fra skipsfartsnæringen. Et antall ”skygge-utnevnelser” var allerede foretatt, og flere var under drøftelse. Staben i det nasjonale skipsfartshovedkvarteret ville også utgjøre en kjerne i den britiske grenen av DSEB.²¹

USA hadde planlagt en organisasjon som ble betegnet National Transport Administration (NTA). Organet skulle etableres under presidentens Executive Office innenfor Office of Defence Mobilization. Primærfunksjonen skulle være å utøve jurisdiksjon over all luft-, sjø- og innenlands overflatetransport, lagring samt offentlige og private havnefasiliteter. Unntatt fra dette var de fartøyer som lå under eller ville bli allokert til det amerikanske forsvarsdepartementet. Kontrollen over sjøtransporten skulle utøves av NTA gjennom Office of Sea Transport.

Også i Norge var det per 1957 utarbeidet planer for en skipsfartsmyndighet i krigstid. Planene forutsatte en stab på 300 personer i en tidlig periode. Tallet ville øke sterkt om ikke omstendighetene tillot at en større del av driften ble overlatt til enkeltrederiene.

Ikke alle PBOS-landene så det som nødvendig med en regional skipsfartsorganisasjon i hjemlandet. Omkring halvparten hadde planer for en slik regional organisasjon. Resten ville utøve noen funksjoner gjennom lokale skipsfartsrepresentanter eller agenter i hjemmehavner.

I Storbritannia ville den regionale organisasjonen bestå av syv havne- og skipsfartsregioner. Regionene hadde en todelt organisasjon, med en ”Regional Port and Shipping Controller” og et antall havne- og skipsfartsadministrasjonsteam. Den amerikanske regionale organisasjon var delt inn i tre kystdistrikter, for Atlanterhavet, Gulfen og Stillehavet. Disse distriktene skulle normalt ledes fra hovedkvarteret til den nasjonale skipsfartsorganisasjonen. Det var imidlertid lagt til rette for en fullstendig desentralisering av ansvar og myndighet i tilfelle brudd på kommunikasjonene.

PBOS-landene hadde videre planlagt nasjonale skipsfartsorganer i utlandet. Organisasjonsformen varierte, men alle forutsatte utnevning og instruksjon i fredstid av nasjonale skipsfartsrepresentanter i utvalgte havner verden over. Noen land ville bruke diplomatiske og konsulære representanter. Norge hadde lagt planer for større kontorer i fire land. Det britiske

²⁰ Jfr. PBOS/7/23, 19. apr. 1956.

²¹ Oppsummerende oversikt i det følgende basert på sammendrag i PBOS/9/20, 2. juli 1957. Opplysninger for enkeltland gitt i nasjonale Annex til dokumentet.

oversjøiske apparat for skipsfart under krig bygde på organisasjonen fra annen verdenskrig. Apparatet var per 1957 under gjennomgang for å tilpasses den betydelig utvidede oversjøiske skipsfartsorganisasjon som var nødvendig under de nye forutsetninger.

Drift og arkiver

Alle land hadde planlagt at driften av skipene skulle utøves av skipsfartsnæringen med en større eller mindre grad av kontroll fra det foreslåtte myndighetsorganet for skipsfarten. I noen få tilfeller var "agency agreements" allerede opprettet, eller under diskusjon med enkeltrederier. I de fleste tilfeller var imidlertid drøftelsene med skipsfartsnæringen ikke kommet særlig langt. I Norge var planleggingen bygd på forutsetningen om at en sentral skipsfartsorganisasjon skulle ta over alle normale funksjoner for rederiene.

Britiske skip skulle i krigstid drives av britisk skipsfartsnæring på vegne av den britiske regjering. I Storbritannia ville organisasjonsapparatet for skipsfarten bli tilknyttet den regionale organisasjonen for havner og skipsfart. Den oversjøiske driften skulle forestås av lokale agenter og lokalkontorer til britiske rederier.

En stor del av de amerikanske skipene ville ved krigsutbrudd bli brakt under driftsmessig kontroll av amerikanske myndigheter med bakgrunn i avtaler med en rekke amerikanske rederier. Skipene ville sammen med andre fartøyer bli drevet av rederiet som agent for den amerikanske regjering. USA mente å oppnå en kombinert fordel gjennom dette systemet. På den ene side ivaretok det behovet for driftsmessig profesjonalitet. På den annen side ville amerikanske myndigheter få kontroll over driften av skipene.

Arbeidet med å forberede ytterligere sett av kort med skipsopplysninger og å lagre kopier av disse kortene på ulike steder var i ferd med å avsluttes. Dette var et minimumskrav til planleggingen. Noen få land utarbeidet lignende opplegg for skipstegninger og kort for skipenes reiser.

Både Storbritannia og USA hadde flere sett av de såkalte D- og L-kortene (registerkort for tørrlast- og tankskip) spredt forskjellige steder. Kortene ble holdt systematisk oppdatert. Storbritannia hadde også forberedt en skjelett-indeks over skipenes fart. En lignende indeks over skip under fremmed flagg var under forberedelse. USA skulle sende et sett med "general arrangement plans" for hvert aktivt skip under USA-flagg til oppbevaring i Storbritannia.

Rettslig hjemmel og instruksjer

Mer enn halvparten av medlemslandene hadde rettslig hjemmel i henhold til eksisterende

lovgivning til å opprette nasjonal skipsfartskontroll. Noen gjennomgikk lovverket på nytt med tanke på NATOs nye forutsetninger og krav til planlegging. Andre forberedte etablering av nødvendig lovhjemmel. Storbritannia hadde lagt til rette for at nasjonal kontroll over skipsfarten kunne etableres gjennom rekvisisjon under de krisetiltak regjeringen ville innføre. Hjemmel til rekvisisjon fantes ikke i fredstid, men under en krise kunne den innhentes og benyttes på kort varsel. USA hevdet å være fullt utstyrt med alle nødvendige lover og forvaltningsfullmakter for å overta direkte og effektiv kontroll over handelsflåten. USA hadde også forberedt lovgivning for skipsgarantier, et system som nå ble gjennomgått av Kongressen.

Status var noenlunde den samme på feltet sjømannslover. Flere land hevdet å ha tilstrekkelig rettslig myndighet til å sikre seg effektiv arbeidskraft eller kontroll med sjøfolkene i krigstid, mens resten av landene hadde tiltak under forberedelse.

Personell til DSEB

Seks land hadde i 1957 plukket ut representanter som skulle arbeide i den amerikanske grenen av DSEB, og fem hadde plukket ut tilsvarende til den britiske grenen. Resten håpet å avslutte utnevnelser innen kort tid. Fire av disse hadde etablert foreløpige ordninger for personell som allerede var i USA og Storbritannia som foreløpige representanter. Omkring halvparten av medlemslandene hadde plukket ut mesteparten av sine nasjonale skipsfartsrepresentanter som skulle sendes til utlandet, og resten håpet å ha avsluttet den overveiende del av utnevnelser innen 1958.

Halvparten av medlemslandene hadde også utsendt lister over havner og steder hvor de ville ha nasjonale skipsfartsrepresentanter under krig. Resten av landene hadde slike lister eller planer om slike under ”aktiv” forberedelse.

Norge hadde plukket ut personell til tjeneste i DSEB, men folk som skulle være nasjonale skipsfartsrepresentanter utenlands, var ennå ikke plukket ut. Norske myndigheter hadde videre begynt å planlegge hvilke havner i utlandet hvor det skulle være norske representanter.

PBOS’ planer om et overnasjonalt skipsfartssamarbeid

Denne korte gjennomgangen av status i den nasjonale planlegging i siste del av 1950-årene viser at de fleste NATO-landene hadde kommet et godt stykke på vei i planleggingen, men den antyder også at de nye atomkrigsforutsetningene foreløpig hadde fått få praktiske konsekvenser. De nye forutsetningene kom riktignok til å få økt betydning for utformingen av planer, men denne prosessen tok tid.

Gjennomgangen av PBOS-planleggingen i siste del av 1950-årene gir dermed et blandet inntrykk. På den ene side tiltok intensiteten i arbeidet i årene etter at NATO hadde innført de nye forutsetningene. Det var tre hovedgrunner til dette: Mange arbeids- og planleggingsoppgaver ventet; løsningen av problemet med den amerikanske reervasjonen av skip fra DSA-poolen frigjorde energi i alle ledd av PBOS-apparatet; og usikkerheten knyttet til utfallet av en atomkrig økte behovet for å utvikle fleksible planer.

På den annen side skulle det gå flere år før de viktigste behovene som de nye forutsetningene skapte, kunne karakteriseres som løst. Fire faktorer bidro til at fremdriften i denne planleggingen gikk langsomt. Den første grunnen var manglende erfaring med denne typen spørsmål; planlegging på bakgrunn av et atomkrigsscenario. PBOS måtte, som alle andre organer som forsøkte å få et planmessig grep om konsekvensene av atomkrig, gå inn i nye problemstillinger og scenarier. Det krevde rimeligvis tid og utredninger å få avklart de mange og forskjellige problemene en atomkrig ville skape.

For det andre arbeidet PBOS' beslutningssystem i sin natur langsomt. PBOS' vedtak skulle fortsatt bygge på konsensus. Det tok tid å gjennomdrøfte saker og nå frem til kompromisser. For det tredje ble også PBOS' oppfølging av vedtak hemmet av det tilbakevendende problemet med behov for sikkerhet og gradering av informasjon. Det var stadig spørsmål om hvordan PBOS-sivilistene, som trengte spesifikk og hemmeligstemplet informasjon, skulle få fravristet NATOs militærmyndigheter disse opplysningene. Det fjerde forsinkende momentet i PBOS-systemet var at den nasjonale kapasitet for administrasjon og planlegging av skipsfartsberedskap fortsatt, med unntak av USA og Storbritannia, var dårlig utbygd. Det gjaldt både på personell- og på økonomisiden.

I den siste delen av dette kapitlet drøftes denne langsomme prosessen på tre områder; den britiske PBOS-delegasjonens notat i begynnelsen av kapitlet hadde fremhevet disse feltene som aktuelle for fornyet gjennomgang etter NATOs nye forutsetninger: Det gjaldt for det første utformingen av den operative skipsfartsledelse i krig, DSEB; for det andre utarbeidelsen av kapteinsinstrukser, og for det tredje planleggingen av tiltak for å beskytte skip og mannskap i en atomkrig.

Endringen av DSEB

DSEB skulle ifølge planene fra 1950-51 være en liten og effektiv komite. De fem største skipsfartslandene i NATO hadde fått plass her. Italia kom med som sjette land i 1956.

Planene om DSEB ble radikalt endret som følge av NATOs nye krigsforutsetninger, men

forandringen av disse planene tok tid. De fleste av de forsinkende momentene som er nevnt i avsnittet over, bidro.

Etter at NATOs atomkrigsscenario var innført, erkjente PBOS at overgangen fra nasjonal til alliert skipsfartsledelse ville bli vanskelig og tidkrevende. Det var usikkert om representantene for de fem landene i DSEB ville være tilgjengelige og i stand til å reise til London og Washington etter et massivt sovjetisk atomangrep. Det var videre usikkert om DSEB i sin tur ville klare å få kontakt med skipsfartsadministrasjonene i alle NATO-landene.

Plankomiteen innså ikke umiddelbart at disse betraktningene tilsa en bredere oppbygging av DSEB enn den som var blitt vedtatt i 1950-1951. DSEB var riktignok tema på flere PBOS-møter i siste del av 1950-årene, men komiteens grunnstruktur forble uendret. Italia ble som nevnt tatt opp som DSEB-medlem i 1956. I redegjørelsen om det italienske medlemskapet påpekte PBOS bare at komiteen skulle komme tilbake til spørsmålet om størrelsen til DSEB senere.²² Det neste møtet i plankomiteen ble holdt høsten 1956. Målet var her å diskutere ”further considerations to the adaptation and extension of plans for merchant shipping control in a war in which thermonuclear weapons would be used”. Heller ikke her ble det gjort noe med DSEBs struktur. Møtet konstaterte kun at det ville gå noe tid etter utbruddet av en krig før DSA og DSEB kunne konstitueres. Organene skulle imidlertid opprettes i henhold til de eksisterende planer og med slik praktisk tilpasning som forholdene gjorde nødvendig.²³ I 1959 konstaterte plankomiteen bare at alle medlemmene av DSEB hadde plukket ut representanter til organet.²⁴ Dette ble gjentatt i de neste år.²⁵ Frem til slutten av 1950-årene var planene om DSEB altså noenlunde identiske med dem som var blitt fastlagt i 1950-51. Disse planene var igjen et produkt av erfaringene fra annen verdenskrig og fra det allierte samarbeidet i UMA.

Fra overgangen til 1960-tallet må det ha vokst frem en erkjennelse i plankomiteen om at det ikke lenger var hensiktsmessig å begrense antallet medlemsland i DSEB. Det var usikkert om deltagerlandene etter et massivt sovjetisk atomangrep mot Vest-Europa og USA ville klare å stille representanter til organet. Dessuten ville ressurspersoner uansett bli et knapphetsproblem. Derfor måtte strukturen til DSEB utvides. Antallet personer måtte økes, og alle PBOS-landene måtte bli representert.

PBOS drøftet i 1962 en ny modell for organiseringen av DSEB. Her ble forskjellen mellom medlem og assosiert medlem i utvalget foreslått fjernet. PBOS-landene kom imidlertid ikke til

²² PBOS/7/23 Final, 19. apr. 1956, pkt. 12.

²³ PBOS/8/23 (Final), 11. okt. 1956, pkt. 3 og 6.

²⁴ PBOS/11/35 /Final) 24. apr. 1959, pkt. 82.

²⁵ PBOS/12/22 (Final), 7. apr. 1960, pkt. 82; PBOS/13/22 (Final), 11. mai 1961, pkt. 84.

enighet om endringen på møtet, og utsendingene trengte også tid for å drøfte spørsmålet hjemme.²⁶ På neste møte, den 23. og 24. april 1963, vedtok så plankomiteen at alle land som bidro med skip til DSA, skulle få sete i DSEB.²⁷ Hvordan dette rent konkret skulle skje og hvordan alle landene skulle delta i eksekutivutvalget, ble gjenstand for diskusjon i plankomiteen i de neste årene. I 1965 nedsatte PBOS en arbeidsgruppe som skulle finne frem til en akseptabel multinasjonal struktur for DSEB.²⁸ Gruppens konklusjoner ble godkjent av PBOS i 1966. Året etter, i april 1967, kom PBOS til enighet om en multinasjonal bemanning av DSEB. Plankomiteen godkjente omkring 275 stillinger i hver av de to grenene. De respektive formennene skulle stilles av Storbritannia og USA. Administrativ leder skulle for den østlige gren stilles av Italia, den vestlige gren av Norge. Lederne for de ti seksjoner i hver gren skulle komme fra forskjellige nasjoner, og man skulle anvende et lignende multinasjonalt prinsipp ved rekrutteringen av ekspertstaber til seksjonene.²⁹

Denne beslutningen representerte trolig PBOS' mest omfattende endring av planer i tiden som var gått siden opprettelsen i 1950. Men omleggingen hadde også krevd tid. Det hadde først gått fem år uten at PBOS hadde gjort noe konkret med strukturen til DSEB. Plankomiteen hadde deretter trengt fem år på å diskutere seg frem til en løsning

Instrukser

Et kjernefysisk angrep ville medføre kaos med mangel på samband og kommunikasjon. Det ville bli vanskelig eller umulig for nasjonale myndigheter og regionale representanter å øve effektiv kontroll over skipene. Dette gjorde det viktig å ha utarbeidet et skikkelig instruksverk til skipskapteinene. Instruksverket skulle befinne seg ombord på skipene og kunne åpnes i det øyeblikk kapteinene fikk melding om krig eller umiddelbar fare for krig.

I en bred kartlegging som PBOS gjennomførte i 1956 av det arbeid som måtte gjøres etter at NATOs nye forsvarsforutsetninger forelå, var utarbeidelse av kapteinsinstrukser ett sentralt element. Plankomiteen konstaterte at det var svært viktig å få utgitt forseglede ordre til kapteinene på skip i NATO-landenes handelsflåter med instrukser for hva de skulle gjøre under krig. Reglene skulle inneholde beskjed om andre seilingsruter og destinasjoner, om kontakt med rederi, sjømilitære myndigheter eller nasjonale representanter angående skipenes bevegelse, om

²⁶ PBOS/14/26 (Final) 11 mai 1962, pkt. 5 og 6. Opplegget for DSA skal ikke ha vært endret siden dokumentet C-M(54)95. Nytt opplegg ble spesifisert i annex til PBOS/14/9. Det nye opplegget spesifiserte hvilke tiltak som skulle gjøres av nasjonale myndigheter, formennene i PBOS og av andre NATO-organer på de forskjellige trinn av beredskapsstigen – fredstid, i en periode med økende spenning, ved erklæring av enkel beredskap (simple alert) og videre etter dette.

²⁷ PBOS/15/25 (Final), pkt. 6.

²⁸ PBOS/17/16 (Final), 28. apr. 1965, pkt. 4.

²⁹ PBOS/18/26 (Final) 21. apr. 1966, pkt. 3; PBOS/19/23 (Revised), 5. juni 1967, pkt. a.

nødvendigheten av å adlyde alle ordre fra sjømilitære kontrollmyndigheter om skipets sikkerhet, og om prosedyrer for å sikre skipene.³⁰ Etter å ha konstatert at det var et sterkt behov for slike instruksjoner, besluttet PBOS i juli 1957 at instruksene skulle utarbeides på nasjonalt plan. PBOS angav nå flere og mer detaljerte retningslinjer om innholdet i instruksene: De skulle blant annet inneholde bakgrunnsopplysninger om hvordan myndighetene planla å drive skipsfarten under krig. Instruksene skulle utarbeides i samråd med nasjonale sjømilitære myndigheter. Det het også at instruksene skulle inneholde så lite gradert informasjon som mulig.³¹

I april 1958 konstaterte plankomiteen at arbeidet ennå ikke var helt avsluttet. Før planer og instruksjoner kunne forberedes, var det nødvendig å trekke opp en mer generell politikk på det militære området. Det gjaldt retningslinjer for evakuering av skip fra utsatte havner og for forflytning av handelsskip i den kritiske tiden mellom krigsutbrudd og etablering av sjømilitær kontroll. Arbeidet med disse to dokumentene var våren 1958 i ferd med å avsluttes. Det første av dem forelå, det andre måtte først godkjennes av militærkomiteen.

Plankomiteen bad deretter medlemslandene forberede og utgi instruksjoner til kapteiner og nasjonale representanter. Arbeidet skulle skje i samarbeid med nasjonale sjømilitære myndigheter og NATOs militære sjef. En arbeidsgruppe i PBOS skulle delta som rådgivende organ overfor medlemslandene. Den skulle særlig vurdere de sikkerhetsmessige spørsmål ved spredningen av graderte opplysninger til det store antall mennesker som trengte informasjonene.³² På møtet i april 1959 godkjente plankomiteen anbefalingene fra arbeidsgruppen til punkter som skulle inntas i de nasjonale instruksene. Samtidig gjorde PBOS en henvendelse til NATOs militærmyndigheter om å få dokumentene gradert på lavest mulig nivå. I siste del av 1959 og i 1960 fikk de fleste land ferdigstilt instruksverket til kapteinene.³³ Da var det altså gått fem-seks år siden de nye forsvarsforutsetningene var innført.

Beskyttelse mot radioaktivt nedfall

Et annet sentralt problemområde var beskyttelse mot strålingsfare og radioaktivt nedfall: Skipene måtte få hjelpemidler til varsling om radioaktivt nedfall som ble brakt med vind og nedbør. De måtte også varsles om områder med strålingsfare. Mannskapene måtte få beskyttelse mot stråling og radioaktivt nedfall.

³⁰ PBOS/8/23 (Final) 11 okt. 1956, 8. møte, 9.-11. okt 1956, pkt. 43.

³¹ PBOS/9/31 (Final) 9. juli 1957, 9. møte 2.-4. juli 1957, pkt. 12-14.

³² PBOS/10/30 (Final) 17. apr. 1958, 10. møte 15.-17. april 1958, pkt. 5-610 og 41-42. (Overordnede NATO-retningslinjer drøftet mellom Standing Group, NATO Supreme Commanders, Military Committee og PBOS i 1957-1958. Retningslinjene i dok. "Appendix to MC 12/6", PBOS-behandling i dok. "Annex to PBOS/10/21").

³³ PBOS/12/22 (Final) 7. apr. 1960, møte 5.-7. apr. 1960.

Flere faktorer bidro til at også dette arbeidet tok lang tid: Byråkratisk og sendrektig prosedyre, tregt samvirke mellom internasjonal organisasjon og enkeltland og mellom militære og sivile organer, økonomiske begrensninger og kunnskapsmangel.

I april 1956 var PBOS' oppmerksomhet som nevnt særlig konsentrert om følgene av et atomangrep i den første tiden etter krigsutbrudd. Beskyttelse mot strålingsfare var likevel neppe i komiteens tanker: Det ble for eksempel ikke nevnt noe om behovet for å beskytte mannskapet mot radioaktiv stråling. Planene var lite forskjellige fra planverk utviklet under et konvensjonelt krigsscenario.³⁴ Først fra møtet i april 1958 dukker "Fallout Precautions" opp i PBOS-referatene. At saken nå ble reist, skyldtes dels at land som USA, Storbritannia og Nederland hadde begynt forberedelser på området. Det var også delvis et resultat av øvelsen "Stand Firm" i september 1957. Flere europeiske lands skipsfartsmyndigheter hadde deltatt på denne øvelsen hvor varsling av radioaktivt nedfall hadde vært et av temaene.

PBOS oppfordret nå alle medlemsland til å etablere kontakt med nasjonale sjømilitære myndigheter om metodene for slik varsling. Nasjonale myndigheter skulle også gi råd til rederier og kapteiner om beskyttelse av handelsskip mot virkningen av atomangrep.³⁵

Plankomiteen vendte tilbake til saken på møtet i 1959. Da var det tale om tre mål: Formidle varsel om nedfall til handelsskip både i havn og til sjøs; gi instruksjoner om kjernefysiske "precautions" til skipskapteiner; levere strålingsdetektorer til handelsskip.

PBOS reiste også spørsmålet om de nasjonale varslingssystemene som skulle utvikles, skulle få felles NATO-standard og bli bekjentgjort for skipskapteinene. PBOS skulle her søke råd hos NATOs sivilforsvarskomite og andre NATO-organer.³⁶

På møtet i 1960 hadde plankomiteen fått en foreløpig rapport fra formannen i NATOs sivilforsvarskomite. PBOS besluttet på dette grunnlaget at en internasjonal ordning med standardisert varsling om nedfall til skip som befant seg til havs, ville ha betydelig verdi.³⁷ Det videre arbeidet med disse spørsmålene kom imidlertid til å trekke i langdrag. Først i 1965, ti år etter at NATOs nye forutsetninger var gjort gjeldende for komiteene i alliansen, konstaterte PBOS at det var utviklet "comprehensive arrangements for ensuring that merchant ships would receive fallout warnings." Dette var et resultat av samarbeid mellom en arbeidskomite under sivilforsvarskomiteen, standardiseringskomiteen og de to PBOS-formennene. Men installering av instrumenter for måling av radioaktivt nedfall var fortsatt et problem.³⁸ Det var ikke løst i 1967.

På tross av de mangler som fortsatt fantes i 1966-67, kan NATOs opplegg for

³⁴ PBOS/7/23 (Final) 19. apr. 1956, pkt. 9 (ii), og PBOS/9/31 (Final) 9. juli 1957, pkt 6 (f) og 21.

³⁵ PBOS/10/30 (Final) 17. apr. 1958, pkt. 43.

³⁶ PBOS/11/35 (Final) 24. apr. 1959, pkt. 22.

³⁷ PBOS/12/22 (Final) 7. apr. 1960, pkt. 20.

skipsfartsberedskap da karakteriseres som ferdig utviklede.

Tilpasningen til de nye forsvarsforutsetningene ble en langsom prosess. Erfaringene fra annen verdenskrig la sterke føringer på planleggingen. Erkjennelsen om at en ny krig ville bli vesensforskjellig fra tidligere former for krigføring, var bare gradvis vokst frem. Samtidig hadde andre, organisasjonsinterne faktorer bidratt til å gjøre prosessen sendrektig. Dårlig kommunikasjon mellom militære og sivile i NATO var en av de viktigste av disse.

³⁸ PBOS/16/25 (Final) 15. apr. 1964, pkt. 12.

V

Konsolidering, Norge

1952-1967

De to viktigste PBOS-sakene i Norge i 1950-52 var tilslutningen til DSA-planen og innføringen av en fullmaktslov for rekvisisjon av skip. Stortingsvedtakene i de to sakene åpnet for at norske myndigheter kunne stille den norske handelsflåte til disposisjon for NATO i krig. Beslutningene ble fattet gjennom et korporativt samarbeid. NR hadde deltatt aktivt forut for stortingsproposisjonen om tilslutning til DSA-planen. Forbundet hadde en eksklusiv posisjon som høringspart i utarbeidelsen av rekvisisjonsloven.

Ved disse beslutningene var de rettslige rammer for norsk skipsfartsberedskap etablert. De institusjonelle rammene for arbeidet, spørsmålet om hvem som skulle drive beredskapsarbeidets ulike deler, var ikke tilsvarende utredet. Det ble, så vidt vites, heller ikke utredet senere i 1950-årene. Den manglende gjennomgangen var et uttrykk for at arbeidsfeltet ble forsømt av regjeringen så snart det rettslige grunnlaget var lagt.

I denne delen drøftes utviklingen i det norske beredskapsarbeidet for skipsfarten i den lange konsolideringsfasen mellom 1952 og 1967. Det første kapitlet omhandler to viktige problemfelt som ble gjenstand for bilaterale forhandlinger i 1950-årene; bevæpning og krigsforsikring. I det andre kapitlet diskuteres organiseringen av arbeidet i Norge og utviklingen i ansvarsfordelingen mellom aktørene i det korporative samarbeid.

14

Bilaterale forhandlinger

... frankly he [the Chairman] was not sure that the stage had been reached at which the visit of so large and influential a delegation from Norway was really warranted.

Britisk referat fra norsk-britisk møte i MOT 17. august 1950 om krigsforsikring for skip.¹

Spørsmålene om bevæpning og krigsforsikring av den norske handelsflåte ble reist i forskjellige norske fora og av norske representanter i utenlandske fora parallelt med den hjemlige rettslige tilpasning til PBOS-samarbeidet i 1950-52. Forhandlingene på disse avgrensede problemfeltene kom til å pågå lenge etter at den rettslige tilpasning var avsluttet. Diskusjonene om bevæpningsspørsmålet strakk seg ut hele 1950-tallet. De ga små resultater. Forhandlingene strandet på uenighet om finansieringen. Med unntak av den norske stat var det tre instanser som kunne tenkes å betale: Norske redere, USA og NATO. Den norske regjeringen henvendte seg til hver av disse gruppene. Norge var sterkt medvirkende til at spørsmålet ble behandlet i alle relevante organer i NATO: Saken ble tatt opp i havgruppen, i Standing Group og i arbeidsgrupper under denne, i PBOS og i arbeidsgruppen som møttes i september 1950, i militærrepresentantenes komite og i militærkomiteen, i forsvarskomiteen og NATO-rådet. Bevæpningsspørsmålet kom til å sveve mellom nasjonalt, bilateralt og transatlantisk plan. Etter hvert ble det åpenbart at den norske regjeringen måtte søke en bilateral løsning på problemet. Men heller ikke dette førte frem.

De ulike samarbeidskonstellasjonene innen norsk og alliert skipsfartsberedskap brøt dermed sammen i dette spørsmålet. Det gjaldt det bilaterale samarbeidet mellom Norge og USA, det

¹ "Note of a meeting with Norwegian Delegation which attended the Ministry of Transport on 17th August 1950 to discuss War Risks Insurance Arrangements." GS 11/103 (B), GS 11/108, FO 371/84855, PRO.

atlantiske samarbeidet mellom Norge, PBOS og NATO og det korporative mellom norske myndigheter, rederiene og NR. Årsaken til disse sammenbruddene synes først og fremst å ha vært regjeringens kategoriske krav om at andre skulle betale regningen for forsvarstiltakene.

Forsikringsspørsmålet led en bedre skjebne. Etter et lite vellykket norsk utspill gjennom notatet til etableringen av PBOS kom det i gang forhandlinger mellom Norge og Storbritannia. Den norske organiseringen og saksbehandlingen var igjen korporativ. Den norske krigsforsikring for skib, DNKS, var næringsgrenens hovedaktør på organisasjonssiden. I 1954 kom Norge og Storbritannia frem til en avtale om krigsforsikring.

Bevæpning og betaling

Norske handelsskip fikk under annen verdenskrig installert forsvarsutstyr som mitraljøser, kanoner og avmagnetiseringsutstyr i britiske, canadiske og amerikanske havner. Avregningen for dette forsvarsutstyret ble først gjort som del av det generelle oppgjøret mellom landene etter krigen. Britiske krav om betaling for forsvarsinstallasjoner på norske skip ble avregnet mot norske krav til Storbritannia om betaling for frakt. De amerikanske kravene mot Norge ble slettet. Norske motkrav mot USA, etter norske utlegg til amerikanske verft, ble slettet som del av den generelle oppgjørsavtalen med USA.

Betalingsansvaret ble fordelt på en lignende måte når forsvarsutstyret skulle avinstalleres. Nordmennene måtte betale for arbeidene i britiske havner, mens USA betalte for arbeidene i amerikanske.²

Spørsmålet om igjen å installere forsvarsutstyr på norske handelsskip kom opp tidlig etter annen verdenskrig som ledd i en allmenn gjennomgang av det norske forsvaret. Et underutvalg av Forsvarskommisjonen av 1946 skulle drøfte spørsmålet, men kom ikke særlig langt.

Bevæpningen av den norske handelsflåte fikk ny aktualitet under den økte bipolare spenning fra 1947-48. I slutten av november 1948 opprettet Jens Chr. Hauge og Lars Evensen et rådgivende utvalg. Innstillingen forelå den 31. mars 1949. Det anbefalte flere tiltak: Forsterke fartøyer for montering av skyts, særlig på nybygg; utdanne personell til å betjene handelsflåtens fremtidige forsvarsmidler; anskaffe utstyr (skyts m.v.) for visse typer skip. Totalsummen ble beregnet til ca. 90 mill. kr.³

I september 1949 oversendte Sjøforsvarets Overkommando, SOK, et budsjettforslag for handelsflåtens selvforsvar for budsjettåret 1950-51 til FD. Budsjettet inneholdt blant annet opplegg

² Basberg 1993, s. 32 f. og s. 289-296; Hjeltnes 1995, s. 150 ff. Jfr. Hegland, 1976, s. 198 f.

for et organ som skulle ha ansvar for bevæpningsspørsmålet. Det inneholdt også et forslag til utdanning av personell. I tillegg kom forslag om forsterkning av ca. 59 nybygg. I mai 1950 ba SOK FD gi nødvendig lovhjemmel hvor ansvarsforholdene og fordelingen av utgiftene ble fastlagt. Under de nye beredskapsbevilgningene dette året bad SOK så om tre millioner kroner. To av dem skulle gå til utdanningsformål. Den tredje millionen var en engangsutgift i forbindelse med forsterkning av 85 nybygg.

På et møte mellom FD, ID, UD, SOK og NR ble det besluttet at myndighetene ikke skulle vente på en egen lovhjemmel. Rederiene skulle i stedet la forsterkninger bygges inn på nybygg umiddelbart og for egen regning. På eldre fartøyer måtte forsterkninger bygges inn under dokksetting eller større reparasjoner mens fartøyene likevel lå ved verksted.⁴ Noen dager etter dette møtet tok Hauge opp spørsmålet i regjeringen. FD skulle skrive til ID som så skulle sette "seg i forbindelse med NR for å få rederne til å betale utgiftene selv".⁵

Industriminister Lars Evensen bad NR om å anmode rederiene om å sørge for forsterkning og enkelte innredningsarbeider på skipene i forbindelse med nybygg eller hovedreparasjoner. Han krevde at rederiene etterlevet henstillingen. Han understrekte at arbeidene var i rederienes egeninteresse.⁶ Parallelt med dette ble en lovhjemmel forberedt. Hauge skrev til Evensen at FD i løpet av høsten 1950 ville legge frem et forslag til lovbestemmelse. Det ville gi regjeringen adgang til å påby den nødvendige forsterkning som ledd i skipenes selvforsvar både ved nybygg og ved hovedreparasjoner. Rederiene skulle selv finansiere forsterkningen av egne skip.

Regjeringens ønske om å få bevæpnet handelsflåten omfattet tiltak for å forsterke skipene, innrede dem med ammunisjonsmagasiner og eventuelt skytterlugarer, utdanne personell for å betjene skytset, skaffe skyts og annet utstyr og også sikre leveransene. Nye skip skulle få forsterkning og få innredet ammunisjonsmagasiner og skytterlugarer ved bygging. Skip som gjennomgikk hovedreparasjon, skulle også foreta slike arbeider allerede i fredstid. Det ville gjøre situasjonen langt enklere ved et krigsutbrudd samtidig som det ville spare fartøyene for venting.

Hauge ønsket et samarbeid både med sjømannsorganisasjonene og NR. Norske myndigheter måtte sørge for å ha kanoner, ammunisjon og annet utstyr tilgjengelig for den del av flåten som befant seg i norske farvann. Men Norge trengte også betydelig alliert hjelp.

I NATO lå spørsmålet om bevæpning av handelsflåten opprinnelig under havgruppen, North Atlantic Ocean Regional Planning Group. Verken havgruppen eller andre NATO-organer klarte imidlertid å komme til enighet i spørsmålet. Den norske representanten i havgruppen, kontreadmiral

³ Hauge til Danielsen 5. aug. 1949, nr. 15, FD H, RA.

⁴ Et utsagn i et referat om at dette arbeidet allerede var gjort i England, gjelder trolig britiske skip. Admiralty hadde skaffet tegninger og betalt utgiftene. Ref., Hostvedt 5. sep 1950, nr. 15, FD H, RA.

⁵ Regjeringskonferanse, 8. sep. 1950, Statsministerens Kontor, RA.

Johs. E. Jacobsen, hadde ”bestandig fremholdt at det er av stor betydning å få en løsning istand på internasjonal basis”. Andre land, særlig Storbritannia, mente på den annen side at spørsmålet burde løses på nasjonalt plan.⁷ Dette var trolig årsaken til at behandlingen av saken hadde gått alt annet enn raskt i NATOs militære organer. Ifølge forsvarsminister Jens Chr. Hauge hadde saken stått ”nokså mye i stampe”.⁸

Også Standing Group arbeidet med saken. Et forslag til ”policy of arming of merchant ships” beskrev tre alternativer: La hvert land sørge for egne skip; gi ansvaret for handelsflåtens selvforsvar til NATO; et kompromiss mellom disse to. Den siste løsningen ble anbefalt. Forslaget definerte også bevæpningen for de forskjellige typene skip. Linjefartøyer og trosspetransporter burde få kraftig bevæpning, både antiluftskyts, overflateskyts og eventuelt også våpen rettet mot ubåter. Tankskip og andre spesielt viktige og verdifulle fartøyer måtte få en bestemt type bevæpning. Videre kom behovet for å utdanne mannskaper til å betjene våpnene. Det som ville ta lengst tid, var forsterkning av fartøylene. Den amerikanske representanten i Standing Group uttalte at alle amerikanske handelsskip under bygging fikk de nødvendige forsterkningene og delvis også plattformer og underlag for skytset. Ferdige fartøyer fikk dette når de lå inne til reparasjon. En lignende ordning burde også etableres med de norske skipene, uttalte kontreadmiral Jacobsen. Hauge sluttet seg til dette.⁹

Noen norske fartøyer fikk installasjoner i fredstid. Det var likevel klart at flertallet av de norske skipene måtte forsterkes og spesialinnredes ved et krigsutbrudd. Hauge beskrev det derfor som en stor og viktig sak for Norge å sørge for at norske fartøyer kunne komme inn på utenlandske verft på lik linje med andre ved et eventuelt krigsutbrudd. Dette behovet måtte de norske forhandlerne i NATO ivareta. Norske myndigheter kunne sørge for kanoner, ammunisjon og annet utstyr til den delen av handelsflåten som befant seg i norske farvann. Men det var ”åpenbart” at Norge ikke alene ville makte tilsvarende oppgaver for utenriksflåten: ”Norge må kunne ’trekke’ på en internasjonal organisasjon som råder over betydelige ressurser og som har sine depoter og underorganisasjoner over hele kloden.”¹⁰ Ifølge et udatert policydokument fra FD ville Norge ikke klare å bevæpne den overveiende del av den norske handelsflåten uten hjelp av de andre NATO-landene og særlig USA og Storbritannia. Under en krig ville det være umulig å innkalle skipene til Norge for å bevæpne dem. Det var heller ikke gjennomførlig for Norge å oppbevare væpningsmateriell i havner rundt om i verden. Saken hadde også en så betydelig økonomisk side at det var ”utelukket for Norge å påta

⁶ Evensen til NR 21. sep. 1950, 25.2/72 N IV, UD.

⁷ Jacobsen til FD, 14. sep. 1950, 25.2/72 N IV, UD.

⁸ Hauge til Evensen, 19. sep. 1950, 25.2/72 N IV, UD.

⁹ Jacobsen til FD, 14. sep. 1950; Hauge til Evensen, 19. sep. 1950, 25.2/72 N IV, UD.

¹⁰ Hauge til Evensen, 19. sep. 1950, 25.2/72 N IV, UD.

seg de byrder som en væpning av vår uteflåte vil medføre”.¹¹

Såvel i norsk som i alliert sammenheng påpekte FD at det måtte høre inn under PBOS å utarbeide forslag til prinsipper for skipsfartens selvforsvar. Militære organer skulle så stå for detaljplanlegging og praktisk gjennomføring.¹²

FDs ønske om å få spørsmålet behandlet i plankomiteen for skipsfart hadde fire grunner. For det første begrenset PBOS' geografiske fokus seg ikke til Atlanterhavet, men omfattet alle verdens hav. For det andre hadde Norge større tyngde og dermed økt gjennomslagskraft i PBOS enn i havgruppen. For det tredje var den norske uteflåten, som Norge ikke fikk bevæpnet selv, stort sett identisk med den som ville bli stilt til disposisjon for DSA under krig. For det fjerde kom at havgruppen hadde utrettet svært lite i spørsmålet.¹³

Regjeringen diskuterte bevæpningsspørsmålet i forkant av møtet i PBOS-arbeidsgruppen i september 1950. De norske representantene i gruppen fikk instruks om å ta opp spørsmålet.¹⁴ De norske argumentene i arbeidsgruppen var blant annet bygd på likhetsprinsippet: Når dette prinsippet nå først var innført for skipsfartstjenester, burde det også gjelde andre områder som hadde betydning for utnyttelsen av tonnasjen.¹⁵ Selv om plankomiteen ikke kunne påta seg selve arbeidet med bevæpning av skipene, mente Norge at prinsippet om likebehandling ved bevæpning av skip måtte innarbeides. Om dette ble godtatt av A-pakt-rådet sammen med de øvrige prinsipper for skipsfartsorganisasjonens virksomhet, ville de militære organer ha et direktiv å gå etter når det gjaldt spørsmålet om bevæpning av skip.

Den norske delegasjonen til arbeidsgruppen under PBOS klarte ikke å få inn en bestemmelse om bevæpning av skip slik nordmennene hadde tenkt seg. Gruppen avgav imidlertid en generell uttalelse. Her het det at spørsmålet først og fremst var av militær art. ”Som et generelt prinsipp” var gruppen ”enig i at skip av likeartede typer og klasser og som utfører likeartede tjenester bør bli forsynt med forsvarsutstyr uten flaggdiskriminering”.¹⁶ Utover dette ønsket ikke flertallet i arbeidsgruppen å ta bevæpningsspørsmålet opp til realitetsdrøftelse. Gruppen anbefalte i stedet at plankomiteen rettet en henvendelse til Standing Group om saken. Det så dermed ut til at det ble Standing Group og den nordatlantiske havgruppe som i første rekke ville fortsette å arbeide med spørsmålet. Hauge konstaterte med beklagelse: ”Jeg tror kanskje ikke dette er noen heldig løsning

¹¹ Udatert notat ”Væpning av ...” muligens fra årsskiftet 1950/1951; (jfr) Hauge til Evensen 19. sep 1950, nr. 15, FD H, RA.

¹² Kgl. res., 1. sep. 1950,

¹³ Udatert notat ”Væpning av ...”, FD H, RA.

¹⁴ Evensen til NR 21. sep 1950; Utkast til kgl. res. m. ONs påskrift: ”Rettet i regj. konferanse 31.8.50 ...”. Begge 25.2/72 N 4, UD.

¹⁵ SPB-WGP-18, 12. september 1950, FO 371/84855, PRO.

¹⁶ Dalstø til FD, 21. sep. 1950, 25.2/72 IV, UD.

for oss.”¹⁷

Hauge tok opp spørsmålet igjen på NATOs forsvarsministermøte 28. oktober 1950. Han foreslo at Standing Group ble ”instructed to present a plan on the subject of the inadequate supply of armament for the arming of merchant ships”. Fremstøtet førte til at Standing Group fikk pålegg om å utarbeide en felles NATO-plan for bevæpning av handelsskip.¹⁸ Dette ga imidlertid heller ikke de ønskede resultater. En internasjonal arbeidgruppe under Standing Group kom ikke til å gjøre det de norske representantene mente var viktigst; å fremme en korttidsplan for å løse bevæpningsproblemet. Arbeidsgruppen skjøv i stedet denne ”mest presserende oppgaven” fra seg. Gruppen mente at arbeidet med å sørge for bevæpning av handelsskip på kort sikt måtte overlates til de enkelte medlemsstater.

Også på PBOS-møtet i Washington i november 1950 forsøkte den norske delegasjonen å få innarbeidet et prinsipielt NATO- og PBOS-ansvar for bevæpning av handelsflåten. De andre landene var imidlertid heller ikke nå villige til å gå med på dette. De hevdet at spørsmålet hørte inn under A-paktens militære organer. Plankomiteen vedtok dermed bare en generell uttalelse. Det het at skip av tilnærmet samme type og klasse og i samme type fart generelt burde få forsvarsutstyr uten diskriminering med hensyn til flagg. Plankomiteen understrekte at dersom et tilstrekkelig forsvar ikke omgående ble gjort tilgjengelig for alle havgående handelsskip, ville allokeringen av disse skipene til viktige oppgaver i stor grad bli skadelidende.¹⁹ Men denne understrekningen fikk ingen praktisk betydning.

I Norge kom forsvars- og skipsfartsministeren og ledelsene i SKA og SOK den 9. januar 1951 til enighet om noen grunnleggende retningslinjer for det videre arbeidet. Det norske standpunktet i NATO sto fast. Anskaffelse av skyts til norske fartøyer som hovedsakelig trafikkerte oversjøiske havner, var et internasjonalt ansvar. Nå hadde rederiene satt igang et visst arbeid med å forsterke skipene. Rederiene hadde imidlertid tatt forbehold om å få refundert utgiftene.

De norske planene gjaldt særlig kystflåten. Disse planene fikk et budsjettomfang på ca. 2,2 millioner kroner og omfattet utdanning av 20 væpningsoffiserer og 200 skyttere i året. På materiellsiden sto det til sammen ca. 300 kanoner til rådighet for handelsflåtens selvforsvar. ID skulle oppfordre kystrederiene til å sette igang innbygging av forsterkninger. Sjøforsvaret skulle etablere en avdeling for handelsflåtens selvforsvar som uten utgift for rederne skulle bidra med råd og tegninger og ta seg av utdannelsen av skyttere og væpningsoffiserer. Avdelingen skulle også gjøre nødvendige forarbeider slik at innbygging av forsterkninger kunne utføres når skipene lå til

¹⁷ Hauge til Evensen, 19. sep. 1950, 25.2/72 N IV, UD.

¹⁸ Sivert Nilsen, FD, til F. Jacobsen, UD, 2. mars 1951, 33.2/16 1, UD.

¹⁹ Jfr. i oversettelse: Den Nordatlantiske Plankomité for Skipsfart. Annen rapport til det Nordatlantiske Råd. PBOS/2/26, 20. november 1950. Blant annet i 1-1-5, HD UD.

reparasjon i utlandet. Rederienes forbehold om refusjon av utgifter skulle foreløpig bare tas til etterretning. Sjøforsvaret skulle starte kurser og dessuten utrede nærmere hvilke kategorier sjøfolk som skulle utdannes.²⁰

Etter møtet opprettet Marinens artilleri et nytt kontor med oppgave å bestemme skytsets plassering ombord og utføre det tekniske planleggingsarbeidet etter hvert som rederiene sendte inn skipstegninger. Marinens artilleriinspeksjon satte i gang 40-dagers kurs for skyttere med tilleggskurs på 10-12 dager for væpningsoffiserer. Skytterelevne ble først rekruttert ved at mannskaper som hadde utført vernepliktstjenesten i Marinen de siste 12-15 årene og som ikke var mobiliseringsplassert, ble innkalt til tre måneders tjeneste. Da Forsvaret innførte atten måneders tjenestetid i juli 1952, gikk Marinen over til å utdanne væpningsspersonell i vanlig tjenestetid.²¹

I NATO forble saken stående i stampe. PBOS gjentok sommeren 1952 at skip av lignende type og klasser og med lignende tjeneste burde utstyres med forsvarsmateriell uten hensyn til flagg:

A satisfactory solution of this problem is directly connected with the morale of ships crews and consequently with the flexible allocation of ships. The Board reaffirms its opinion, that a very high priority should be given to this matter by the competent NATO bodies ...²²

Heller ikke denne uttalelsen fikk noen praktisk betydning. Omorganiseringen av alliansen i de første årene av 1950-tallet bidro til å holde spørsmålet i dødvannet. Militærrepresentantenes faste komite erkjente i en rapport etter PBOS-møtet sommeren 1952 at den ikke hadde klart å komme til enighet i bevæpningsspørsmålet. Den måtte sende saken uløst videre til militærkomiteen. Uenigheten var fortsatt knyttet til spørsmålet om hvorvidt forsyninger og installasjon av forsvarsmateriell til handelsskipene skulle koordineres på felles NATO-basis eller om arbeidet skulle være et nasjonalt ansvar. Komiteen påpekte at konsekvensen av handlingslammelsen var at mange av NATOs handelskip ville være uten bestykning i en krisesituasjon i nær fremtid.

Ledelsen i FD tvilte på at militærkomiteen, med sin rent fagmilitære sammensetning, ville være bedre skikket til å løse spørsmålet enn de andre organene spørsmålet hadde vært innom i NATO. Dette var mer et politisk enn et militært spørsmål. Derfor gikk den norske forsvarsministeren, fra januar 1952 Nils Langhelle, inn for å få bragt saken inn for NATO-rådet.²³

Utover høsten 1952 ble spørsmålet om bevæpning drøftet på flere møter i A-paktuvalget. Dette interdepartementale organet koordinerte mange saker og standpunkter i tilknytning til NATO. Utvalget gikk inn for å be NATO-rådet nedsette en ad hoc-komite. Denne skulle gjennomgå

²⁰ Ref. møte i FD 9. jan. 1951 med punktvis oppstilling av ”resultatet av konferansen”, nr. 15, FD H, RA.

²¹ Utredning om handelsflåten selvforvar, 15. sep. 1960, Marinens Overkommando, Admiralstabens, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

²² ”Arming of Merchant Ships for Self Defence”, Memorandum by the Norwegian Delegation. 33.7/10 1 UD.

²³ Langhelle/Nielsen til ID og UD 10. sep. 1952, 33.7/10 1 UD.

prinsippene som forsyningen og finansieringen av nødvendig forsvarsmateriell til handelsflåten skulle baseres på.²⁴

På et møte 9. desember 1952 vedtok militærkomiteen i NATO en resolusjon som oppfordret USA og eventuelt Canada til å vurdere å ta fra sine overskuddslagre for å dekke de mindre lands behov. Norge ønsket så å innlede forhandlinger med de to NATO-partnerne. Resultatet ble imidlertid negativt, og militærkomiteens anbefaling fikk lite å si for Norge.²⁵ Canada var ute av stand til å tilby passende materiell. USA ville stille som betingelse for å gi bort materiell at dette måtte påvirke prioritets spørsmålet for våpenleveransene i sin helhet. FD kom derfor til at spørsmålet ikke lot seg løse på bilateral basis og at det derfor burde tas opp på rådsmøte i NATO.²⁶

Men heller ikke denne beslutningen fikk noen umiddelbare resultater. Et år senere, før et rådsmøte i NATO i desember 1953, fikk norske myndigheter vite at USA hadde tilbudt Nederland å kjøpe nødvendig materiell til bevæpning av handelsflåten. Prisen var trolig noe over ti prosent av selvkost. Nederland hadde godtatt tilbudet uten videre forhandlinger. Landet hadde skaffet halvparten av det nødvendige utstyret, dels ved innkjøp fra USA og Storbritannia, og dels ved bruk av tidligere tysk materiell. Utgiftene til innkjøp av materiell og til utdanning av mannskap ble dekket av den nederlandske stat. Utgiftene til kanonfundamenter ble delvis betalt av staten og delvis av rederiene.

I Norge øynet aktørene nå muligheter for billig amerikansk forsvarsbistand. Det ble derfor besluttet at landet likevel ikke skulle reise bevæpningsspørsmålet på rådsmøtet i NATO. Og USA fremsatte ganske riktig et tilbud til Norge. 76 mm. kanoner kunne leveres i amerikansk havn til en stykkpris på ca. \$ 7400.

Det var begrensede muligheter for å ordne finansieringen innen forsvarsbudsjettets ramme. FD kunne imidlertid finne dekning for 1-2 millioner kroner til innkjøp. Det samme ville antagelig HD ved å overføre midler som var bevilget til beredskapsformål.

Heller ikke dette initiativet fikk noen praktiske resultater. I første omgang strandet det på problemer med å oppbevare materiellet inntil det kunne installeres på skipene. FD ba amerikanske myndigheter lagre materiellet i amerikanske havner, ta ansvaret for å vedlikeholde det og også dekke utgiftene til dette. Amerikanske myndigheter var imidlertid ikke villige til dette. Norske forespørsler til USA om særskilte betalingsordninger ga heller ikke noe resultat. FD undersøkte så med NR om materiellet kunne lagres ombord på skipene. Både plasshensyn og praktiske problemer med utføring av vedlikehold gjorde dette vanskelig.²⁷

²⁴ Prot. A-paktutvalgsmøter 14. okt og 25. nov. 1952, Ad. 33 5/5 1, UD; Skaug til UD 31. okt. 1952. 33.7/10 1 UD.

²⁵ FST til Mil.misj. Wash., 7 (?) aug. 1959, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

²⁶ Prot. A-pakt-utvalget 30. des, 1952, og 1. des, 1953, Ad. 33.5/5 1, UD.

²⁷ Prot. A-pakt-utvalget 2. og 11. feb., 27. apr. og 18. mai 1954, Ad. 33.5/5 2, UD.

Til slutt ga Norge avkall på det amerikanske tilbudet om å kjøpe utstyret. Med en anstrengt budsjettsituasjon utover i 1954 og 1955 mente FD at det ikke lenger kunne bruke 1,5 millioner kroner på dette formålet. Fordi saken trakk ut, ble det heller ikke noe igjen av HD-pengene; de var i mellomtiden blitt brukt til andre formål.²⁸

Norske myndigheters arbeid i første halvdel av 1950-årene for å få bevæpnet norske skip ble dermed særdeles lite vellykket. Dette skyldtes regjeringens strategi. Forsøkene på å velte finansieringen av forsvarstiltak på norske handelsskip over på nær sagt alle andre tenkelige instanser enn den norske statskasse, var mislykket og misforstått. Alle disse andre instansene fremholdt at finansiering var norske myndigheters eget ansvar, men regjeringen var upåvirkelig.

Norske myndigheter fastholdt kravet om alliert finansiering av kanoner på norske skip ut 1950-tallet. Da hadde imidlertid NATOs nye forsvarsforutsetninger for lengst gjort slik bestykning uinteressant. Det norske standpunktet ble dermed akterutseilt av den militærtekniske og forsvarsstrategiske utvikling i NATO.

Norsk-britiske forhandlinger om krigsforsikring

En tilfredsstillende ordning for krigsforsikring er helt grunnleggende for skipsfart under krig. Krigsforsikring kommer i tillegg til vanlig sjøforsikring som dekker regulære skader.

En av de mest umiddelbare oppgaver for de norske skipsfartsaktører ved krigsutbruddet i 1914, var nettopp å få ordnet med krigsforsikring. Lov om krigsforsikring av norske skip ble sanksjonert 21. august 1914. Den 6. januar 1917 signerte Krigsforsikringen, NR og britiske myndigheter en reassuranseavtale som blant annet omfattet skip i alliert fart mellom Storbritannia og Kontinentet.²⁹ I oktober 1935 ble Den norske Krigsforsikring for Skib, DNKS, opprettet på fast basis. DNKS kom til å fylle en viktig rolle under de urolige forholdene med krig mellom Italia og Etiopia, borgerkrig i Spania og krig mellom Kina og Japan.

Gjennom hele annen verdenskrig lå Norge relativt uavbrutt i forhandlinger med britiske interesser og myndigheter om forsikringsspørsmål. Den vanlige sjøforsikringen ble dekket på det private forsikringsmarkedet i London ved forhandlinger med War Risks Insurance Office, mens det samme organet dekket også krigsforsikringen.³⁰

²⁸ Ref. møte 5. mai 1955, Ad. 33.5/5 3, UD.

²⁹ Thowsen 1988, s. 31 og 43. Jfr. Brækhus 1934, s. 102-5.

³⁰ Basberg 1993, s. 49 ff. Jfr. Thowsen 1988 s. 63 og 109 ff.

City, ikke PBOS

Spørsmålet om en ny krigsforsikringsordning for skipsfarten ble reist i forbindelse med etableringen av PBOS i 1950. Saken kom opp i den internasjonale arbeidsgruppen under plankomiteen i september 1950. Dette hadde sin bakgrunn i flere faktorer. Generelt hadde de mindre NATO-landene behov for å dekke reassuranseansvaret på et større marked. Dernest hadde forsikringsselskapet Lloyds en klausul i sine kontrakter om automatisk kansellering av forsikringen etter krigsutbrudd. Særlig Nederland var opptatt av dette. For Norges del var spørsmålet også aktuelt i forbindelse med diskusjonen om DSAs frakter og oppgjøret for skipsfartstjenester under en ny krig: Utgiftene til premie måtte innkalkuleres i grunnlaget for beregning av frakter. Det var også spørsmål om ikke bare å få en ordning for reassuranse, men også regulær krigsforsikring i tilfelle Norge skulle bli okkupert og DNKS igjen måtte innstille.

Det norske notatet som var gått til alle medlemslandene sammen med direktivet for PBOS, hadde tydelig understreket behovet for tilfredsstillende krigsforsikring. Men denne understrekningen skapte problemer for nordmennene. Ved å innarbeide spørsmålet i et notat om norske krav til etableringen av PBOS, ga den norske regjeringen inntrykk av at den også ville ha en forsikringsordning gjennom PBOS. Dette var egentlig fjernt fra norske ønsker.

De norske representantene opptrådte forsiktig da spørsmålet kom opp på arbeidsgruppe-møtene i september 1950. Nordmennene viste bare til at saken måtte diskuteres nøyere hjemme før den eventuelt ble tatt opp på PBOS-møtet i Washington.

Også britiske myndigheter var motstandere av en interalliert forsikringsordning. Behovene for krigsforsikring måtte løses bilateralt og ikke innenfor plankomiteen, het det. Dette ble også stående som arbeidsgruppens beslutning. Det britisk-forfattede referatet fra møtene i september 1950 fastslo kontant at spørsmål om sjø- og krigsforsikring ikke lot seg håndtere tilfredsstillende innenfor en internasjonal organisasjon som PBOS.³¹

Standpunktet ble gjentatt på PBOS-møtet i november 1950. Belgia foreslo her å etablere en interalliert forsikringsordning. Storbritannia avviste dette: Dersom den belgiske regjeringen ønsket å dekke seg mot krigsrisiko og ville henvende seg til Storbritannia, ville den britiske regjering med glede diskutere saken bilateralt, sa den britiske delegasjonen.³² Med britenes aktive og nordmennenes passive motstand kom ikke denne saken lenger i PBOS. Spørsmålet om krigsforsikring ble overlatt til de enkelte land i et eventuelt samarbeid med britiske forsikringsinteresser.

I Norge hadde Krigsforsikringens styre reist spørsmålet om en tilfredsstillende

³¹ Pkt. 6, SPB-WGP-Minutes 4, 11. sep. 1950, FO 371/84855, PRO.

³² Rapport vedrørende 2. møte i plankomiteen, 1-1-5, HD UD.

assuranseordning for norske skip under en storkrig. Ifølge de gjeldende reassuransekontraktene skulle forsikringene opphøre automatisk 48 timer etter utbruddet av en krig hvor en av de fire stormaktene var involvert.³³ Dette betød at forsikringsproblemene fra april-dagene i 1940 kunne komme til å gjenta seg: Reassuransen av de norske skipene hadde opphørt idet Norge ble okkupert den 9. april 1940. Norske skip var uten reassuranse i fire dager etter dette, inntil MOT den 13. april sa seg villig til å overta forsikringene med tilbakevirkende kraft fra 9. april.

Et fellesmøte mellom sentralstyret i NR og DNKS i juli 1950 ba myndighetene legge til rette for diskusjoner mellom MOT og norsk skipsfarts- og krigsforsikringsinteresser. I august reiste så en halvoffisiell og etter forholdene stor norsk delegasjon til MOT for å drøfte mulighetene for en avtale med britene.³⁴ Ingolf Hysing Olsen deltok som observatør i denne delegasjonen. Hysing Olsen hadde ledet Nortraships London-kontor under krigen. Nå var han skipsfartsrådgiver for den norske London-ambassaden.³⁵ Britene undret seg over at Norge sendte en så mannsterk delegasjon ettersom forhandlingene bare ble sonderende.³⁶

Møtet mellom nordmenn og briter kom ikke langt. MOT ville avvente plankomiteens behandling av spørsmålet. Dernest hadde britene inntrykk av at den norske delegasjonen var privat. Britiske myndigheter ønsket primært å forhandle med utsendinger som opptrådte på vegne av den norske regjering. MOT antydte riktignok at Storbritannia muligens kunne inngå en avtale. Da var betingelsen at det måtte skje på bilateralt grunnlag, at det ble ”klarlagt at den norske regjering ikke ville arbeide for forsikring på internasjonal basis”. MOT hadde nemlig mistolket den norske oppfatningen i denne saken. Norske myndigheter hadde selv lagt grunnlaget for denne mistolkningen ved å ta opp spørsmålet om krigsforsikring i det norske notatet til etableringen av PBOS. I et brev til ID gjenfortalte Krigsforsikringen det norske utspillet slik DNKS’ forhandlere hadde fått det fremlagt av MOT på møtet i London:

Mr Guttery [MOT] fremholdt ... at der fra norsk side var fremsatt forslag om en alliert forsikringspool under Atlanterhavspakten, og før dette spørsmål var klarlagt, kunne man ikke komme til noe endelig resultat i forhandlingene med oss. Konfidensitelt nevner vi at de engelske forhandlere fremholdt at man i England var helt i mot en intergovernmental insurance pool.³⁷

Regjeringen diskuterte spørsmålet om krigsforsikring den 28. september 1950. Den nedsatte en ”lynkomite” med Johan Melander som formann og Johs. Dalstø som nestformann og med deltagelse fra JD, HD, DNKS, NR og Forsikringsrådet. Denne komiteen anbefalte at Norge ikke

³³ Krigsforsikringen til UD, 27. jul. 1950, ID til UD 31. jul. 1950, UD til amb. i London, 2. aug. 1950, Prebensen til UD, 4. aug. 1950 og videre korrespondanse, 57.5/89 1, UD.

³⁴ DNKS til ID, 20. sep. 1950, 57.5/89 1, UD.

³⁵ Norges amb. i London til Berthoud, FO, No. 349/1950, 15. aug. 1950, GS 11/102, FO 371/84855, PRO.

³⁶ ”Note of a Meeting ... 17th August, 1950 ...”, GS 11/108, FO 371/84855, PRO.

gikk inn for en interalliert forsikringsordning. Den begrunnet dette i økonomiske interesser: I motsetning til Norge var de fleste andre deltagere i skipsfartssamarbeidet større forbrukere enn ytere av skipsfartstjenester. Forbrukerne av skipsfartstjenester måtte i tillegg til frakter forutsettes å refundere utgiftene til krigsforsikringen. En kunne derfor anta at de fleste deltagerlandene ville være interessert i en forsikringsordning som var ugunstig for de typiske skipsfartslandene. Den usikkerheten som ville råde med en interalliert forsikringsordning, ville være skadelig for norsk skipsfarts kredittverdighet i utlandet. Norske skip hadde på dette tidspunktet en utenlandsk pantegjeld på ca. 600 millioner kroner. I tillegg kom betydelige beløp på nybygg som ennå ikke var levert. En måtte også regne med at nye kontrakter om skipsbygging som ble sluttet, også i betydelig grad måtte finansieres med utenlandske lån.³⁸

At det var befrakteren som betalte premien, fikk også den følge at ”man fra norsk side (er) interessert i høyest mulige assuranceverdier”. Selv om lynkomiteen regnet alternativet for lite aktuelt, ville det være mer fordelaktig for Norge om assuranceordningen kunne inngås i Amerika enn i Storbritannia. Det skyldtes at USA trolig ville gå inn for noe høyere assuranceverdier enn Storbritannia.

Lynkomiteen anbefalte at Norge fulgte det britiske forslaget; hver enkelt regjering skulle forsøke å oppnå en akseptabel ordning for seg gjennom tosidige avtaler med andre land. Komiteen ønsket også at nordmennene reiste spørsmålet om hvor lang tid forsikringsordningen skulle vare etter et krigsutbrudd. Utviklingen under en krig ville nemlig gjøre det nødvendig å få skipene helt eller delvis forsikret i Amerika. Lynkomiteen mente Norge burde gå inn for en ordning som varte ett år og som deretter ble fornyet automatisk inntil videre hvis den ikke var oppsagt av en av partene tre måneder i forveien. Man burde imidlertid unngå å forplikte seg fast for en lengre varighetsperiode enn tre år.

Videre var det spørsmål om hvordan erstatningsansvaret overfor skadde mannskaper og omkomne mannskapers etterlatte skulle dekkes. Mannskapene og deres pårørende hadde krav på ertstatning fra Rikstrygdeverket i henhold til lov og fra rederiene i henhold til tariffavtaler. Under annen verdenskrig hadde en forsikringsavtale med War Risk Insurance Office under MOT også dekket dette ansvaret. Under forhandlingene mellom den halvoffisielle norske delegasjonen og MOT i august 1950 fremholdt Storbritannia imidlertid at landet ikke lenger kunne påta seg et slikt ansvar. Lynkomiteen mente Norge likevel burde få i stand en ordning som også dekket mannskapsansvaret. Det skulle ikke fastsettes særskilte premier, men de burde inkluderes i krisforsikringen for skipene slik at man lettere fikk utgiftene refundert av befrakterne.

³⁷ DNKS til ID, 20. sep. 1950, 57.5/89 1, UD.

³⁸ ”Innstilling vedrørende krigsforsikring ...”, 9. okt. 1950, jfr. Dalstø til UD 30. sep. 1950, 57.5/89 1, UD.

Lynkomiteen sluttet seg for øvrig til DNKS' ønsker om å slutte avtale med MOT om reassuranse for 80 % av verdiene om Norge ikke ble okkupert og om 100 % assurance hvis Norge ble okkupert.³⁹

Lange forhandlinger

Den 13. oktober 1950 oppnevnte regjeringen en delegasjon med Hysing Olsen som formann for å forhandle med MOT om krigsforsikring av norske skip. Ti dager senere hadde nordmenn og briter kommet til enighet om et avtaleutkast. Avtalen ble foreslått inngått mellom MOT og DNKS. To punkter var sentrale. For det første skulle den omfatte en reassuranseordning for 80 % av assuranceverdiene. For det andre skulle en representant for MOT stille garanti om direkte-forsikring av handelsflåten hos MOT dersom DNKS ble satt ut av spill ved okkupasjon av Norge.

Britiske myndigheter hadde ikke myndighet i fredstid til å assurere eller reassurere utenlandske skip mot krigsrisiko. Ved et krigsutbrudd som involverte Storbritannia, ville MOT imidlertid få slik fullmakt automatisk. Derfor kunne det ikke inngås en formell norsk-britisk avtale i fredstid. En av embedsmennene i MOT ville imidlertid etter direktiv fra den britiske transportminister bekrefte følgende i brev til Hysing-Olsen: Om det brøt ut krig som involverte Storbritannia, skulle avtale mellom MOT og DNKS om reassuranse opprettes. Det skulle videre bekreftes at dersom DNKS ikke var i stand til å oppfylle kontraktsbetingelsene fordi Norge var okkupert av en stat som Storbritannia var i krig med, ville MOT etter forespørsel fra den norske regjeringen overta direkte krigsforsikring av handelsflåten for 100 % av verdiene. Denne ordningen skulle så bekreftes av Hysing-Olsen i et svarbrev. Ordningen ville være bindende i ett år etter brevets dato. Etter det kunne den oppsies med tre måneders varsel.

Den samme lynkomiteen som hadde vært i funksjon tidligere på høsten, gjennomgikk nå det norsk-britiske forhandlingsresultatet. Lynkomiteen anbefalte opplegget, men den pekte også på to forhold som måtte diskuteres videre med britene: Det første punktet var knyttet til reassuranseverdiene. Disse skulle fastsettes etter forhandlinger mellom MOT og Krigsforsikringen. Verdiene skulle imidlertid ikke være høyere en assuranceverdiene for tilsvarende britiske skip. Her kunne det oppstå problemer: De norske verdiene var høyere når det gjaldt eldre skip.

Det neste punktet gjaldt garantibetingelsene for den fulle direkteforsikring i tilfelle okkupasjon. Lynkomiteen foreslo at garantien ble utvidet til å gjelde det tilfelle at den norske handelsflåte ble rekvirert *uten* at Norge var okkupert.⁴⁰

Regjeringen gikk inn for utkastene til avtale og brevveksling etter å ha behandlet spørsmålet i

³⁹ ”Innstilling”, 57.5/89 1, UD.

mars 1951. Den oppnevnte en delegasjon til å føre avsluttende forhandlinger med britene. Delegasjonslederen, Hysing Olsen, fikk fullmakt til å utveksle brev med formannen for den britiske delegasjon på regjeringens vegne. Brevene skulle inneholde bekreftelse på at det etter utbruddet av en krig som involverte Storbritannia, skulle inngås avtale mellom DNKS og MOT om reassuranse av 80 % av forsikringsverdiene for norske skip som DNKS hadde forpliktelse for. MOT skulle etter anmodning fra den norske regjeringen overta direkteforsikringen av 100 % av forsikringsverdiene. Regjeringen festet seg også ved tre punkter som fortsatt representerte problemer. For det første måtte den norske delegasjonen få inn et nytt punkt der MOT erklærte seg villig til å overta full forsikring av norske skip også i tilfeller hvor Norge ikke ble okkupert. Dernest ønsket regjeringen å sikre seg muligheten for å reassurere mannskapsansvaret andre steder. Til slutt bad regjeringen om at erstatningsutbetalingen etter enkeltskader skulle foretas i den valuta reparasjonsregningen skulle betales. På dette siste punktet handlet regjeringen i strid med UD's råd: For å unngå å fastlåse valutaspørsmålet under en fremtidig iverksettelse av avtalen, mente UD dette spørsmålet ikke burde tas opp i de videre forhandlingene med britene. I brevet fra SKA til Hysing-Olsen, het det imidlertid at "Delegasjonen bør forsøke å få inn en bestemmelse ... om at betaling av erstatningskrav i anledning partikulære skader skal foretas i den valuta hvori reparasjonsregningen betales."⁴¹

De norske ønskene førte til at forhandlingene med Storbritannia kom til å strekke ut i tid. Det var særlig behovene for tilleggsforsikring og grunnlaget for fastsettelse av skipsverdier som ble problematiske. MOT gikk med på at norske redere kunne tegne tilleggsforsikring for mannskapsansvaret utenom MOT. Britene tok imidlertid forbehold om at Norge skulle fraskrive seg adgangen til å forlange premieutgiftene til tilleggsforsikringen inkludert i de omkostningene som skulle danne grunnlag for fastsettelsen av frakter i DSA. Dette kravet møtte igjen sterk motbør i Norge. Verken NR eller SKA mente Norge kunne binde seg til dette; Norge måtte i DSA stå fritt i vurderingen av hvilket utgiftsgrunnlag fraktratene skulle bygge på.⁴²

Den 22. mai 1951 fremla Sir Norman Guttery et nytt forslag for Hysing-Olsen. MOT ønsket nå å innarbeide en klausul om at erstatning etter tilleggsforsikring ville komme til fradrag i erstatningene som ble utbetalt fra britisk side. Guttery understrekte også at Storbritannia aldri ville kunne tilby Norge en forsikringsavtale på grunnlag av høyere skipsverdier enn det som gjaldt for britiske skip.

For norske aktører ble dette et lite fristende tilbud. Om Norge godtok det nye britiske forslaget, ville det i betydelig grad redusere poenget med å tegne tilleggsforsikring. Både NR og Krigsforsikringen frarådet derfor tilbudet. Når det gjaldt skipspriser var norske verdier de eneste

⁴⁰ Notat: "Krigsforsikring av den norske handelsflåte under en ny krig", 8. des. 1950, 57.5/89 1 UD.

⁴¹ Kgl. res. 16/3 1951 (med UD's tilråding), og Dalstø til Hysing Olsen, 13. mars 1951, 57.5/89 1 UD.

som norske rederier kunne anerkjenne for skipene. De norske verdiberegningene av skip bygde på en årlig reduksjon på 3 %. De britiske verdiene var ikke endelig fastlagt høsten 1951. De ville trolig bli liggende på 5 %. Det betød at de britiske verdier for eldre skip ville ligge langt under tilsvarende norske. Den britiske beregningsmåten medførte så utilstrekkelige erstatningssummer og skapte behov for tilleggsforsikring. En måtte også ta i betraktning forskjellene i beskatningsprinsippene i Norge og Storbritannia. I Norge var et rederi skattepliktig av en bokholderimessig forlis- eller salgsgevinst. I Storbritannia var imidlertid en slik gevinst sett på som formuesøkning og ikke gjenstand for inntektsbeskatning.

De norske aktørene var ikke særlig begeistret for noen av de britiske forslagene. I de neste månedene pågikk det derfor en lengre tanke- og diskusjonspross på norsk side. Vi behøver ikke gå nøyere inn på denne her; utfallet var at Norge valgte å avvente situasjonen og bruke passivitet til å fremtvinge et bedre britisk forslag: Nordmennene regnet med at britene i virkeligheten hadde ”en meget stor interesse i å få krigsforsikringen av den norske handelsflåte tegnet i London”. Samtidig var det en utbredt oppfatning blant norske beslutningstagere at britene hadde ”koblet forsikringsvilkårene og fraktansettelsen sammen på en litt utilstedeilig måte”. Enda en grunn kom til disse: Britene var i ferd med å utrede spørsmålet om britiske skips gjenanskaffelsesverdi med tanke på forsikringsspørsmålet.⁴³ Dermed kom ikke briter og nordmenn frem til en avtale om krigsforsikring i 1951.

I 1952 vedtok Storbritannia en lov om krigsforsikring, ”Marine and Aviation Insurance (War Risks) Act”. Den ga MOT anledning til å slutte avtaler om reassuranse etter å ha fått dem godkjent i Treasury. DNKS kunne dermed inngå avtale med MOT om reassuranse. Den britiske garantien om eventuelt å overta direkte-forsikringen av norske skip etter anmodning fra regjeringen skulle fortsatt sikres gjennom brevveksling mellom en MOT-embedsmann og Hysing Olsen på vegne av DNKS.⁴⁴

Først i desember 1953 forelå resultatene av drøftelsene internt i Storbritannia. De norsk-britiske forhandlingene ble gjenopptatt tidlig i 1954. Sett med norske øyne førte det nye britiske beregningsgrunnlaget til en vesentlig forbedring. Amortisasjonssatsen ble liggende på 5 %, men den skulle nå baseres på gjenanskaffelsesverdien + 25 % med noen justeringer. For norsk handelsflåte ga dette en høyere samlet assuranseverdi.⁴⁵

MOT fastholdt imidlertid at forsikringen ikke skulle inkludere mannskapsansvar. Dette ansvaret lå for norske mannskaper på ca. 1.790 millioner kroner med 40.000 mann i handelsflåten (som samlet ansvar og hvis alle skulle omkomme). Norge fraskrev seg ikke adgangen til senere å

⁴² ID til UD 10. mai 1951, 57.5/89 2, UD.

⁴³ Notat sign. Th.B., Handelspol. Avd., UD, 15. okt. 1951, 57.5/89 2, UD.

⁴⁴ MOT til Hysing Olsen 5. feb. 1954, 57.5/89 2, UD.

forlange at utgiftene i forbindelse med mannskapsansvaret ble inkludert i utgangspunktet for fastsettelsen av fraktrater.⁴⁶

Gjennom nye forhandlinger i mai 1954 kom Norge og Storbritannia frem til en avtale. Den omfattet både reassuranse for 80 % og garanti om direkteforsikring under en okkupasjon av Norge. Garantien ble stilt i et brev fra MOT til Hysing Olsen på vegne av Krigsforsikringen. Dermed var det sterke norske behovet for en god forsikringsordning for skipsfarten under krig blitt løst.⁴⁷ Men prosessen hadde krevd tid. Norske forhandlere hadde, med en blanding av mas og press på den ene side og passivitet og forhaling på den annen side, fått en gunstig avtale.

⁴⁵ Guttery, MOT, til Hysing Olsen 1. des., og; Hysing Olsen til UD, 2. des. 1953, og; Handal til UD, 5. apr. 1954, 57.5/89 2, UD.

⁴⁶ Handal til UD 5. apr. 1954, 57.5/89 2, UD.

⁴⁷ Hysing Olsen til UD 21. mai 1954, 57.5/89 2, UD.

15

Organisering og planer i tre faser, 1952-1967

... Dalstø makter ... ikke å overkomme dem [problemer og spørsmål i beredskapsarbeidet], med liten stab på den ene side og alt arbeid som følger av reguleringspolitikken på den annen. For undertegnede å pusle med dem mer eller mindre alene, i ledige stunder, fører heller ikke frem.

Johan Seland, seks år etter opprettelsen av PBOS.¹

Det er derfor fremdeles store betenkelige lakuner.

Skipsfartsutvalgets og HDs vurdering av arbeidet i Norge femten år etter opprettelsen av PBOS.²

Med Stortingets tilslutning til DSA-planen og med loven om adgang til rekvisisjon fra desember 1952 hadde norske myndigheter lagt de rettslige rammer for norsk skipsfartsberedskap. De institusjonelle rammer var foreløpig ikke utredet verken for det norske apparatet som skulle drive planlegging eller det norske organet som skulle stå for driften av skipene under krig. Etableringen av disse apparatene kom til å ta lang tid. En kan i denne sammenheng karakterisere tiden mellom 1952 og 1967 som en lang etablerings- og konsolideringsperiode. Det korporative samarbeidet var hele tiden et fundament, men samarbeidsformen og innflytelsen mellom aktørene i samarbeidet varierte. Perioden kan deles i tre, med årene 1956 og 1960 som omtrentlige skiller. En slik inndeling bygger på flere faktorer – hvem som i disse tre fasene hadde et hovedansvar for planleggingen, aktiviteten i planleggingen og innholdet i planene.

I 1952-1955 var ansvaret for deler av skipsfartsberedskapen tillagt et underutvalg under

¹ Redegjørelse, "Skipsfartens beredskap", IV Konklusjon, 4087-C-2, 4077-C, 6 juni 1956, NR.

² St.prp. nr. 5 (1966-67), s. 2.

Transportberedskapsrådet, TBR. Det ble sagt lite om andre organers ansvar eller trukket noen grenser mot SKA og NR som i større og mindre grad arbeidet med det samme feltet. I 1956 ble dette TBR-underutvalgets arbeidsfelt overført til SKA, som nå fikk hovedansvaret for uteflåtens beredskap. I begynnelsen av 1960-årene viste det seg at denne løsningen ikke fungerte tilfredsstillende. Regjeringen nedsatte da et skipsfartsutvalg med deltagere fra flere departementer, Forsvaret og næringslivsorganisasjonene. Utvalget gjennomførte en grundig utredning og diskusjon om hvem som skulle gjøre hva i det norske beredskapsarbeidet for skipsfarten. Dette ledet til at det i 1966 ble opprettet et beredskapssekretariat i NR. Det overordnede ansvaret skulle fortsatt ligge i HD-SKA, men det praktiske arbeidet skulle nå i stor grad forestås av NR.

Aktivitetsnivået i arbeidet, det andre kriteriet for periodiseringen, økte gjennom de tre fasene. Nivået var beskjedent frem til 1956. Omfang og intensitet tiltok deretter. I 1960-årene var aktiviteten jevnt høy og mange mennesker involvert i arbeidet. I denne siste fasen ble mange av planene og oppgavene i beredskapsarbeidet ferdigstilt, i den grad man kan tale om ferdigstilling i beredskapssammenheng: I likhet med store deler av forsvarsplanleggingen for øvrig må beredskapsplaner stadig gjennomgås og tilpasses nye forhold – som utviklingen innen teknologi, sikkerhetspolitikk og forsvarsplaner.

Det siste kriteriet for inndelingen av perioden 1952-1967 i tre faser er beredskapsplanenes innhold. I årene 1952-1955 var den norske planlegging som tross alt fant sted, dominert av scenariet tradisjonell krig. Den neste fasen fremstår som en brytningstid mellom gamle og nye forsvarsforutsetninger. Noe av planvirksomheten var uberørt av NATOs nye forutsetninger om krig med atomvåpen, mens andre elementer bar preg av de nye forutsetningene. I økende grad kom disse elementene til å dominere, og fra 1961-62 hadde den overveiende delen av planvirksomheten innbygd atomkrigsscenarioet.

Med bakgrunn i avhandlingens korporative perspektiv vil den administrative ordningen av beredskapsplanen være et hovedområde i dette kapitlet. Det vil fremgå at det offentlige apparatet og det uformelle samarbeidet med næringslivet ikke strakk til overfor de omfattende beredskapsbehovene. Utredningen om skipsfartsberedskapsplanen i første halvdel av 1960-årene anbefalte at det praktiske ansvaret skulle overføres til NR. Det uformelle korporative samarbeidet i 1950-årene ble dermed endret til en kontraktbasert arbeidsdeling fra siste del av 1960-årene.

I tilknytning til drøftelsen av det norske beredskapsarbeidets ledelse i de tre fasene 1952-1955, 1956-ca. 1960, og 1961-1967 diskuteres også noen hovedtrekk i planene. I det første tidsrommet ble det utviklet et skjelett for et system for mottak og omdirigering av skip i norske havner. I siste halvdel av 1950-årene utarbeidet aktørene generelle beredskapsplaner. Samtidig fortsatte forsøkene på å etablere en ordening for bevæpning av de norske handelsskipene. I begynnelsen av 1960-årene

ble store deler av planverket ferdigstilt, samtidig som det vokste frem en erkjennelse av behovet for å styrke planleggingsapparatet.

1952-1955: Uklare ansvarsforhold, liten aktivitet

Regjeringen opprettet Transportberedskapsrådet i 1952. Organet skulle planlegge og i tilfelle mobilisering lede all transporttjeneste utenfor krigsskueplass i Norge, med unntak av Forsvarets interne transport. TBR fikk først og fremst et innenriks mandat. Gjennom en av sine mange underkomiteer fikk rådet likevel også ansvaret for beredskapsarbeidet i tilknytning til den norske handelsflåten.³

TBR var en omfangsrik organisasjon etter norske forhold med et råd og sekretariat og med seks hovedutvalg for ulike saksområder. Endel av hovedutvalgene fikk igjen en rekke underutvalg. I januar 1953 hadde selve rådet ti medlemmer, en formann og ni ”varamenn”, to fra SD, to fra HD, tre fra FD, en fra FST og en fra Sivilforsvaret. Formann var ekspedisjonssjef Erling Føien fra SD. Fra HD deltok Ole Colbjørnsen og byråsjef Münster Krohn i rådet. TBR-sekretariatet ble ledet av oberst Roscher Lund og kommandørkaptein Siem.

De største hovedutvalgene var for sjøtransport og for veier og veitransport. Derneft kom organer for jernbaner, for transportkrav og for drivstoff. Hovedutvalget for sjøtransport, HUST, hadde ambassadør Arne Sunde som formann og Johs Dalstø som viseformann. Utvalget besto for øvrig av folk fra Samferdselsdepartementet, Forsvaret og Havnedirektoratet. HUST og hovedutvalget for veitransport fikk begge en rekke underutvalg. De tre siste fagområdene av TBR var bare organisert som mindre komiteer.⁴

Et av HUSTs underutvalg fikk ansvaret for planleggingsoppgaver i tilknytning til kysttransporten. Underutvalget for kysttrafikk skulle registrere kystflåten, planlegge kysttransportlinjer og sette opp kriseruteplaner på kysten. Andre oppgaver var organisasjonsform for disponering av skip under TBR, uttak av firmaer og personer, militære bestemmelser for kysttrafikk i krigstid, samarbeid mellom sjø- og landmilitære myndigheter og sjøtransportorganer. Utover vinteren 1952-53 arbeidet i hvert fall to organer med å listeføre norske kystskip med en rekke opplysninger etter ønske fra NATO: AFNE hadde bedt om registrering av skip helt ned til 20 brt. Kystfartsavdelingen i SD registrerte gruppen under 300 brt., SKA gruppen over.⁵

³ Regjeringen trakk opp hovedlinjene for TBRs virksomhet i kgl. res. av 18. juli 1952: ”Instruks for planlegging av den sivile transporttjeneste ved beordret mobilisering og i krig”. Siktetmålet var å få tilfredsstillende de sivile og militære transportbehovene som ville oppstå under krig.

⁴ Oversikt i vedlegg til ref. fra møte 13. jan. 1953, 34 B Transportberedskapsrådet, 100, B, NSF AAB.

⁵ Ref. møte 14. feb. 1953, 34 B Transportberedskapsrådet, 100, B, NSF AAB.

Andre underutvalg under HUST var de for oversjøisk transport, for mottak og dirigering av skip og for havner. Det var her, i det første av disse underutvalgene, vi finner det organ som på vegne av den norske stat skulle planlegge skipsfartsberedskap i Norge i denne fasen. På det første møtet den 6. mai 1953, hvor hovedsaken var en orientering om PBOS, endret underutvalget navn til ”utvalget for utenriksfart”.

Et av dette utvalgets første oppdrag ble å trekke grensen mellom havgående skip og kystskip. Grensedragningen ville definere arbeids- og ansvarsdelingen mellom utvalget og SKA på den ene side og SD på den annen. Dernest skulle utvalget samle og formidle informasjon i tilknytning til den utenriksgående skipsfarten og særlig trafikken til og fra Norge.

Oppgavene som dette underutvalget fikk, var enkeltvis sentrale. Formuleringen av oppgaver synes likevel tilfeldig, og mengden oppgaver var beskjeden i forhold til alt en i ettertid kan se ventet av gjøremål. Det ble ikke redegjort for hvor stor del av planleggingen dette underutvalget skulle forestå. Utvalget skulle være et koordinerende og utredende organ for norsk skipsfartsberedskap, men det tok ikke selv våren 1953 stilling til typen og graden av slik koordinering. Skulle det avgrense seg til administrative gjøremål i forbindelse med sjøverts transport mellom Norge og andre land? Skulle det også påta seg ansvaret for norske skipsfartsinteresser innenfor PBOS-DSA?⁶

En vesentlig del av planleggingen av beredskap for den utenriksgående norske handelsflåte i denne første tiden fikk dermed preg av å være bortgjemt. Det var satt bort til et utvalg som lå under et annet utvalg som igjen var underlagt et stort og forholdsvis frittstående råd. Utvalgets plassering i forhold til andre norske aktører ble ikke særlig diskutert. Forholdet mellom de andre aktørene på skipsfartsområdet i Norge kunne også synes uavklart. Den lave prioriteringen dette feltet fikk gjennom plasseringen i et slikt underutvalg, representerte et brudd med norske myndigheters markering av landet som en skipsfartsnasjon overfor utenlandske aktører.

TBR forsøkte å utbygge HUST-apparatet videre i 1953 ved å øke den korporative deltagelsen. Det reflekterte en forestilling om at korporativ deltagelse var verdifullt i seg selv, uten at man begrunnet dette nærmere. En representant fra NR kom inn i underutvalget for oversjøisk transport, mens Ingvald Haugen ble tatt inn på vegne av NSF. I underutvalget for kysttransport skulle man forsøke å få inn et medlem av Fraktefartøyenes Landsforening ”som representant for denne gruppe fartøyer”. Underutvalget for mottak og dirigering av skip og havnespørsmål skulle rette en forespørsel til en direktør i Wilhelmsens rederi om å bli med, mens Ingvald Haugen skulle forsøke å få et medlem fra Norsk Transportarbeiderforbund. Underutvalget for skipsreparasjoner skulle bygges opp med direktører fra Fredrikstad og eventuelt også Aker mek. verksteder. Det skulle også undersøkes om en representant fra treskipsbyggeriene skulle med, mens Ingvald Haugen skulle

⁶ Ref. møte 6. mai 1953, , 34 B Transportberedskapsrådet, 100, B, NSF AAB.

foreslå en representant fra Jern og Metall.⁷

Disse forsterkningene var på langt nær tilstrekkelige til å gi beredskapsarbeidet for den norske handelsflåte et løft.

Plan for mottak og omdirigering av skip – SDR

TBR fungerte som plan- og koordineringsorgan for skipsmottak i norske havner under krig. For et importavhengig land med en lang kystlinje var dette temaet viktig.

To av underutvalgene under TBR/HUST skulle drøfte spørsmål på dette feltet. Et av dem skulle utarbeide forslag til organisasjon av mottak og oppsetting av sentralt og lokale mottaksrom, utbygge lokale organer og planlegge bruk av havner og reservehavner. Et annet underutvalg skulle blant annet formulere regler for beskyttelse, reparasjon og vedlikehold av havner. Det skulle også analysere mulighetene for å øke reparasjonskapasiteten for skip i de viktigste havnene.⁸ Disse to utvalgene ble opplistet i TBR høsten 1952. De ble i løpet av samme vinter endret til ett utvalg for mottak og dirigering av skip og havnespørsmål og et annet for skipsreparasjoner. Det siste av disse to ble foreløpig lagt på is fordi DØF allerede skulle ha opprettet en gruppe for skipsreparasjoner.⁹ I juni 1954 opprettet TBR likevel en skipsreparasjonsgruppe.

Utvalget for mottak og dirigering av skip og havnespørsmål ble et norsk organ for arbeidet med SDR, Ships Destination Room, blant annet med deltagere fra utenriksfarten ved SKA, fra SD/TBR, og fra andre norske transport, forsynings- og forsvarsorganer.¹⁰ Planleggingen av skipsmottak i Norge under krig fikk tidlig som forutsetning at skip som skulle til Norge, ikke skulle omdirigeres til andre land, men bare til andre norske havner enn opprinnelig tenkt hvis nødvendig. Prinsippet sto i kontrast til andre lands planlegging. På Kontinentet ville det i langt større grad bli aktuelt å omdirigere skip fra et land til et annet.

De største norske havnene lå i Oslo, Bergen og Narvik. Norge hadde dessuten gode naturlige forutsetninger for spredning av skipsfarten gjennom oppankring ved mindre havner og i fjorder. I en krigssituasjon syntes det dermed ikke å være noen grunn til at skip på vei til Norge, bare noen dagers reise unna, skulle gjøre vendereis. Det var heller ikke nødvendig at skip i havn umiddelbart ved krigsutbrudd skulle forlate Norge før lossingen var fullført. Problemet lå heller i å flytte fra større til mindre havn og å forsikre seg om at SDR tidligst mulig var i funksjon.

⁷ Ref. møte 13. jan. 1953, 34 B Transportberedskapsrådet, 100, B, NSF AAB.

⁸ Andre oppgaver var å undersøke mulighetene for å øke antallet laste- og losse-arbeidere i de viktigste havnene, skaffe oversikt over mobilt havnemateriell, undersøke egnede steder og materiell for overføring av last direkte fra havgående skip til kystskip. Møteprotokoll, møte nr. 1, Hovedutvalget for sjøtransport, 29. nov. 1952, 34 B Transportberedskapsrådet, 100, B, NSF AAB.

⁹ Roscher Lund til HUST-medlemmene 19. jan 1953, 34 B Transportberedskapsrådet, 100, B, NSF AAB.

Halvparten av all sjøverts trafikk til og fra Norge gikk på utenlandsk kjøp. Planene om skipsevakuering måtte ta stilling til de særegne problemer som var forbundet med utenlandske skip i norske havner ved utbrudd av krig. Videre ville en måtte anta at skip på vei til områder som var sterkt truet av atomangrep, måtte snu. Dermed oppsto spørsmål om hvor skipene skulle sendes og hva som skulle gjøres med lasten ombord.

Øvelsen *Mariner* den 24. – 30. september 1953 ble en tidlig norsk utprøving av det omfattende samarbeidet som behandlingen av skipsmottak ville innebære i krig.¹¹ Øvelsen bygde på bruk av ”papirskip” og simulerte konvoier. Et kontor for skipsmottak ble opprettet under ledelse av Erling Føien i SD. Øvelsesopplegget ble ledet av TBR under Roscher Lund. SKA, som skulle omgjøres til eget departement i krigstid, deltok med en representant. I tillegg kom en representant fra dansk SDR.¹²

Det var TBR som ledet forberedelse og gjennomføring av *Mariner*. Poenget var at ledelsen for hver enkelt havn skulle skaffe seg best mulig oversikt over situasjonen i havnen og sørge for størst mulig flyt inn og ut av skip, hurtigst mulig lossing og lasting og koordinering mot viderebeordring.¹³

Planleggingen som ble gjort i 1953-54, ble i liten grad endret etter at NATO innførte sine nye forutsetninger om atomkrig. Det ble reist spørsmål om man trengte SDR. Organet ble for eksempel utelatt fra en skipsfartsøvelse i 1962. Erfaringene fra øvelsen tilsa imidlertid at det fortsatt var behov for et eget organ til skips- og importdirigering under krig. Nye planer ble derfor diskutert fra 1963-1964.¹⁴

1955-1960: Nye NATO-forutsetninger, klarere ansvarsforhold

Planleggingen av norsk skipsfartsberedskap led i første del av 1950-årene under uklare ansvarsforhold. Som beskrevet var underkomiteen for oversjøisk transport under TBR/HUST tiltenkt hovedansvaret for norsk skipsfartsberedskap. Dette ansvaret ble imidlertid ikke tydelig definert, og

¹⁰ Ref. møter 21. feb., 9. mar., 8. apr. 1953, 34 B Transportberedskapsrådet, 100, B, NSF AAB.

¹¹ De storpolitiske forutsetningene for *Mariner* var: Den 22. september ble ordre gitt til forberedelse av evakuering over Østersjøen og Elbe, Weser og Ems. Tidlig dagen etter ble det så gitt ordre om denne evakueringen, men på samme kveld ble slik evakuering umulig. Neste dag kom store luftangrep fra øst. Fienden erobret Kielerkanalen ubeskadiget. Sverige forble nøytralt. Den 23. september tok de allierte regjeringer kontrollen over handelsflåten. Omkring 60% av oppankningsplassene skulle være opptatt. Maksimalt lossekvantum var 500 tonn per skip per dag. Bunkers var tilgjengelig og 30% av alle kystskipene kunne beslaglegges. Samtlige allierte regjeringer skulle ved starten av øvelsen ha overtatt kontrollen over sine nasjonale handelsflåter gjennom nasjonale skipsfartskomiteer. Udatert, usignert, håndskrevet notat, NATO 1952-54, Saksarkivet nr. 71, Statens Skipsfartsdirektorat, RA.

¹² ”Øvelse ’Mariner’ ...”, 22. sep. 1953, AR/NS, NATO 1952-54, Saksarkivet nr. 71, Statens Skipsfartsdirektorat, RA.

¹³ Roscher Lund 17. sept. 1953, NATO 1952-54, Saksarkivet, Statens Skipsfartsdirektorat, RA.

det ble ikke trukket grenser mot andre organers ansvarsområder. Det virker heller ikke som om TBR/HUST-utvalget fungerte effektivt. I motsetning til hva som fremgår av en stortingsmelding om arbeidet med landets økonomiske forsvarsberedskap, utrettet ikke denne komiteen særlig mye. Den døde stille i løpet av 1955. UD gikk etter dette inn for at SKA skulle overta arbeidsgruppens ansvar. Ekspedisjonssjef Paul Koht i UD konstaterte i april 1956 at TBR/HUST-underutvalget ”ikke lenger er i virksomhet og SKA må nu være nærmest til å ta seg av planleggingsoppgaven for utenriksfarten”.¹⁵ Koht reiste også spørsmålet om hvilke norske myndigheter som nå burde utarbeide bemerkninger om norsk skipsfartsberedskap til et PBOS-møte samme høst. Johs Dalstø var enig med Koht. Dalstø fastslo på et møte i A-paktutvalget at TBR

nu ikke befatter seg både med innenriks- og utenriksfarten ... idet ... underutvalg[et] for oversjøisk transport under TBR ikke lenger er i virksomhet og Skipsfartsavdelingen må nu være nærmest til å ta seg av planleggingsoppgaven for utenriksfarten.

Dalstø anbefalte at SKA fikk dette ansvaret ”i samråd med andre interesserte myndigheter og organisasjoner, særlig Rederforbundet”. En forutsetning for at SKA skulle klare dette, var ”at man får tilstrekkelig kvalifisert arbeidskraft”. Med utgangspunkt i planleggingsbehovet for skipsfarten bad Dalstø på møtet i A-paktutvalget om å få opprettet en ny stilling som byråsjef i SKA.¹⁶

Dalstø karakteriserte det som et generelt problem for avdelingen at det ”fremdeles var vanskelig å få tilstrekkelig og skipsfartskyndig arbeidshjelp i Skipsfartsavdelingen”. En konsekvens av dette var at ”meget av det forberedende arbeidet” ble utført i NR av konsulent Johan Seland. Dette gjaldt blant annet utkast til den rapporten om stillingen i det norske planleggingsarbeidet som Norge fremla på PBOS-møtet 8. oktober 1956.¹⁷ Fra A-pakt-utvalget gikk saken til regjeringen. Den besluttet i november samme år å tilføre SKA en stilling som byråsjef på foreløpig basis.¹⁸

SKA ble utvidet fra 1. desember 1956 med et nytt kontor. Det som nå ble kalt 1. skipsfartskontor skulle fortrinnsvis behandle kommersielle saker som lisensiering av eksport og import av tonnasje, samt kontrahering av skip i utlandet. Det nye 2. skipsfartskontor fikk ansvaret for beredskapssaker.¹⁹ Dermed fikk SKA det formelle ansvar for planleggingen av skipsfartsberedskap i Norge. Forsterkningen med en byråsjef var imidlertid svært beskjeden.

¹⁴ Notat fra kommandør Blich til Føien, 14. jan. 1964 med vedlagt ”Utkast til plan for skips- og importdirigering”, (mappe:) Innstilling 1965, (eske:) 1965 Skipsfartsutvalget, NSF (eske utlånt til avhandlingsprosjektet).

¹⁵ RBs håndpåførte kommentar på notat fra Rolf Busch, 25. april 1956. Paul Koht: Redegjørelse for 7. møte i PBOS 17.-19. april 1956, 33.7/10 5, UD. Jfr. Bilag 1 til St.m. nr. 11 (1954).

¹⁶ Møte A-paktutv. 27. apr. 1956, Ad. 33.5/5 4, UD.

¹⁷ Rapport fra møter 26.-27. juni 1956, Working Party – Reception and Destination of Shipping, L. Skattebøl 22. aug. 1956, 33.7/10 5, UD.

¹⁸ Regjeringskonferanse, nov. 1956, Statsministerens kontor, RA.

Også NR utbygde beredskapssiden noe i 1956. Bakgrunnen lå delvis i behovet for styrket nasjonal rapportering til PBOS etter NATOs nye forsvarsforutsetninger, og delvis i den manglende kapasiteten i SKA. NR opprettet et ”skipsfartens beredskapsutvalg” i juni 1956.²⁰ Utvalget fikk trolig en koordinerende rolle i forbundet og overfor norske rederier de neste årene. Men hovedansvaret for utviklingen av norsk skipsfartsberedskap hvilte på SKA.

Planer

NATOs nye forsvarsforutsetninger og antagelsen om en kaotisk innledningsfase i krigen påvirket den nasjonale beredskapsplanlegging for skipsfarten på flere måter. For det første ble det nasjonale ansvaret sterkere understreket. I den første fasen av krigen ville det neppe være fysisk mulig å etablere skipsfartsorganene under NATO. Drift og beskyttelse av skipsfarten ble i denne perioden i stedet et nasjonalt ansvar. Derfor ble det en prioritert oppgave i de enkelte land å utarbeide beredskapsplaner for krigens første måned.

For det andre ble behovet for å opprettholde kommunikasjonsmidlene generelt og skipsfartens vitale funksjoner spesielt, sterkere understreket. De norske skipsfartsorganene måtte ved utbruddet av atomkrig sørge for å ivareta skipenes drift, bemanning, forsyninger, reparasjoner og bunkring, samt opprettholde nær kontakt med marinemyndighetene som skulle sørge for kontroll med seilingene.

Ifølge de norske planer fra siste del av 1950-årene skulle norske havgående fartøyer rekvireres og underlegges ett storrederi med betegnelsen ”Norship”. Rederiet skulle så snart som mulig opprette forbindelse til de norske representantene i DSEB. Norship ville ha sine hovedoppgaver i tilknytning til allokering av skip og finansielle spørsmål. Når DSEB startet virksomheten, ville allokeringen skje herfra, med Norship som ansvarlig for at det allierte eksekutivutvalgets retningslinjer ble fulgt opp av norske skip. Leder for Norships hovedkontor i Norge ville også være øverste sjef for hele Norship.

Det norske beredskapsarbeidet for skipsfarten fremstår fra midten av 1950-tallet med styrket kraft og initiativ. I 1956 begynte myndighetene å listeføre norske shippingfolk i utlandet for beredskapsformål. Oversiktene skulle blant annet tjene som grunnlag for å utnevne lokal ”emergency-representasjon”. Lister var også blitt satt opp over norsk personell til DSA og til hovedfunksjonene i Norship. Noen faktisk utnevnelse av personer fant imidlertid ikke sted ennå.

¹⁹ 28.08.79 Os/nch, sign. 29/8-79, Notat til Nygaard, Bergesen, 1.,2,3 og 4. ktr. Organisasjonsundersøkelse i HD, (mappe:) V, juni 1979-des 79, (eske:) Handelsdepartementet, Skipsfartsavdelingen 6.01/4, III, IV og V, mai 1977-1979, HD UD.

²⁰ Sentralstyremøte 13. juni 1956, NR.

I 1958 var apparatets øverste ledere utpekt. SKA sendte ut oversikter over personell som var utpekt til å tjenestegjøre i Norship og DSEB og ved ambassadene i London og Washington.²¹ HD hadde også inngått avtaler med Forsvaret og Sivildforsvaret om fritak for tjeneste for personell som var utpekt til tjeneste i Norship.

Norship ville i prinsippet bli oppbygd som et større rederikontor. Samtlige avdelingskontorer var lagt opp etter ett mønster, slik at personell som ble overflyttet fra et kontor til et annet, raskt skulle finne seg til rette. Norship skulle videre ha liaison med en rekke myndighetsorganer, som Sjøforsvaret og forsyningsmyndighetene. Rederiet skulle være representert i SDR og samarbeide med eller være representert i de lokale havnekomiteene. Videre ville det bli et omfattende samarbeid mellom UD og Norship. Norske utenriksstasjoner ville i en viss grad være lokale representanter for Norship.

Disse planene ble utarbeidet noen år etter innføringen av atomkrigsscenarioet i NATOs forsvarsplanlegging. De var uttrykk for at norske aktører hadde begynt å ta inn over seg de nye forsvarsforutsetningene. Dette fremgår blant annet av den store vekt som nå ble lagt på faren for sammenbrudd i kommunikasjoner og samband. En redegjørelse fra november 1958 understrekte frykten for de store ødeleggelse under og etter atomangrep. Krigsutbruddet ville medføre så store ødeleggelse i de viktigste byene og av sambandsnettene at rederiene neppe kunne forestå skipenes drift. Organisasjonen måtte derfor planlegges med det mål at den skulle overta driften av hele den norske havgående flåten.

Den tidligere forestillingen om langvarig og konvensjonell krigføring kom likevel til å prege planleggingen i lang tid fremover. SDR-opplegget forble som nevnt forholdsvis uendret i siste del av 1950-årene, og det holdt på å bli kansellert som uaktuelt før det ble tatt opp igjen i begynnelsen av 1960-årene. Det samme mønsteret gjenfinnes i den norske diskusjonen om installering av forsvarstiltak på skip. Diskusjonen hadde pågått siden 1947- 48, og den ble ikke umiddelbart påvirket av NATOs nye forsvarsforutsetninger. Lenge etter at NATO hadde gått over til forsvarsforutsetningen om massiv gjengjeldelse, fortsatte norske myndigheter bestrebelsene på å få NATO, USA eller norske rederier til å betale for kanonforsterkninger på norske skip.

Bevæpning og betaling – fortsatt problemer

Loven om militære rekvisisjoner trådte i kraft i januar 1952. Den ga regjeringen fullmakt til å pålegge rederne å bygge inn forsterkninger for montering av skyts ombord i handelsskip. Med hjemmel i denne loven påla FD Marinens Overkommando, MOK, den 27. juli 1953 å sørge for at

²¹ Dalstø til UD 4. des. 1958, 33.7/10 B, UD.

slike forarbeider ble startet. MOK bad så ID 11. august å pålegge rederiene å gjøre dette.²² Arbeidet kom imidlertid til å lide under en generell sendrektighet, materiellmangel, uenighet om prioriteringer og først og fremst hvem som skulle betale.

Norske myndigheter arbeidet som nevnt ut fra ønsket om å velte finansieringen over på andre, i Norge på rederiene og i utlandet på NATO. Et notat avdekker de taktiske overlegninger FD gjorde i forkant av et møte med NR den 28. april 1959. Forbundet hadde bedt departementet revurdere kravet til skrogforsterkning, og rederiene hadde tatt forbehold om refusjon av utgiftene til arbeidet. NRs krav om en revurdering av den norske praksisen hadde sammenheng med at britiske myndigheter hadde sluttet å forsterke skip for bevæpning. NATO holdt imidlertid fortsatt på ønsket om at handelsskip under en kommende krig burde bevæpnes. Selv om FD nå var rede til å akseptere lettere og billigere forsterkning, var det viktig å fastholde kravlinjen overfor norske rederier. Et punkt i strateginotatet åpnet for at FD skulle anlegge en mer imøtekommende profil: Det het her at departementet i møtet med NR burde fremheve at ”dispensasjoner ofte gis og at påleggene gjennomføres lempelig”. Dette forsøket ble imidlertid kvalt i fødselen med et ”Nei!” i marginen. Tvert imot måtte departementet motivere rederiene til å betale ut fra egeninteresse. Hensikten med bevæpningen var å beskytte skipene, lasten og mannskapene. Det skulle ikke kunne hevdes at sjømilitære operative hensyn lå til grunn for forsterkningsarbeidene; dét ville neppe kunne gå inn under lovens forutsetning om at utgiftene skulle bæres av rederne. Spørsmål om andre former for handelsflåtens selvforsvar, degaussing, skulle ikke tas opp på møtet. Det kunne virke taktisk uheldig.²³

På bakgrunn av dette notatet overrasker det ikke at partene ikke kom til enighet. Seland fremholdt at så lenge staten hadde rekvirert skipene, burde den også betale for bevæpningen. Ekspedisjonsjef Arvid Barstad i FD uttalte at loven var klar: Det var ingen utsikt til at staten ville refundere rederienes utgifter til kanonforsterkninger. Carl Høegh fra NR hevdet imidlertid at bestemmelsene om at utgiftene skulle bæres av den som kontrollerte virksomheten, først og fremst tok sikte på bedrifter hvor beskyttelse av privat eiendom var det primære. Når skip ble rekvirert, skyldtes det at de hadde stor offentlig verdi, og da var det rimelig at det også var det offentlige som skulle betale utgiftene. Et annet poeng var at denne typen utgifter ville bli betalt av staten når arbeidene ble utført etter at skipene var rekvirert. Det var da ulogisk at rederiene skulle belastes med slike utgifter når arbeidene ble utført i fredstid av beredskapsmessige hensyn. Industribedrifter ville neppe bli rekvirert av staten, og de sto dermed i en helt annen stilling finansielt sett. Det hadde man neppe vært oppmerksom på da loven ble utformet. Oberst Johan Koren Christie fra FDs

²² Utredning om handelsflåtens selvforsvar, 15. sep. 1960, Marinens Overkommando, Admiralstaben, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

materialdirektorat anslo de totale utgiftene i forbindelse med kanonforsterkninger til ca. 4 mill., mens Seland anslo beløpet til mellom 5 og 10 millioner kroner.²⁴

I en kommentar etter møtet bemerket FD at det fremdeles var nødvendig å sette opp kanonforsterkninger, men likevel ikke for større skyts enn 40 mm. FD mente videre at staten ikke skulle betale for de forberedende arbeidene, men at det kunne komme på tale at staten ytte erstatning for tap og ulemper etter skjønn.²⁵ Dette var i strid med Marinens syn. FD bad Marinen bekrefte tilsagnet om en begrensning av skrogforsterkninger til 40 mm luftvern – et tilsagn som bygde på utsagn fra allierte sjømilitære myndigheter. Marinen ville imidlertid ikke gi slik bekreftelse, men uttalte at påleggene om 3-4” kanoner ikke ville opphøre.

I slutten av 1950-årene ga NATO motstridende signaler om behovet for forsvarstiltak ombord på skipene. På den ene side skal Standing Group ha gjennomført en revisjon av retningslinjene for bevæpning av handelsflåten og inkludert degaussing i planene. Her ble det fastslått som ønskelig at alle handelsskip ble væpnet til selvforsvar og at de ble avmagnetisert som forsvar mot magnetiske miner.²⁶ På den annen side beskrev NATO-dokumentet ”Aids of Merchant Ship Survival in War” fra 23. juni 1959 hvordan trusselen mot handelsskipene ville utvikle seg i de kommende årene og hvilke mottiltak som ville være nødvendig. Dokumentet nedtonet betydningen av alle tradisjonelle forsvarsmidler. Kanoner ville ikke lenger spille noen rolle som overlevelseshjelp i de første dagene av krigen. Også i senere faser ville de spille en svært beskjeden rolle. Det innebar at forsvarsutgiftene til dette burde begrenses sterkt. I stedet skulle ”anti-nukleære forberedelser” komme først i de nasjonale prioriteringer av forsvarsutgifter i fredstid. Når det gjaldt beskyttelse mot atomangrep, skulle man på handelsskip ta samme forholdsregler som ombord på krigsskip. Kostnadene ved å forandre et skip var beregnet til £ 8000, mens det kostet £ 5000 å legge inn slik beskyttelse i nybygg.²⁷ Norske myndigheter fikk 29. august 1959 også kjennskap til et dokument hvor det fremgikk at allierte sjømilitære myndigheter ikke lenger tillat bevæpning eller avmagnetisering av skip noen vesentlig betydning. Oppmerksomheten skulle konsentreres om beskyttelse mot atomangrep. Dette ville medføre at planene for handelsflåtens selvforsvar måtte ”endres radikalt”.²⁸

Internt i FD viste Mons Finne i mars 1960 til at Marinens Overkommando, MOK, fortsatt ikke hadde lempet på kravene til bevæpning av skip. Finne foreslo at FD ba om at MOK ”uten ytterligere formell anmodning herfra nå [to streker under det siste] bekrefter å ville begrense

²³ Notat 22.apr. 1959, med påskrift om NATO-ratifikasjon, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

²⁴ Ref. 29. apr. 1959 v. H. Borge Andresen, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

²⁵ Usign. 9. mai 1959, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

²⁶ FST til mil.misj. i Washington, 7 (?) aug. 1959, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

²⁷ Kjeholt til FST, 29. aug. 1959, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

²⁸ Mons Finne, 29. sep 1959, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

skrogforsterkningene til 40 mm luftvern ...”. Med henvisning til diskusjonen med NR fortsatte Finne: ”Sålenge Marinen ikke trekker sitt pålegg om større forsterkninger tilbake risikerer vi at bråket blusser opp igjen. NR blir gjennom PBOS kjent med alliert sjømilitært syn og vil sikkert ikke heretter motta pålegg om dyre forsterkninger uten kraftig protest. Vi på vår side står svakere (enn før).”

Ifølge en uttalelse fra Forsvarsstaben til Norges militærmisjon i Washington den 6. juli 1960 var nå MOK enig i dette synet. I august skrev FD til MOK og bad overkommandoen revurdere gjeldende norske regler på området.²⁹

I det dokumentet Standing Group godkjente våren 1960, var beskyttelse mot radioaktivt nedfall kommet med og gitt førsteprioritet sammen med avmagnetisering. Bestykking hadde lavest prioritet. Det norske forslaget om å opprette av et felles finansieringssystem for anskaffelse og montering av materiell til forsvarsformål var ikke tatt hensyn til. I stedet opprettholdt Standing Group sitt syn at nasjonene burde hjelpe hverandre til å gjennomføre tiltakene gjennom bilaterale avtaler.³⁰ Etter dette gikk den norske militærmisjonen i Washington inn for ikke å presse det norske synet på fellesfinansieringssystem videre.³¹ FD opphevet pålegget om skrogforsterkninger for skyts den 15. desember 1960.³²

1961 – 1967 Formalisering av organisasjonsansvaret

Først noe ut i 1960-årene var planarbeidet kommet så langt at det kunne karakteriseres som fullført, selv om planene fortsatt måtte gjennomgås og revideres på nytt. Status i planleggingen i 1964 var som følger: En instruksjonshåndbok i samsvar med NATOs forsvarsplaner var fordelt til alle skipsførere på norske skip. En ordning for å spre skip fra havn var under revisjon. Personellet til det sentrale skipsfartsapparatet var oppnevnt. Tilholdsstedet for sentralapparatet med de nødvendige kommunikasjonsmidler var under utbygging. Personell var avsatt til DSEB og også til andre oversjøiske skipsfartsposter. En tredje revisjon av sentrale arkiver skulle avsluttes.³³

Organet som skulle forestå den rederimessige drift av skipene under krig, endret sommeren

²⁹ MF 4. mars 1960; FST til mil.misj. Washington 6. juli 1960; Christie til Sjefen for Marinen 29. aug. 1960, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

³⁰ MC 12/9 (Revised), 18 mai 1960. Jfr. Utredning om Handelsflåtens selvforsvar, 15. sep. 1960, Marinens Overkommando, Admiralstaben, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

³¹ Kjiholt til FST 23. mai 1960; Åkenes til FST 3. jun 1960; Kjiholt til FST 28. jul 1960, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

³² FD, Christie, til Sjefen for Marinen, 15. des. 1960, jfr. utsendelse fra SOK 24. des. 1960, 724.1, nr. 90, FD A-pakt, RA.

³³ PBOS/16/25, 15. apr. 1964. Report on the sixteenth meeting of the PBOS. Part II, Progress made by Member Countries with their Plans and Preparations for Shipping, s. 5, Norway, (mappe:) 1-1-0-0 Plankomiteen for skipsfart. Rapporten etc. HD UD.

1960 navn fra Norship til Nortraship. Årsaken til navneendringen var at "Norship" allerede var i privat bruk. Det nye navnet "Nortraship" betegnet kontinuiteten fra driften av den norske handelsflåten under annen verdenskrig.

Rederiet Nortraship skulle i en ny krig opprettes som en frittstående, offentlig institusjon med vide fullmakter under et norsk skipsfartsdepartement. Nortraship skulle være ansvarlig for administrasjon, drift og vedlikehold av de rekvirerte skipene og sørge for at skipene utførte de transportoppdragene de var allokert til. I 1965 var Nortraship planlagt organisert med et hovedkontor i Norge og med fire større avdelingskontorer i utlandet; Storbritannia, USA, Canada og Australia. Det ville også etableres underkontorer andre steder. Hvert av avdelingskontorene skulle være i stand til å overta funksjonen som hovedkontor dersom kontoret i Norge falt ut. I USA og Storbritannia var det også planlagt et regionalt nødapparat for Nortraship/USA og Nortraship/UK med tanke på at sambandet med avdelingskontorene og havnene kunne bli brutt. For kontoret i USA var det planlagt desentralisert drift gjennom havnerepresentanter og fastboende norske skipsfartsfolk. NRs representanter hadde holdt møter om beredskaps spørsmål med utvalgte grupper av folk fra skipsfartsnæringen.

Med NRs bistand var det utpekt ca. 400 personer til Nortraships hovedkontor og avdelingskontorer, og ca. 35 fastboende nordmenn i USA til et nødapparat. Det var videre utpekt ca. 40 havnerepresentanter i Norge og ca. 150 i utlandet. De siste var hovedsakelig utenriksstjenestens personell – embets og tjenestemenn (stasjonssjefer) eller valgkonsuler. De var inndelt i gruppe I og II, den første med videre fullmakter enn den andre. De ville ha til oppgave å representere Nortraship på stedet og ivareta norske skips interesser. I Norge ville Nortraship ha lokale representanter i 34 havner.³⁴

Selv om mye av beredskapsopplegget i midten av 1960-årene var ferdigstilt, viste også øvelser både på NATO-nivå og på nasjonalt plan at mange problemer gjensto. Øvelsene utover i 1960-årene var omfattende utprøvinger og læringsprosesser knyttet til det norske beredskapssystemet for skipsfart. De forutsatte at et stort antall frivillige i norsk skipsfartsnæring deltok. I 1962 ble beredskapssystemet for Nortraship/Norge prøvd i øvelsen "Fallex 62", i 1963 for Nortraship/USA i "Vinland 63". 1964 "spilte" aktørene "Pacific 64". Her ble beredskapssystemet for Nortraship/UK og Nortraship/Australia utprøvet.

I Norge ble øvelsene preget av at det ikke fantes noe utbygd statlig organ med full kapasitet til å behandle skipsfartens beredskap. Norske myndigheter var sterkt avhengige av privat hjelp, det vil si bistand fra NR og enkeltrederier. På NATO-nivå ble de nasjonale skipsfartsadministrasjoner i

³⁴ Vedl. 5 til Innst., s. 10 ff., (mappe:) Innstilling 1965, (eske:) 1965 Skipsfartsutvalget, NSF (eske utlånt til avhandlingsprosjektet).

1966 kritisert av alliansens militære organer for lav deltagelse. Årsaken til den lave deltagelsen akkurat dette året var den sterke belastningen under forrige års øvelse. PBOS protesterte i 1966 mot disse omfattende, årlige øvelsene og den belastning de medførte.³⁵

Skipsfartsutvalget

Skipsfartsøvelsene ga de norske deltagerne flere lærdommer. For det første ble enkelthull i planleggingen avdekket. Blant annet oppdaget man at det var behov for å etablere eller revidere instruksjer og organisasjonsplaner på flere områder. For det andre viste det seg at skipsfarten ikke var godt nok integrert i totalforsvaret. Dette fremkom blant annet ved at skipsfarten ikke fikk nok informasjon fra andre samfunnssektorer. For det tredje, og i nær sammenheng med de to foregående punktene, forsterket øvelsene en erkjennelse av at systemet for planlegging av skipsfartsberedskap i Norge langt fra var godt nok. Det var særlig ved å gripe fatt i dette siste punktet at aktørene kunne komme videre. Ved å bygge opp et tilfredsstillende planleggingssystem ville man også få et apparat til å fylle de konkrete enkelthullene i planleggingen og også sikre seg at skipsfarten ble sterkere integrert i den nasjonale beredskaps- og totalforsvarsplanlegging.

Regjeringen nedsatte derfor i november 1963 et utvalg med representanter for flere departementer, for Forsvaret og for næringslivsorganisasjonene.³⁶ Formann var Andreas Andersen ved statsministerens kontor, en av norsk politikks mest sentrale bakgrunnsaktører. Han hadde tidligere vært statssekretær i FD, var formann i Koordineringsutvalget for de hemmelige tjenester, sekretær i regjeringens sikkerhetsutvalg og i Forsvarsrådet, medlem av A-pakt-utvalget og norsk representant for den sivile beredskap i NATO.

Med bakgrunn i en helhetsvurdering av skipsfartens beredskap i totalforsvaret skulle utvalget

- gjennomgå handelsflåten plass i Norges totale beredskap på den militære og sivile sektor
- vurdere hvordan forholdene kunne legges til rette og hvilke tiltak som måtte gjennomføres for at skipsfartens krigstidsorganisasjon og handelsflåten skulle få de nødvendige betingelser for å løse de oppgavene de var pålagt
- vurdere hvilke tiltak som måtte settes i verk for å innpasse den krigstidsorganisasjon som var under oppbygging for den utenrikske skipsfart, til det beredskapsapparat som ble bygd ut i andre militære og sivile sektorer.

³⁵ PBOS/19/23 (Revised), 5. juni 1967, pkt. c.

³⁶ Deltagere var: Ekspedisjonssjef Johs Dalstø (SKA), direktør Ole Colbjørnsen (DØF), ekspedisjonssjef Erling Føien (SD), forsvarsråd Jakob Modalsli (FD), generalmajor Harald Løken (stabssjef i Fst) til 1. juli, etter dette generalmajor H.F. Zeiner Gundersen, kontreadmiral Dagfinn Ellif Kjiholt (SOK), skipsreder Marius Lundegaard (NR), forretningsfører Gunvald Hauge (NSjømF), kaptein Henry Bjønnes (NSkiF), Statssekretær Dag Havrevold (SKA – sekretær). Direktør Frode Akstun (NR) deltok også.

Skipsfartsutvalget erkjente at SKA-kontoret som administrerte skipsfartens beredskapssaker, personellmessig var svakt utrustet. Antallet personer som drev med beredskapssaker i SKA, sto ikke i forhold til det ansvaret og den omfattende arbeidsmengden som oppgavene i beredskapssakene for skipsfarten førte med seg. I SKAs 2. skipsfartskontor drev en byråsjef og en førstesekretær med beredskapsarbeid på fulltid. En annen sekretær hadde en stor del av arbeidstiden belagt med praktisk beredskapsarbeid, mens en tredje kom til når han hadde tid. I tillegg kom en kontorfullmektig som arbeidet med arkiv og ekspedisjon og noe leilighetshjelp. 2. skipsfartskontor lånte også inn en jurist fra 1. kontor.³⁷

Nå hadde skipsfartsnæringen selv gitt et vesentlig og verdifullt bidrag til beredskapsarbeidet – i form av den frivillige innsatsen til NR, enkeltredere og høyere funksjonærer i rederier og meglerfirmaer. Dette hadde vært helt grunnleggende for at Norge i det hele tatt hadde fått noe beredskap å tale om, men denne løse ordningen var lite tilfredsstillende.

Skipsfartsutvalget nedsatte et derfor eget organisasjonsutvalg. Organisasjonsspørsmålet var bare et av mange som skipsfartsutvalget kom til å behandle, men det var definitivt et av de viktigste.

Organisasjonsutvalget fikk en tung, faglig sammensetning. Deltagerne ble Andreas Andersen, Ole Colbjørnsen, Johs. Dalstø og Lars Usterud-Svendsen. De fire gikk nøye gjennom organiseringen av beredskapsarbeidet, og de avdekket hull og mangelfull oppdatering av planer og instruksverk på flere områder. Særlig var instruksene til de ulike grupper modne for ajourføring etter at flere øvelser på begynnelsen av 1960-tallet hadde gitt et betydelig tilfang av erfaringer. Instruksene til Nortraship/Norge og Nortraship/USA var utarbeidet med tanke på skipsfartsøvelsene i 1962 og 1963. Disse var modne for revisjon, men det hadde ikke vært personellkapasitet til å få gjort dette.³⁸

Hovedpoenget med organisasjonsutvalget var å anbefale et rammeverk som i sterkere grad ivaretok behovet for å løse denne type oppgaver. Utvalget konstaterte at man måtte endre den eksisterende arbeidsformen. Problemene som var blitt avdekket, kunne ikke løses i rimelig tid med det apparatet SKA hadde. Utvalget skisserte fire løsningsmodeller:³⁹

- a) Videre utbygging av SKA
- b) Videre utbygging av Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap

³⁷ Vedl. 5 til ”Innstilling fra utvalget til vurdering av skipsfartens plass i totalforsvaret”, avgitt april 1965, s. 2 f. Innstillingen betegnes heretter Innst. 1965, (mappe:) Innstilling 1965, (eske:) 1965 Skipsfartsutvalget, NSF (eske utlånt til avhandlingsprosjektet).

³⁸ Vedl. 5 til Innst. 1965, s. 10-19.

- c) Opprettelse av Skipsfartens beredskapsråd og Skipsfartens Beredskapsdirektorat
- d) Skipsfartsnæringen overtok selv beredskapsarbeidet.

Organisasjonsutvalget kom raskt til enighet om at alternativene b) og d) var uaktuelle. Alternativ b) var uinteressant fordi DØF hadde et samordnende ansvar. Dette gjorde DØF uegnet for omfattende detaljplanlegging på én sektor. Alternativ d) ble avvist fordi organisasjonsutvalget prinsipielt så ansvaret som et statlig anliggende og fordi NR hadde uttrykt at forbundet ikke kunne ta hovedansvaret for dette arbeidet.

Selv med to av alternativene luket ut klarte ikke organisasjonsutvalget komme frem til en enstemmig innstilling. Utvalget delte seg mellom de tre representantene fra staten, Andersen, Colbjørnsen og Dalstø, og Usterud Svendsen. Flertallet mente det var vanskelig å komme frem til noen permanent løsning for ledelsen av beredskapsarbeidet før de konkrete oppgavene utvalget hadde pekt på, var løst og de største hullene i planleggingen fylt. Først da ville man kunne vite hvor omfattende det løpende beredskapsarbeidet var. På det grunnlaget kunne man vurdere organisasjonsform og behovet for fast personell. De tre gikk derfor inn for å få løst disse oppgavene først ved midlertidig å forsterke SKA. Avdelingen burde få anledning til å engasjere så mange på midlertidig basis at oppgavene kunne løses innenfor en periode på 1 – 1 ½ år. Det ville bli tale om tre saksbehandlere, en kontorassistent, og nødvendig bistand fra mennesker som hadde godt kjennskap til området. Samtidig skulle det vurderes om enkelte arbeidsoppgaver kunne overlates til andre beredskapsorganer.⁴⁰

Usterud-Svendsen innvendte at en foreløpig løsning som den de tre gikk inn for, ikke var tilfredsstillende: Beredskapsarbeidet var en kontinuerlig prosess som aldri kunne bli avsluttet og ferdig. Det ville alltid foreligge uløste problemer og spørsmål. Følgelig var det lite poeng i å vente. Utvalget burde bestemme seg for en varig ordning med det samme. Usterud-Svendsen gikk inn for å opprette et skipsfartens beredskapsdirektorat som et frittstående direktorat under HD. Det skulle ha en sterk og selvstendig status. Organet skulle ha myndighet til å opptre i eget navn utad overfor andre sivile og militære institusjoner. Det skulle også oppnevnes et Skipsfartens Beredskapsråd, som skulle behandle hovedlinjene med hensyn til skipsfartens beredskap.⁴¹ Så langt kom organisasjonsutvalget. Det avgav sin innstilling 9. oktober 1964 uten å ha kommet til enighet.

NR-representanten i skipsfartsutvalget, Marius Lundegaard, tok opp Usterud-Svendsens mindretallsinnstilling fra organisasjonsutvalget og fremmet dette som forslag. Lundegaard uttrykte her sterk kritikk av beredskapsarbeidet som var gjort i Norge det siste tiåret. Organiseringen av

³⁹ Innst. 1965, s. 33 ff.

⁴⁰ Vedl. 5 til Innst. 1965, s. 21 f.

arbeidet hadde ikke vært tilfredsstillende i forhold til oppgavens omfang. Dette hadde rammet skipsfartens plass i totalforsvaret. Planleggingen og bevilgningene hadde ikke fått tilfredsstillende prioritet i konkurransen med andre viktige fredstidsoppgaver. Flere øvelser hadde gjort dette klart. Konklusjonene som var trukket av disse øvelsene, pekte i retning av at fredstidsorganiseringen av det norske beredskapsarbeidet for skipsfarten måtte endres.

Lundegaards forslag gikk ut på å opprette et beredskapsdirektorat og et beredskapsråd for skipsfarten. Rådet skulle behandle hovedlinjene i skipsfartens beredskap. Det løpende daglige arbeidet skulle tas hånd om av et frittstående direktorat under HD. Direktoratet skulle få en fast, mindre administrasjon og i tillegg spesialkvalifisert personell fra bestemte organer fra staten og rederinæringen. Ekspertene på finanser, assurance, bemanningsspørsmål, tekniske problemer og lignende skulle tilknyttes direktoratet etter nærmere avtale med NR eller lignende. Den faste stammen ved 2. skipsfartskontor skulle overføres til direktoratet. Det skipsfartsdepartementet som skulle opprettes ved krigsutbrudd, skulle ha staben i beredskapsdirektoratet som kjerne.⁴²

Lundegaards og Usterud-Svendsens standpunkt representerte også NRs grunnsyn på fordelingen av ansvar i det norske beredskapsarbeidet med skipsfarten: Overføringen av ansvar til et statlig direktorat var en naturlig oppfølging av regjeringens og HDs valg av statlig rekvisisjon som kontrollordning for skipsfarten under krig. Begrunnelsen var at så lenge staten kom til å overta ansvaret for den private norske handelsflåten, måtte staten også følge opp dette ansvaret og selv stå for beredskapsarbeidet.

Den 2. januar 1965 la Dalstø frem et forslag som bygget på og videreførte flertallsinnstillingen fra organisasjonsutvalget. Flertallsinnstillingens forutsetning om en midlertidig utbyggingsfase var her skåret bort. Beredskapsarbeidet skulle legges til SKA, men avdelingen skulle nå, ifølge dette forslaget, utbygges på permanent basis umiddelbart. Virksomheten i beredskapssektoren i SKA skulle intensiveres og personellet i avdelingen styrkes. Skipsfartens Beredskapsråd burde forankres i SKA ved at sekretariatet ble lagt hit. SKAs 2. skipsfartskontor skulle deles i en operativ seksjon for daglige gjøremål og en planleggingsseksjon. I krig ville kontorets sjef og en fullmektig bli utpekt til å følge statsråden, de øvrige skulle fordeles til Nortraship. Planlegging og arrangering av øvelser og kurs skulle ligge under DØF. Dalstø begrunnet forslaget med at beredskapsarbeidet ikke burde isoleres fra den avdelingen som behandlet skipsfartsspørsmål ellers.⁴³

Det er ikke gjenfunnet noen detaljerte møtereferater som kan belyse hvorfor Dalstø ikke gikk inn for en permanent utbygging av SKA allerede i organisasjonsutvalget. Det er rimelig å anta at Dalstø ønsket en varig utbygging av SKA hele tiden. En kan forstå flertallsinnstillingen som et

⁴¹ Innst. 1965, s. 35 f.

⁴² Vedl. 6 til Innst. 1965.

kompromiss mellom Dalstø og Colbjørnsen. Colbjørnsen lot Dalstø beholde ansvaret for denne delen av det norske beredskapsarbeidet. Dalstø gikk med på å gjøre en del av arbeidet som ett skippertak. Med det ville han legge beslag på så lite som mulig av den offentlige ressursbruk med hensyn til permanente stillinger i beredkapssektoren.

Over til NR

Enkelte medlemmer i skipsfartsutvalget var tilbakeholdne med å støtte noen av forslagene – Lundegaards, organisasjonsutvalgets flertallsinnstilling og Dalstøs nye. Dette gjaldt Forsvarsdepartementets representant, forsvarsråd Jacob Modalsli. Parallelt med overlegningene i skipsfartsutvalget tok han 1. desember 1964 kontakt med Frode Akstun i NR og presenterte det som i referatet kalles ”nye tanker” om organisasjonsspørsmålet. Han spurte om forbundet kunne overta det fremtidige planleggingsarbeidet når det gjaldt Nortraship. Siden rederiene skulle bemanne organet, var det naturlig at de samme menneskene også ledet planleggingen i fredstid, sa Modalsli. Planleggingen kunne gjøres gjennom et spesialopprettet sekretariat i NR. Modalsli mente også at staten burde være interessert i en slik løsning og at den burde bidra finansielt og med ekspertpersonell. Omkostningsspørsmålet ville ikke by på vesentlige problemer for staten – beløpet det ville koste staten var uansett beskjedent. Det ville også være lettere å få gjennomført en overføring av planleggingsmyndighet til NR enn å etablere et direktorat.⁴⁴

Dette opplegget ville gi NR en høyere grad av styring med beredskapsarbeidet, selv om virksomheten skulle drives under tilsyn av et beredskapsråd og selv om SKA og HD fortsatt ville ha det overordnede ansvaret for planleggingen. Modalslis forslag harmonerte derfor med de to PBOS-prinsippene om kontinuitet og fagkunnskap i ledelsen av skipsfartsarbeidet: For det første ble ledelsen av fredstidsplanleggingen overlatt til organer og mennesker som også ville få et driftsansvar i krigstid. Dette hadde også vært viktige PBOS-argumenter for å beholde plankomiteens sekretariater i London og Washington. For det andre sikret dette opplegget at arbeidet ville ligge i hendene på kyndige mennesker. Dette var også blitt påpekt gang på gang som et viktig behov i PBOS – både med tanke på økonomisk og effektiv utnyttelse av svært kostbare handelsskip.

Forslaget fikk en blandet mottagelse i NR. Forbundets primære mål hadde vært ”å finne frem til en løsning som sikrer en samvittighetsfull saksbearbeidelse, og som plasserer ansvaret og omkostningene der de rettelig hører hjemme, nemlig på statens hånd”. Et nytt og frittstående

⁴³ Vedl. 7 til Innst. 1965.

⁴⁴ Notat ”Beredskapsspørsmål”, 5. jan 1965, oversendt kopi fra NRs arkiv.

direktorat ville, sett fra forbundets side, vært en slik løsning.⁴⁵ Modalslis modell representerte et interessant alternativ, men forslaget vekket samtidig motforestillinger ved den innebygde faren for sammenblanding av offentlig ansvar og tilsynsrett på den ene side og driften av en selvstendig og privat næringsorganisasjon på den annen.⁴⁶

Etter å ha presentert ideen for NR fremmet Modalsli et forslag i skipsfartsutvalet om at arbeidet med skipsfartsberedskap skulle overlates til NR etter avtale mellom staten og forbundet. Forslaget tok utgangspunkt i at virksomheten var en statsoppgave. NR skulle derfor, som privat aktør, få refundert sine utgifter. Arbeidet skulle forestås av et eget sekretariat i forbundet. Det skulle tilføres personell fra Sjøforsvaret og eventuelt også departementene. Et beredskapsråd for skipsfarten skulle også opprettes.⁴⁷

I tillegg til dette ble et femte forslag reist i skipsfartsutvalget. Colbjørnsen tok her utgangspunkt i "vente og se"-linjen i organisasjonsutvalget og knyttet den nå til den foreslåtte NR-utbyggingen. Ifølge forslaget skulle NR ta seg av det Colbjørnsen karakteriserte som "engangsplanleggingen" for Nortraships organisasjon og utarbeide instruksjoner for Nortraship og dets personale og for havnerepresentanter og kapteiner. Arbeidet skulle utføres på kontraktbasis i løpet av 1 – 1 ½ år.⁴⁸

Da skipsfartsutvalget i januar 1965 skulle avgjøre spørsmålet om organisasjonsform, eksisterte dermed fem ulike forslag: Organisasjonsutvalgets flertallsinnstilling om midlertidig utbygging av SKA; Dalstøs bearbejdede forslag om permanent utbygging av SKA; Lundegaards forslag, som var en bearbejdet versjon av organisasjonsutvalgets mindretallsinnstilling om å opprette et eget beredskapsdirektorat; Modalslis forslag om beredskapssekretariat i NR; og Colbjørnsens forslag om midlertidig utbygging av NR. Det første forslaget – organisasjonsutvalgets flertallsinnstilling – fikk ikke flere stemmer i skipsfartsutvalget enn det hadde fått i organisasjonsutvalget. Dalstøs bearbejdede forslag fikk bare støtte fra Andersen og Colbjørnsen. Lundegaards forslag fikk støtte fra fem av medlemmene i skipsfartsutvalget, men heller ikke det oppnådde enstemmighet.⁴⁹ Colbjørnsens forslag led trolig en stille død. Modalslis forslag fikk støtte fra ham selv og Føien. Subsidiært kunne imidlertid alle medlemmene av skipsfartsutvalget støtte Modalslis forslag. Her lå nøkkelen til en løsning.

Dermed gikk skipsfartsutvalget inn for at staten ved HD skulle be NR påta seg å lede og administrere arbeidet med norsk skipsfartsberedskap gjennom et eget sekretariat. Det ble fastslått at

⁴⁵ Notat "Beredskapsspørsmål", 5. jan 1965, NR.

⁴⁶ Jfr. Malteruds referat under "Ekstrasak nr. 1", NR: "Malterud ... fremhevet at man ville få en uholdbar situasjon hvis et beredskapssekretariat, organisert som en del av forbundet, skulle administreres etter statsprinsipper." Denne kopierte siden av sentralstyreprotokollen er hånddatert august 1965 med spørsmålstejn. Jeg vil anta at dette møtet ble holdt omkring februar 1966.

⁴⁷ Vedl. 8 til Innst. 1965. Jfr. dok. nr. 15/65.

⁴⁸ Andersen til skipsfartsutvalget, 9. jan. 1965, (mappe:) Innstilling 1965, (eske:) 1965 Skipsfartsutvalget, NSF

⁴⁹ (Bjønnes, Zeiner Gundersen, Hauge, Kjøholt og Lundegaard.)

arbeidet med skipsfartens beredskap var et statlig ansvar, og de utgiftene det påførte NR, skulle kompenseres etter avtale og ved en årlig bevilgning over statsbudsjettet. NRs arbeid skulle skje innenfor rammen av hovedretningslinjer som ble trukket opp av HD. Departementet skulle treffe avgjørelse i alle saker av ”prinsipiell, policymessig, bevilgningsmessig eller lovgivningsmessig karakter”. HD skulle også godkjenne planer for organisasjon og virksomhet i fred og krig..

Innstillingen beskrev også beredskapssekretariatets arbeidsoppgaver: a) Planlegge Nortraships virksomhet og organisatoriske oppbygging i krig, b) foreta den praktiske gjennomføring og koordinering av vedtatte allierte og mannskapsmessige prinsipper og retningslinjer vedrørende skipsfartens beredskap, c) utføre den fredsmessige beredskapsvirksomhet innen skipsfartssektoren – blant annet det løpende arbeidet med praktiske beredskapsoppgaver som D- og L-kort, mikrofotografering av skipstegninger, oppgaver over skipspantegjeld samt planlegge og holde øvelser og kurs, d) samarbeide med andre organer i Norge som hadde tilknytning til skipsfartens beredskap, e) delta i møter i PBOS med underkomiteer hvor dette var avtalt.⁵⁰ Videre skulle det opprettes et beredskapsråd for skipsfarten. sammensatt av representanter for departementet og organisasjonene. Rådet skulle ha et overordnet tilsynsansvar og også være rådgivende organ for departementet.⁵¹

Skipsfartsutvalget avgav denne enstemmige innstillingen i april 1965, og forslaget ble avgjørende for det videre arbeidet. HD og NR innledet forhandlinger om en nærmere avtale mellom staten og forbundet om sekretariatet. Samme høst var de kommet til enighet om et utkast til avtale hvor ansvarsfordelingen mellom forbundet og staten var nærmere spesifisert.

Etter dette ble saken stående fast i et halvt år. Finansdepartementet (FiD) reagerte negativt på avtalen og ville ikke godkjenne opplegget. Departementet karakteriserte forslaget til ordning som svært uvanlig og udepartemental. Den umiddelbare foranledning for reaksjonen syntes å være at FiD ikke var blitt orientert om arbeidet med norsk skipsfartsberedskap. Departementet fikk presentert avtalen som et utgiftsanslag i forbindelse med et personellbehov i NR. FiD reagerte mot en fasttømmring av en statlig forpliktelse til å betale NRs utgifter, og departementet så ikke at disse utgiftene primært var den norske stats egne utgifter. I tillegg ble FiD trolig provosert over NRs motstand mot å la beredskapssekretariatet underlegges regnskapsmessige og innsynsmessige forpliktelser som gjaldt for offentlige organer. Det var hele tiden en forutsetning for NR at forbundet bare ville overta arbeidet dersom det fikk administrere sekretariatet på sin egen måte, uavhengig av statens regulativer, uten å være bundet til noen på forhånd fastsatt personelloppsetting, og uten innblanding fra Riksrevisjonen – men innenfor en rammebevilgning.

⁵⁰ Innst. 1965, s. 37 ff.

⁵¹ Innst. 1965, s. 39 f.

På et møte mellom HD, NR og FiD den 4. mars 1966 arbeidet partene seg gjennom ”en ganske hissig diskusjon” til enighet om et opplegg. NRs ønsker ble nedfelt i et avtaleutkast som senere ble presentert for Stortinget.⁵²

Etter dette fikk spørsmålet en rutinemessig behandling. Regjeringen godkjente avtaleopplegget i september 1966. Stortinget fikk spørsmålet om opprettelse av et beredskapssekretariat i NR som en bevilgningssak i form av en egen proposisjon. Regjeringen bad om en ekstrabevilgning på kr. 75.000 på statsbudsjettet for 1966 til opprettelsen av NR-sekretariatet. Regjeringen forespeilet Stortinget at bevilgningen til driften av sekretariatet i 1967 ville ligge på 300.000 kroner.

I proposisjonen HD fremla for Stortinget, bygde departementet på skipsfartsutvalgets situasjonsbeskrivelse. Den beskjedne personellstaben som hadde stått til rådighet, hadde ikke maktet å ”overkomme et rimelig utviklingstempo i beredskapsplanleggingen. Det er derfor fremdeles store betenkelige lakuner.” Behovet for kontinuerlig arbeid med planer ble understreket sterkt. En kunne ikke legge et ”statisk” syn på beredskapsarbeidet, det ble aldri ”ferdig”, og det kunne ikke føres frem til noe endelig sluttresultat i fredstid. Planene måtte holdes oppdatert både i forhold til NATO og den øvrige norske planlegging. Dette forutsatte ”i seg selv en betydelig løpende innsats av arbeid”, og dette var ”temmelig personellkrevende”.⁵³

I henhold til det avtaleutkastet som ble beskrevet i stortingsproposisjonen, skulle beredskapssekretariatet utarbeide og holde oppdatert utkast til planer for

- 1) ”det statlige organ (Nortraship) som vil få ansvaret for drift, administrasjon og vedlikehold av de skip som blir rekvisisjonert av staten ...”
- 2) og for hurtig og effektiv opprettelse av dette organet under beredskap.

Sekretariatet skulle videre

- utarbeide forslag til organisatorisk og geografisk oppbygging av Nortraship
- gi instruksjer for Nortraships kontorer og personell og for Nortraships havnerepresentanter
- foreslå personell til Nortraship og rederiets underordnede ledd og også til representasjon i DSA
- gjennomføre øvelser for utpekt personell
- samarbeide med andre nasjonale beredskapsorganer.⁵⁴

Det var en forutsetning at SKAs 2. kontor ble nedbygget. Den magre bemanningen kontoret hadde

⁵² Notat 14. mars 1966, NR.

⁵³ St.prp. nr. 5 (1966-67), s. 1 f.

hatt, gjorde imidlertid at det ikke kunne bli tale om noen stor reduksjon. Departementet skulle beholde en kjerne av personell. Proposisjonen talte om en nedbemanning fra fem til tre stillinger.

NR fikk i proposisjonen full frihet til å velge om forbundet utover en fast grunnstamme av personale ville bruke fast ansatte funksjonærer, spesielt ansatte eller konsulenter. Lønnsmessig skulle forbundet ikke være bundet av statens regulativer. Forbundet fikk også innfridd sin forutsetning om at tilskuddet av offentlige midler til sekretariatet ikke skulle gi staten økt innsynsrett i NRs økonomiske anliggender. I proposisjonen het det at forbundets regnskaper ikke skulle revideres av Riksrevisjonen. I stedet skulle forbundet la sin egen revisor avgi en revisjonserklæring

Opplistingen av arbeidsoppgaver for beredskapssekretariatet ble noe endret underveis i de forhandlingene NR og HD førte om avtalen i tidsrommet fra skipsfartsutvalget avgav sin innstilling til stortingsproposisjonen forelå. To av de mer generelle punktene i innstillingens utkast til arbeidsoppgaver ble utelatt i stortingsproposisjonen. I stedet kom det til flere mer konkrete oppgaver. Punkt b) i opplistingen i skipsfartsutvalgets innstilling hadde fastslått at beredskapssekretariatet skulle ”... foreta den praktiske gjennomføring og koordinering av vedtatte allierte og nasjonale prinsipper ... vedrørende skipsfartens beredskap.” Dette ble trolig for generelt og vidtgående. Særlig koordineringsdelen ville gått det departementale ansvaret i næringen. Punkt e) ble også tatt ut. Dette hadde foreskrevet at beredskapssekretariatet skulle ”delta i de møter i NATO’s Planning Board for Ocean Shipping (PBOS) med underkomiteer og andre NATO-organer hvor dette er avtalt”. En kan tenke seg flere grunner til at dette punktet forsvant fra avtaleutkastet. Betingelsen ”hvor dette er avtalt” bidro til å utvanne punktet og gjøre det intetsigende. Dermed representerte punktet en avtalefesting av et forhold hvor også andre norske organer, særlig UD, hadde et sentralt ansvar.

Stortingets militærkomite avga sin innstilling om saken den 19. oktober, og den ble godkjent av Stortinget uten videre bemerkninger den 8. november 1966.⁵⁴ Dermed var det besluttet å opprette et sekretariat for norsk skipsfartsberedskap i NR. Den første lederen av dette sekretariatet, oberstløytnant Rolf Kahrs Baardvik, begynte i stillingen samme måned.⁵⁶

I lys av sakens utfall kan vi spørre hvorfor reder-siden så sterkt ønsket å legge planleggingsvirksomheten til et nyopprettet direktorat og ikke til eget hus. Det viktigste målet for NRs arbeid med skipsfartsberedskap var at forbundet gjennom forberedelser og planlegging skulle sikre at skip og mannskap ble reddet gjennom åpningsfasen i en krig for deretter å kunne stå til mest

⁵⁴ St.prp. nr. 5, (1966-67), s. 2 f.

⁵⁵ S.nr. 10 (1966/67), 19. okt. 1966.

⁵⁶ Jfr. møte av ukjent dato, kildekopien hånddatert august 1966, samt notat datert 16. aug. 1966 skrevet til centralstyremøte 23. august s.å., NR.

mulig effektiv disposisjon. Hovedmidlet var å gi redere og rederipersonell størst mulig innflytelse på fredstidsplanleggingen og å benytte dem i de sentrale stillingene i beredskapsorganisasjonen. Dette synet på mål og middel hadde ligget under reder-sidens sterke deltagelse i beredskapsarbeidet siden 1949. Alle de tre alternativene som skipsfartsutvalget vurderte som aktuelle løsninger på de norske behovene i 1964-1965 – direktorat, utbygging av SKA, sekretariat i NR – tilfredsstilte dette mål-middel-synet, men sekretariat-løsningen var kanskje det aller mest velegnede alternativet. Hvorfor foretrakk NR likevel direktorat-alternativet?

Innen norsk offentlig administrasjon fantes generelt tre ulike måter å ordne forholdet mellom direktorater og fagdepartement på; direkte innordning, delvis uavhengighet og full selvstendighet. Blant den første typen var Direktoratet for økonomisk forsvarsberedskap. Denne typen direktorater kunne karakteriseres som en del av departementsorganisasjonen, men den var mer faglig preget og hadde større beslutnings-selvstendighet enn departementsorganisasjonen for øvrig. Direktoratets øverste leder var direktør og ikke ekspedisjonssjef. Den neste typen, som var delvis uavhengig av departementet, representerte større forvaltningsområder. Den hadde så fremtredende faglige og tekniske særbehov at det ble vurdert som nødvendig å gi den større selvstendighet. Dette oppnådde man ved at institusjonen på den ene side var et sentraladministrativt organ og på den annen side lå utenom departementet. Et eksempel var Helsedirektoratet. Den tredje typen direktorater traff beslutninger selvstendig og på eget ansvar. Det ble antatt at direktøren for et slikt direktorat sto svært fritt både med hensyn til utførelse av arbeid og til intern delegering av avgjørelsesmyndighet til direktoratets tjenestemenn. Eksempler på denne typen var Arbeidsdirektoratet og Luftfartsdirektoratet.⁵⁷ Det var denne siste typen direktorater Usterud-Svendsen og Lundegard la til grunn for sine forslag i organisasjonsutvalget og skipsfartsutvalget. Begge presiserte at de så for seg en selvstendig direktorat-løsning.

Ønsket om å legge arbeidet til et nyopprettet direktorat, hvilte på to argumenter. Det første sprang ut av en positiv vurdering av direktorat-modellens særpreg, det andre bygde på oppfatningen at den ansvarlige rekvisisjonsmyndighet (staten) også skulle ha ansvaret for å forberede rekvisisjonen.

Direktorat-modellen som administrasjonsform ble ansett å være velegnet for arbeidsoppgaver med en selvstendig karakter. Den ga rom for hurtig og selvstendig avgjørelsesmyndighet. Direktoratene hadde en mer renskåren faglig profil enn andre typer offentlige saksbehandlings- og administrasjonsorganer. Direktoratene ble også sett som mer effektive enn for eksempel

⁵⁷ Jfr. Dag Berggrav: "Notat. Om organisering av direktorater innenfor sentraladministrasjonen", 14. des. 1964, (mappe:) Innstilling 1965, (eske:) 1965 Skipsfartsutvalget, NSF

departementsavdelinger fordi de var mer løsrevet fra departementale rutiner.⁵⁸

Ved rekvisisjon ville det endelige ansvaret for skipenes drift og inntekter ikke lenger ligge hos rederiene. Forberedelsen av denne ordningen måtte derfor også gjøres av kompetente og veltrente organer som staten selv hadde etablert. Mens personellet i norske rederier og NR hadde vist at de var villige til å utføre mange oppgaver innen beredkapssektoren, var det et klart poeng for rederisiden at så lenge staten foretrakk rekvisisjon som løsning på behovet for å få samlet nasjonal kontroll over handelsflåten i krig, måtte staten også bære det hele og fulle ansvaret for at forholdene ble tilrettelagt for drift av skipene i krig.

Dette var NRs grunner for opprinnelig å ønske seg et frittstående direktorat for beredkapsarbeidet. Forbundet fikk imidlertid ikke med seg representantene fra alle de store statsinstitusjonene i dette ønsket. Saksfeltet var for lite i forhold til det omfang som krevdes for å ha et selvstendig direktorat i drift.⁵⁹ Den eneste realistiske direktorat-modellen for dette området var den departements-integrerte, den første av de tre typene direktorater. Men denne modellen var ikke et aktuelt alternativ for NR. Å legge virksomheten til DØF var som tidligere nevnt også blitt vurdert og raskt forkastet av organisasjonsutvalget.⁶⁰ Ingen av direktoratmodellene viste seg dermed å være aktuelle for skipsfartsberedskapen, og aktørene ble således stående igjen med to løsninger – å legge arbeidet til SKA eller til NR. Nå hadde beredkapsplanleggingen ligget under HD og SKA i de ti år det gir mening å tale om et slikt arbeid i Norge. Skipsfartsutvalget var delvis blitt opprettet på grunn av misnøye med SKAs ledelse. Utvalgets gjennomgang av situasjonen bekreftet også at det var behov for fornyelse av arbeidet. Derfor var heller ikke HD og SKA attraktive løsninger.

Når beredkapsarbeidet tross alt var kommet så langt, var grunnen nettopp støtten som norske rederier og NR hadde gitt til dette arbeidet. Å legge virksomheten til NR var dermed den løsningen som det var færrest motforestillinger mot.

Denne løsningen var også den som representerte den sterkeste grad av kontinuitet i Norge. Med opprettelsen av beredkapssekretariatet i NR var norsk skipsfartsledelse med tanke på krig på mange måter tilbake der den hadde vært femti år tidligere.

⁵⁸ Notat ”Skipsfartens beredskap. Retningslinjer for forbundets beredkapsarbeid fremover”, 4. feb. 1964, NR.

⁵⁹ Jfr. notat ”Til medlemmene av Skipsfartsutvalget”, 14. des. 1964, heftet til Berggravs notat av s.d.

⁶⁰ Vedl. nr. 5 til Innst 1965, s. 21.

VI

Avslutning

I denne delen oppsummeres og drøftes etableringen av skipsfartsberedskapen i NATO og Norge i lys av avhandlingens tre viktigste perspektiver. Det geostrategiske perspektivet er særlig knyttet til beredskapens hovedmål og til skipsfartens plass i NATO. Hegemoni-perspektivet omhandler forholdet mellom de allierte i NATO og beredskapsorganisasjonen med vekt på det innflytelsesmessig skjeve forholdet USA – Vest-Europa. Det korporative perspektivet favner særlig om den norske organisering og arbeidsmåte.

Alliert og norsk skipsfartsberedskap – tre perspektiver

Geostrategi og forsvarsplaner: Skipsfarten i det vestlige forsvar

Etableringen av transatlantiske samarbeidskomiteer for skipsfart i første halvdel av det 20. århundre hadde nær sammenheng med forsvars- og forsyningsbehov i krig eller under trussel om krig. Da USA ble trukket inn i første verdenskrig i 1917, ble befraktningskomiteen som var dannet året før mellom Storbritannia og dets allierte, utvidet til et transatlantisk koordineringsorgan, Allied Maritime Transport Council. Under annen verdenskrig, i 1942, opprettet USA og Storbritannia et Combined Shipping Adjustment Board. Mot krigens slutt og for en avgrenset periode etter krigen etablerte de allierte United Maritime Authority, UMA. I den nye og sterke internasjonale spenningen fra siste del av 1940-årene gikk atlanterhavsstatene inn i et nytt samarbeid om skipsfartsledelse med tanke på krig.

Tradisjonelle, geostrategiske vurderinger som understrekte betydningen av de lange, sjøverts forsyningslinjer, bidro til at skipsfarten i 1950 fremsto som avgjørende for Vestens forsvar og for det sivile samfunns evne til å overleve i en ny storkrig. Den dominerende oppfatning de første år av NATOs eksistens var at en ny krig ville likne på annen verdenskrig og at de vestlige landene igjen ville bli avhengige av sjøverts transport. Amerikanske og vest-europeiske aktører fryktet at det i en krigssituasjon ville bli mangel på skip og at dette særlig ville ramme transporten fra USA til Vest-Europa. Disse momentene ga støtet til etableringen av PBOS.

De retningslinjer som ble vedtatt i 1950-1951 for skipsfartsledelsen i krig, Defense Shipping Authority, DSA, hadde betydelige likhetstrekk med løsningene under og etter annen verdenskrig i

United Maritime Authority, UMA. I likhet med UMA skulle DSA bestå av to deler; en utøvende driftsledelse, Defense Shipping Executive Board, DSEB, og et overordnet råd, Defense Shipping Council, DSC. DSEB skulle være en liten og effektiv gruppe, opprinnelig med fem medlemsland, og ha to avdelinger, en i London og en i Washington. UMAs utøvende organ hadde også hatt et begrenset antall medlemmer og vært delt mellom en avdeling i London og en i Washington. Videre kom at alle land som deltok i samarbeidet, skulle være representert i det styrende organet for krigstidsapparatet, DSC. UMAs øverste ledelse hadde tilsvarende ligget i et felles United Maritime Council.

Også andre PBOS-planer for skipsfartskontroll i krig, bygde på ordninger som hadde fungert godt under annen verdenskrig. Et eksempel var planleggingen av et system for "ships warrants".

NATOs nye forsvarsforutsetninger fra 1954 førte til mindre oppmerksomhet om de lange forsyningslinjer og dermed også om skipsfarten. For plankomiteen selv var dette ikke kritisk: Med bakgrunn i de prinsippene som var blitt vedtatt for komiteen i 1950-51, fungerte PBOS svært selvstendig i forhold til NATOs ledelse. Plankomiteen hevdet standhaftig at skipsfarten uansett utfallet av en første krigsfase med massiv kjernevåpenbruk ville bli en kritisk faktor for de vestlige land, enten det var tale om videre krigføring eller gjenoppbygging.

At skipsfarten i siste del av 1950-årene likevel ble oppfattet som en mer perifer ressurs i alliansen, kom organisasjonsmessig til uttrykk i at PBOS delvis mistet den eksklusive posisjon som komiteen hadde hatt rett under NATO-rådet. Innad i PBOS ble innordningen av komiteen i NATOs nye senior-komite for sivil beredskap trolig opplevd som en viss degradering. Oppfatningen var neppe uriktig, skipsfarten hadde mistet noe av sin sentrale stilling i NATO-apparatet, om enn midlertidig: Oppmykningen av atomkrigsscenariet fra tidlig i 1960-årene førte igjen til en større vektlegging av de lange, sjøverts forsyningslinjer og dermed også av skipsfarten.

De nye forsvarsforutsetningene fra midten av 1950-årene medførte at PBOS' planer måtte revideres. I første halvdel av 1950-tallet holdt plankomiteen hardt på prinsippet om at eksekutivutvalget DSEB måtte være et lite, effektivt organ der bare de fem største skipsfartsnasjonene hadde plass. Italia arbeidet i denne perioden hardt for å få en plass blant de utvalgte, og også andre land var interessert i å få slippe til. Atomkrigsscenariet endret gradvis oppfatningene om DSEBs sammensetning. Etersom en atomkrig trolig ville forårsake et umiddelbart sammenbrudd i kommunikasjonene, ville en av de tidligste og viktigste oppgavene etter krigsutbrudd bli å få samlet representanter fra forskjellige land og opprette kontakt mellom NATOs sentrale ledelse, enkeltland og enkeltskip. Dette gjorde det viktig å gi DSEB en bred sammensetning. I 1960-årene ble DSEBs struktur endret. Alle land som hadde skip i poolen, ble representert i eksekutivutvalget. Hvert lands representanter fikk også tildelt spesifikke funksjoner i

dette driftsapparatet for skipsfarten i krig.

De nye forutsetningene om atomkrig fikk også gjennomslag i andre planer for skipsfarten under krig. Det ble utformet planer om å flytte skip vekk fra utsatte havner, spre skipene utover mindre havneområder, bygge nødoppankringplasser som alternativ til havnene, utarbeide seilingsruter til steder som ble ansett å være mindre utsatt for atomangrep. Dernest fikk atomkrigssceneriet konsekvenser for utviklingen av plankomiteen som koordinerende organ. Faren for at en massiv utveksling av kjernevåpen mellom øst og vest ville føre til isolasjon mellom enkeltland og PBOS sentralt, styrket behovet for å utarbeide egne, nasjonale beredskapsplaner for skipsfarten. Dette tilsa igjen en sterkere grad av oppfølging fra PBOS' side overfor hvert enkelt land i oppbyggingen av slike planer. Omfattende rapporterings-runder fra det nasjonale arbeid kom således til å prege PBOS-møtene fra siste del av 1950-tallet.

Styrkeforhold og innflytelse i skipsfartssamarbeidet

USAs mest kategoriske krav under etableringen av plankomiteen vinteren 1949-1950 var at den skulle ligge i NATO. Dette kravet kan delvis forklares ut fra et geostrategisk perspektiv. I dette perspektivet fikk skipsfarten den sentrale rollen som transportressurs mellom det amerikanske kontinent og det europeiske "heartland". Det allierte forsvaret ble her avhengig av skipsfarten. Derfor burde også skipsfartsledelsen i krig knyttes direkte til forsvarssamarbeidet.

Samtidig gir det amerikanske kravet og utfallet av de allierte diskusjonene i denne saken en distinkt antydning om USAs hegemonirolle i det vestlige samarbeidet under den kalde krig. Amerikanerne og europeerne hadde opprinnelig to motstridende modeller. De europeiske og særlig britiske aktører ønsket et geografisk og organisasjonsmessig uavhengig skipsfartsapparat. Fordelen med denne løsningen var at plankomiteen kunne inkludere land utenfor NATO-området. Samtidig ville den organisasjonsmessige uavhengigheten tillate en rendyrkning av rederi-preget. Dette ville igjen bidra til større effektivitet i driften av skipene. Amerikanske aktører krevde derimot at plankomiteen ble integrert i NATO. Dette ble også utfallet av dragkampen i februar–mars 1950. Hegemonimakten fikk gjennomslag for sitt hovedønske.

Det andre store stridsspørsmålet i tilknytning til PBOS gjaldt den amerikanske reservasjonen av skip fra poolen. Dette ensidige amerikanske tiltaket ble iverksatt kort tid etter at USAs allierte hadde sagt seg villige til å stille all sin skipsfart til felles disposisjon. USAs beslutning virket på denne bakgrunn svært provoserende på de vest-europeiske samarbeidspartnerne. Uenigheten skapte en krise i PBOS som varte i flere år. At krisen ble løst, skyldtes at USA fremla en plausibel argumentasjon for tilbakeholdelsen, og at de europeiske samarbeidspartnerne forsonte seg med den

amerikanske reservasjonen. Dermed hadde amerikanerne igjen fått det som de ønsket.

Den amerikanske dominans var imidlertid langt fra total. Samarbeidet i PBOS var i stedet uttrykk for et ”hegemonielt kompromiss”. Grunnlaget ble lagt ved at amerikanerne trakk et skille mellom noen få absolutte krav i for dem vitale spørsmål, og et mer fleksibelt standpunkt i øvrige saker. Etter at amerikanske aktører hadde fått innfridd kravet om at plankomiteen skulle opprettes innenfor NATO, kom de Vest-Europa i møte i andre spørsmål knyttet til organiseringen av komiteen. PBOS ble dermed lagt rett under NATO-rådet og ikke under alliansens forsyningsmyndigheter eller den forsvarsfinansielle komiteen som USA opprinnelig hadde gått inn for.

Den transatlantiske diskusjonen om PBOS’ daglige ledelse ble også løst ved at USA ga etter. Spørsmålet var viktig, men ikke vitalt for amerikanske aktører. Saken kom opp første gang ved etableringen av PBOS i 1950. Skulle sekretariatet være sentralisert til Washington eller skulle det bestå av to deler, en i Washington og en i London? Amerikanerne holdt på det første alternativet, de vest-europeiske land og særlig Storbritannia det siste, og disse landene vant frem. Spørsmålet om lokalisering av sekretariatet ble reist igjen ved reorganiseringen av NATO i 1952. USA ønsket at PBOS skulle følge resten av NATO-komiteene til Paris, mens flere av de vest-europeiske, og igjen særlig de britiske, representantene ønsket å fortsette arbeidet fra Washington og London. Dette godtok USA motstrebende. Plankomiteen ble dermed den eneste av NATOs sivile komiteer som ble værende igjen i Washington og London.

PBOS-samarbeidets hegemonielle preg fremkommer dermed ved at de store og grunnleggende stridsspørsmålene fikk et utfall som var i overensstemmelse med USAs ønsker. Resultatet av hegemoniet, fellesgodet, var først og fremst opprettholdelsen av et vel fungerende, vestlig sikkerhetssystem og et troverdig vestlig forsvar.

Norge i PBOS

Den norske deltagelsen i PBOS hvilte på tre grunnoppfatninger: En styrket internasjonal og fremfor alt atlantisk orientering i Norge i tidlig etterkrigstid; en erkjennelse av at norsk skipsfart måtte underordnes det norske forsvarsbehovet og den amerikanske sikkerhetsgarantien, og et sterkt ønske om å skape et trygt økonomisk fundament for Norge i krig ved avtaler som sikret at de norske skipsfartstjenestene kom Norge til gode. Disse oppfatningene forklarer det høye norske aktivitetsnivået før og under etableringen av PBOS og senere i konsolideringen av plankomiteen.

To innslag av mer strukturell natur fikk i tillegg innflytelse på Norges forhold til PBOS. Det første av disse var USAs hegmonirole i NATO. I norsk internasjonal historieskrivning ses gjerne

alliansesamarbeidet som en paraply over det nære forholdet mellom USA og Norge. Eksempelvis har Rolf Tamnes vist at ”NATO i norsk sammenheng fungerte som ’en kollektiv ramme for den bilaterale amerikanske garanti”¹. Noe av bakgrunnen for dette spesielle amerikansk-norske forholdet lå i de bidrag Norge kunne gi tilbake, særlig på de viktige områdene etterretning og skipsfart.²

Norge ville i krig bli NATOs største netto leverandør av skipsfartstjenester, og USA ville bli den største forbrukeren. Amerikanske aktører la derfor stor vekt på å få Norge med i drøftelsene om PBOS. USA benyttet sin hegemonirolle i NATO til å oppnå dette. Norge fikk amerikansk drahjelp ut av protestfasen etter Washington-møtet i november 1949. Amerikanske aktører garanterte nordmennene at de norske særinteressene ville bli ivaretatt. Dette løftet forutsatte at USA var den dominerende makt i alliansen. USA utnyttet senere den samme posisjonen til å bringe forhandlinger som hadde låst seg fast på grunn av norsk-britisk uenighet, ut av dødvannet og til å vinne støtte i plankomiteen for prinsippet om betaling for skipsfartstjenester i krig.

Det andre innslaget som preget det norske forholdet til PBOS, var den norske korporative ordningen. Innflytelsen i det korporative samarbeidet mellom myndighetene og skipsfartsnæringen gikk begge veier: På den ene side bidro næringsgrenen til utformingen av de norske standpunktene i PBOS. På den annen side sørget norske myndigheter, ved å trekke skipsfartsnæringen så sterkt med i forhandlingene, for at næringsgrenen selv sluttet opp om arbeidet.

Det ble aldri stilt spørsmål i Norge om landet virkelig burde gå med i plankomiteen. Vi har beskrevet to ulike protester fra norsk side, men ingen av disse var uttrykk for motstand mot å slutte seg til det transatlantiske skipsfartssamarbeidet i seg selv. Den første kritikken presenterte regjeringen selv vinteren 1949/1950, med kravene om å overse Washington-møtet i november 1949 og begynne forhandlingene på nytt. Denne norske protesten oppsto som en reaksjon på at USA og Storbritannia lot til å ha oversett Norge ved innkallelsen til møtet. Det primære anliggende for de norske aktører var også nå å få delta i og prege skipsfartsforhandlingene.

Den neste kritiske innvendingen var Hambros advarsel mot å la norske skip inngå i en pool hvor britiske myndigheter hadde en styrende hånd. Denne advarselen reflekterte Norges negative erfaringer med britiske skipsfartsmyndigheter under annen verdenskrig og Hambros sterke ønske om større norsk aktpågivenhet overfor de allierte. Men det synes ikke å ha ligget noe mer enn en advarsel i dette, ikke noe forsøk på å motarbeide norsk PBOS-deltagelse.

¹ Tamnes 1991, jfr. Eriksen og Pharo 1994, s. 27.

² Jfr. Berdal 1997 s. 5 og 177 for en understrekning av NATOs dobbeltfunksjon som ramme for norske garantier til USA og amerikanske garantier til Norge: ”For the US administration, NATO provided a multilateral framework for bilateral collaboration with Norway in areas deemed to be of particular significance to the US.”, og: ”NATO’s role as a collective framework for co-operation with US services and agencies was of even greater importance to Norwegian authorities.”

Hemmeligholdet omkring beredskapsplanene bidro til å holde samarbeidsopplegget unna norsk samfunnsdebatt og trolig også til at mulige kritikere ikke fikk kjennskap til det. Men to av de hovedgrupperinger som kunne ha protestert, kjente til opplegget. Det gjaldt for det første andre nasjonalkonservative politikere enn Hambro. For det andre gjaldt det aktørene i det norske korporative samarbeidet. Det er ikke urimelig å anta at det var adskillig skepsis i skipsfartsnæringen til å få skipene rekvirert av norske myndigheter under krig, med overdragelse av driftskontrollen til NATO. Men dette nedfelte seg ikke i noen sterke innsigelser.³ Norske myndigheters samarbeid med NR og enkelte sterke redere forebygget trolig opposisjon fra andre aktører i skipsfartsnæringen. Den korporative ordningen ga dermed norske politiske og byråkratiske myndigheter en innflytelse som var mindre håndgripelig enn lover og reguleringer, men som samtidig strakk seg noe videre enn disse.

Samarbeidet på norsk side: Det norske korporative system

Den amerikanske korporative påvirkning

Enkelte amerikanske historikere har fremholdt at det var en sammenheng mellom USAs hegemonipregede ledelse etter annen verdenskrig på den ene side og fremveksten av et korporativt samarbeid i Vest-Europa på den annen. Resonnementet tar utgangspunkt i at det vokste frem en korporativ beslutningsstruktur i USA i mellomkrigstiden og under annen verdenskrig, og at det utviklet seg en internasjonalistisk og korporativt orientert elite. Denne eliten søkte ikke bare å fremme internasjonalt samarbeid og kontakt mellom USA og omverdenen. Den forsøkte også å fremme korporative ideer gjennom dette samarbeidet. Michael Hogan har vist til Marshall-planen som uttrykk for hvordan USA forsøkte å realisere programmet også i Europa. Han har hevdet at USA gjennom Marshall-planen ville ”eksportere” den korporative samarbeidsform fra USA til Europa. I tillegg til ønsket om å tilrettelegge for europeisk integrasjon var det også et sentralt mål å beskytte private interesser og den offentlige orden mot ”the dual dangers of bureaucratic statism and class conflict”. Dette kunne skje ved å organisere ”national and transnational networks of power sharing between private functional groups and between these groups and government authorities”. Ifølge dette synet fremmet amerikanske planleggere institusjonelle bånd mellom fagforeninger,

³ Det må her tas forbehold om at NRs arkiver for perioden i overveiende grad er destruert. En kan imidlertid formode at eventuelle protester fra norske rederier og redere også ville ha fremkommet av UDs eller SKAs arkiver.

næringsliv, faglig ekspertise og byråkrati i planleggingen av den nasjonale gjenoppbyggingen.⁴

Påstandene om slik påvirkning er lite treffende når det gjelder denne avhandlingens tema. Det korporative norske samarbeidet om skipsfart hadde funnet sin form på et tidspunkt da den dominerende tendens i amerikansk utenrikspolitikk var isolasjonistisk, nemlig tidlig under første verdenskrig.

Det norske korporative mønster hadde sin bakgrunn i særegne norske behov og forutsetninger – i særdeleshet behovet for nasjonal kontroll over handelsflåten under krig kombinert med fraværet av offentlig styringsvilje og -evne så lenge Norge var nøytralt: Av hensyn til den norske nøytralitet under første og begynnelsen av annen verdenskrig kunne ikke norske myndigheter ha ansvaret for en handelsflåte som reelt sett i stor grad seilte i britisk tjeneste.

I årene etter annen verdenskrig ble styrket offentlig styringsvilje ikke fulgt av en tilsvarende styrket styringsevne. Problemene som dette misforholdet skapte, skulle komme til å ri beredskapsarbeidet i Norge gjennom hele 1950-tallet. Det er derfor uriktig når det er blitt hevdet at Norge ved etableringen av PBOS ” ... already had its Nortraship emergency organisation in readiness for crises ...” og at dette ble ” ... a factor ... which also brought the country a greater significance within NATO”.⁵

Samarbeidsformene

Samarbeidet mellom norsk skipsfartsnæring anført av NR og norske offentlige myndigheter om norsk og alliert skipsfartsberedskap, antok flere ulike former i de første to tiårene av etterkrigstiden. Vi kan skille mellom tre hovedtyper av norsk skipsfartsrepresentasjon av korporativ karakter i utlandet: *Ad hoc komiterepresentasjon*, *permanent komitemedlemskap* og *stasjonær representasjon*. Arbeidet i Norge kan deles i fire kategorier: *Medlemskap i råd og utvalg*, *konsultasjon gjennom høringer*, *uformell konsultasjon* og *avtalefestet samarbeid*.

Internasjonalt

Når det gjaldt ad hoc-representasjon, var Norge representert på PBOS-møtene av spesialoppnevnte delegasjoner med deltagere fra fire aktørgrupper. Det var embedsmenn fra UD, embedsmenn fra SKA, diplomatiske utsendinger og representanter for norsk skipsfartsnæring. Den siste gruppen var tallmessig omtrent like stor som de tre øvrige til sammen. Norge var et av de land

⁴ Hogan 1987, s. 428.

⁵ Bakka 1997, s. 60.

som hadde den største delegasjon av skipsfartsnæringens folk som deltagere.⁶

Skipsfartsrepresentantene deltok på PBOS-møtene som rådgivere, mens representanter til PBOS først og fremst ble hentet fra UD og SKA. Skillet mellom funksjonene rådgiver og representant var imidlertid lite markert i en delegasjon uten særlig meningsforskjeller og i et organ som fattet beslutninger ved konsensus.

I tillegg kom det vi kan kalle ad hoc uformelle konsultasjoner: Skipsfartsmøtet i 1959 mellom de vest-europeiske skipsfartsnasjoner og USA i Washington kan illustrere dette. Møtet var ment å samle bare representanter fra nasjonale myndigheter. Britene var ”meget imot å ha redere i delegasjonene”, og heller ikke det amerikanske utenriksdepartement ønsket redere med i forhandlingene. For å unngå deltagelse fra de amerikanske reder-interessene, forlangte britiske myndigheter at Leif Høegh heller ikke deltok på møtet. Høegh var imidlertid til stede i Washington for kontakt med de norske representantene mellom møtesesjonene.

Den andre formen var permanent komitemedlemskap. Noe av bakgrunnen for etableringen av PBOS var behovet for oversikt over de vestlige lands skipsfartsressurser og behov for skipsfartstjenester under krig. Det var et akutt behov for kunnskap på disse områdene i 1949-50, og arbeidet ble satt i gang mellom de allierte til og med før PBOS ble opprettet. En av de ledende personer i arbeidet i PBOSs faste tekniske komiteer i 1950-årene ble Johan Seland – universitetsstipendiat, uformell rådgiver for flere departementer, men først og fremst NR-mann. Gjennom sin deltagelse i dette arbeidet kom han i nær kontakt med britiske myndigheter. De kontakter og det kjennskap han fikk her, la igjen et grunnlag for god kontakt mellom ham og norske myndigheter.

Den tredje formen for skipsfartsrepresentasjon var fast oppnevnt/stasjonær norsk skipsfartsrepresentasjon i utlandet: Samarbeidet mellom NR og UD om en norsk skipsfartsrepresentasjon i Washington vedvarte utover i 1950-årene. NR ansatte og betalte en norsk diplomatisk utsending, Scott-Hansen, som fikk permisjon fra en stilling ved den norske ambassaden i Washington og som fikk beholde sitt kontor ved ambassaden. Både NR og UD var ambivalente til denne ordningen. NR mente prinsipielt at representasjonen var et ansvar for norske myndigheter, og forbundet var også bekymret for de høye utgiftene stillingen medførte. Disse innvendingene gjorde at NR tok opp igjen ordningen med UD i juni 1952 for å få departementet til å betale kontorutgiftene til stillingen. NR gikk også inn for å få opprettet en stilling som offisiell skipsfartsråd i USA. UD imøtekom trolig NRs ønske om å overta utgiftene til Scott-Hansens kontorhold. I mars 1954 gikk NR inn for å avvikle ordningen med Scott-Hansen. I september

⁶ På grunn av manglende oversikt over andre lands representanters formelle og reelle tilhørighet er det umulig å fastslå dette mer nøyaktig.

samme år tilbakekalte imidlertid NR avviklingen med henvisning til ”forskjellige skipsfartspolitiske saker av meget stor rekkevidde”.

Fra UD's side ble det også i økende grad opplevd som problematisk å ha en norsk ambassade-representant som var betalt av NR og som først og fremst rapporterte til forbundet. I januar 1953 bemerket UD at det vanligvis ikke mottok kopier av de rapportene Scott-Hansen sendte til NR, og at det, trolig av formelle grunner, var vanskelig å be forbundet om kopier. Dette antyder en økt erkjennelse i UD av behovet for en offisielt betalt norsk skipsfartsrepresentant ved ambassaden. Dette peker frem mot en klarere funksjonsdeling mellom offentlige myndigheters og NRs ansvar. I 1956 fikk den norske ambassaden i Washington en stasjonær skipsfartsråd. Dette kan ha gitt Scott-Hansen en mer begrenset rolle i årene etterpå.⁷ Det ble likevel senere gjort flere forsøk på å høyne Scott-Hansens status ved å anmelde ham til State Departments diplomatliste og ved å endre hans tittel. I korrespondansen kalles Scott Hansen imidlertid fortsatt ”Shipping Advisor”. Scott-Hansen ble utnevnt til norsk konsul i Liverpool i november 1963.⁸

Scott-Hansens dobbeltrolle som representant for NR og norske myndigheter var med sitt preg av institusjonalisering egentlig et atypisk uttrykk for 1950-tallets norske korporative samarbeid på skipsfartsområdet.

I stillingen som skipsfartsrådgiver ved den norske Washington-ambassaden drev Scott-Hansen en svært utadrettet virksomhet. Han kom til å delta i de norske delegasjonene til mange av PBOS-møtene. En av de mindre synlige fordeler med denne ordningen i USA var at Norge som et lite land med en liten, offentlig skipsfartsadministrasjon kunne smette inn en person som reelt representerte skipsfartsnæringen i fora som offisielt bare besto av offentlige tjenestemenn og politikere. Et slikt forum var som nevnt skipsfartsmøtet mellom Vest-Europa og USA i Washington i juni 1959. Scott-Hansen deltok her som representant fra Norges Washington-ambassade.

I Norge

I likhet med hva som var skjedd ved etableringen av allierte kontroll-ordninger for skipsfarten i 1917 og 1939, etablerte regjeringen og NR også i 1949 kontakt for å diskutere hvordan Norge skulle forholde seg til de allierte initiativene. Med tanke på samarbeidsforholdet mellom næring og stat fikk disse diskusjonene et annerledes utfall i 1949-50 enn under verdenskrigene. Da hadde diskusjonene endt i at NR fikk et selvstendig oppdrag på vegne av norske myndigheter. I 1949-50 ble resultatet at regjeringen ga offentlige norske myndighetsorganer et større praktisk ansvar. En åpenbar grunn til denne forskjellen var Norges nye rolle som A-pakt-medlem; under første

⁷ Jfr. Egeland 1971, s. 268.

⁸ 2.14/8, 908, Utenriksstasjoner, Am. Forente Stater II, Ambassaden i Washington, UD RA.

verdenskrig og i de første månedene av annen verdenskrig var Norge nøytralt, og regjeringen kunne ikke delta i skipsfartskontrollen, uten å risikere at landet ble trukket inn i krigen.

Norges nye alliansetilhørighet var imidlertid bare en grunn til at regjeringen ikke overlot spørsmålet om skipsfartskontroll til NR i 1949-50. Det er også et viktig poeng at Gerhardsen-regjeringen hadde langt større styringsambisjoner på det offentliges vegne enn regjeringene til Gunnar Knudsen og Johan Nygaardsvold hadde hatt. Regjering og departement ønsket selv å ha et tydelig overordnet ansvar og spille en aktiv rolle, selv om det fortsatt var en forutsetning at skipsfartsnæringen skulle utnyttes.

Samarbeidet mellom regjering/departement og næringsgren fikk fire hovedformer, nemlig *representasjon, høringsrunder, uformell konsultasjon og avtalefestet samarbeid*.

Grunnlaget for den norske stortingstilslutningen til PBOS var regjeringens innstilling om samtykke til å godta DSA-planen. Denne innstillingen var et resultat av et omfattende norsk utredningsarbeid vinteren og våren 1949-1950. Dette utredningsarbeidet bygde på det utvalget som var blitt opprettet i desember 1949 med deltagere fra fire av de tyngste departementene og med NR-*representasjon*.

Arbeidet med utkastet til rekvisisjonslov bygde på et annet samarbeidsmønster enn det som var tilfellet i forbindelse med tilslutningen til PBOS. Det lovutvalget som ble nedsatt, besto bare av representanter for norske myndigheter. NR arbeidet med spørsmålet selvstendig, i sitt interne rettsutvalg og i forbundets øverste ledelse. NR var *høringsinstans* for det offentlige lovutvalget, og forbundet var den av høringsinstansene som hadde de fleste og sterkeste innvendinger mot lovutvalgets forslag. NR avgav to bredere kommentarer til lovutvalget. Den siste av dem kom etter at lovutvalget hadde avgitt sin innstilling, og dette førte til at utvalget samlet seg på nytt og bearbeidet innstillingen.

Arbeidet med denne loven understreker det korporative samarbeidets tosidige funksjon. På den ene side fikk redersiden innflytelse over offentlig politikk. På den annen side fikk regjeringen innflytelse over den private skipsfartsnæringen. Det korporative samarbeidet ga trolig vel så stor uttelling for regjeringen som for redersiden. Norske rederier ble trukket med i NATOs opplegg, et opplegg som innebar at rederiene selv ville miste driftskontrollen med skipene under krig. Gjennom det samme samarbeid fikk regjeringen innført en lov som ga den adgang til å rekvirere den norske handelsflåte – samtidig som den kunne vise til at redersiden selv hadde deltatt aktivt i utredningene som loven hvilte på.

Den tredje korporative samarbeidsform i Norge i 1950-årene var den *uformelle konsultasjon* mellom representanter for skipsfartsnæringen og norske myndigheter. Vi kan se Leif Høeghs og Johan Selands bistand til UD, ID og HD som en parallell ordning til Scott Hansens Washington-

baserte virksomhet. Høeghs og Selandts kontaktvirksomhet var likevel langt mindre formalisert.

Den fjerde norske korporative formen, *avtalefestet samarbeid*, ble i vår sammenheng innført etter at skipsfartsutvalget hadde avgitt sin innstilling i midten av 1960-årene. Da hadde SKA stått for den praktiske ledelse av arbeidet med skipsfartsberedskap i Norge siden 1956. Selv om SKA hadde en dynamisk og dyktig ledelse, led avdelingen i betydelig grad under gapet mellom offentlige ambisjoner på den ene side og en beskjeden arbeidsmessig og økonomisk kapasitet på den annen.

Skipsfartsutvalget vurderte å legge ansvaret for skipsfartsberedskap til tre prinsipielt ulike institusjoner, nemlig departement, direktorat og næringslivsorganisasjon. De tre alternativene representerte ulike modeller. De to første hadde store likhetstrekk med ordningene i henholdsvis Storbritannia og USA. I Storbritannia var arbeidet på dette området organisert innenfor MOT. Departementet hadde opprettet flere avdelinger med ansvar for skipsfartens beredskapsarbeid. Den viktigste var Shipping Planning Division som utelukkende arbeidet med beredskapen for havgående skipsfart og kystfarten. Denne britiske modellen lignet i prinsippet på Dalstøs forslag om å utbygge SKA. I USA hadde Maritime Administration det nasjonale ansvaret for saksfeltet. Dette organet var underlagt et departement – i denne perioden Department of Commerce, men det hadde en mer selvstendig stilling enn en departementsavdeling. Denne modellen hadde et visst fellestrekk med forslagene til direktorat-løsning.

I Norge valgte aktørene den tredje modellen. Denne adskilte seg fra den amerikanske og britiske ordningen, men den lignet i høy grad på tidligere norske løsninger. Ved tilbakeføringen av ansvar for skipsfartsledelse i krig til NR i 1966-67, oppgav norske myndigheter i stor grad troen på egen styringsevne på dette fagområdet.

”Den norske vei” på dette området var ikke et sterkt statlig apparat av *civil servants*, og ikke et bredt nettverk av statlige *commissions* og *administrations*. ”Den norske vei” var og forble veien via næringsgrenen selv og fremfor alt dets organisasjon. Det var den korporative vei.

VII

Vedlegg

Forkortelser

AAB	Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek
ADM	Admiralty, Storbritannia
amb	ambassade/den norske ambassade i ...
A-pakten	Atlantehavspakten
A-paktutv.	Atlantehavspaktutvalget
ATS	Army Transport Service
avd.	avdeling
Beslutn. OB	Beslutning i Odelstinget
Beslutng. S	Beslutning i Stortinget
BMSM	British Merchant Shipping Mission (2VK)
brt	brutto registertonn
CAB	Cabinet papers, Storbritannia
CDS	Construction differential subsidy
CIA	Central Intelligence Agency
CINCEASTLANT	Commander-in-chief Eastern Atlantic Area
CINCNORTH	Commander-in.Chief Allied Forces Northern Europe
CSAB	Combined Shipping Adjustment Board
del	delegasjon
dep	departement
DNA	Det norske Arbeiderparti
DNKS	Den norske Krigsforsikring for Skip
DOC	Department of Commerce, USA
DOD	Department of Defense, USA
dok	dokument
DOS	Department of State, USA
DSA	Defense Shipping Authority
DSB	Direktoratet for Sivilt Beredskap
DSEB	Defense Shipping Executive Board
DSEC	Defense Shipping Executive Council
dvt	dødvekttonn
DØF	Direktoratet for Økonomisk Forsvarsberedskap
eks	eksemplar
EUSC	Effective United States Control
FD	Forsvarsdepartementet/Forsvarsdepartementets arkiv
FiD	Finansdepartementet
FN	De forente nasjoner
FO	Foreign Office, Storbritannia
FOC	Flags of convenience, bekvemmelighetsflagg
FST	Forsvarsstaben
H-arkiv	Hemmelig arkiv
HD	Handelsdepartementet/Handelsdepartementets arkiv
HD RA	Handelsdepartementets arkiv i Riksarkivet
HD UD	Handelsdepartementets arkiv i Utenriksdepartementet
HUST	Hovedutvalget for sjøtransport, Transportberedskapsrådet
ID	Departementet for industri, håndverk og skipsfart, også Industri- og Skipsfartsdepartementet
ILO	International Labor Organisation
IMCO	Intergovernmental Maritime Consultative Organization

innk	innkommet
Innst. O	Innstilling til Odelstionget
Innst. S	Innstilling til Stortinget
ITF	International Transport Workers' Federation
ILO	International Labor Organisation
JD	Justisdepartementet
kgl. res	kongelig resolusjon
MARAD	Maritime Administration, Department of Commerce, USA
MC	Military Committee (NATO)
mil	militær
MITC	Military Transportation Committee (NATO-PBOS)
MK	Militærkomiteen (Stortinget)
MOK	Marinens Overkommando
MOS	Ministry of Shipping, Storbritannia
MOT	Ministry of Transport, Ministry of Transport and Civil Aviation, Storbritannia
MOWT	Ministry of War Transport, Storbritannia
MSC	Military Sealift Command
MSSA	Merchant Ship Sales Act of 1946
MSTS	Military Sea Transportation Service, USA
MTC	Maritime Transport Committee
NA	National Archives I, II, USA
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NCS	Naval Control of Shipping
NCSO	Naval Control of Shipping Officer
NCSORG	Naval Control of Shipping Organisation
ND	Navy Department, USA
NH&ST	Norges Handels- og Sjøfartstidende
NMU	National Maritime Union
NR	Norges Rederforbund/Norges Rederiforbunds arkiv
NSA	National Shipping Authority
NSF	Norsk Sjømannsforbund/Norsk Sjømannsforbunds arkiv
NSF-AAB	Norsk Sjømannsforbunds arkiv i Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek
NSRB	National Security Resources Board, USA
ODM	Office of Defence Mobilisation
ODS	Operating differential subsidy
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation
Ot.prp.	Odelstingsproposisjon
PBEIST	Planning Board for European Inland Surface Transport
PBOS	Planning Board for Ocean Shipping
PPC	Petroleum Planning Committee
PRO	Public Record Office, Storbritannia
prot	protokoll
RA	Riksarkivet
rapp	rapport
ref	referat (fra)
regj	regjeringen
RG	Record Group
RK	regjeringskonferanse
SA	Stortingsarkivet
SACEUR	Supreme Allied Comander Europe
SACLANT	Supreme Allied Commander Atlantic
SCC	Screening and Costing Committee, NATO
SCEPC	Senior Civil Emergency Planning Committee

SD	Samferdselsdepartementet
SDR	Ships Destination Room
SG	Standing Group
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
SK	Statsministerens kontor
SKA	Skipsfartsavdelingen
SKD	Skipsfartsdepartementet
SKUT	skipsfartsutvalget
SOK	Sjøforsvarets Overkommando
StA	Stortingets arkiv
TBR	Transportberedskapsrådet, Samferdselsdepartementet
UD	Utenriksdepartementet/Utenriksdepartementets arkiv
UD RA	Utenriksdepartementets arkiv i Riksarkivet
udat	udatert
UFOT	Underutvalget for oversjøisk transport
UMA	United Maritime Authority
UMC	United Maritime Council
UNISCAN	Den britisk-skandinaviske samarbeidskomite
USMC	U.S. Maritime Commission
Wash	Washington D.C.
WRIO	War Risks Insurance Office
WSA	War Shipping Administration, USA

Arkiver

Riksarkivet, Oslo

Statsministerens kontor
Utenriksdepartementet
Forsvarsdepartementet etter 1945
Industridepartementet 1947-1988
Handelsdepartementet
Samferdselsdepartementet
Nortraship
PA 937 Bergers privatarkiv

Utenriksdepartementet, Oslo

Sentralarkiv doss.: 2.5/50, 25.2/72 A, 25.2/72 N, 25.2/72 O, 25.2/72 T, 33.2/4, 33.2/4 A, 33.2/5, 33.2/6, 33.2/16, 33.2/25, 33.2/28, 33.2/46 b, ad 33.5/5, 33.7/10, 33.7/10 B, 33.7/12, 38.4/37 D, 57.1/4, 57.1/49, 57.5/30, 57.5/88, 57.5/89, 57.5/90, 57.10/47, 57.15/47
Handelsdepartementets arkiv, Skipsfartsavdelingen

Diverse norske departementers arkiver, Oslo

Samferdselsdepartementet
Olje- og Energidepartementet
Direktoratet for Sivilt Beredskap

Stortingsarkivet, Oslo

Lukkede stortingsmøter; den utvidede utenriks- og konstitusjonskomite; spesialkomiteen for særlige utenrikspolitiske spørsmål og beredskapssaker

Private norske institusjonsarkivsamlinger, Oslo

Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek
Norsk Sjømannsforbunds Magasinarkiv
Norges Rederiforbund
Nobelinstituttet

Public Record Office, London

Admiralty
Board of Trade
Cabinet Files
Ministry of Defence
Foreign Office
Ministry of Transport
Prime Minister's Office

Modern Records Centre, Coventry

MSS.159 International Transport Workers' Federation
MSS.175 National Union of Seamen
MSS.367 British Shipping Federation
MSS.367 Chamber of Shipping

National Archives I, Washington D.C.

RG 357 Records of the Maritime Administration

National Archives II, College Park, Maryland

RG 40 General Records of Department of Commerce

RG 59 General Records of the Department of State

General Records of the State Department – Lot Files

Rigsarkivet, København

Udenrigsministeriets PBOS-arkiv

Ervervsministeriet, København

Ervervministeriets PBOS-arkiv

Samtaler

Byråsjef Oscar Bjerke, Oslo, 5. juni 1997

Ekspedisjonssjef Johs. Dalstø, Oslo, 10. juni 1997

Konsulent Even S. Engesland, Lysaker, 2. juli 1997

Spesialkonsulent Nils Mogensen, København, 20. september 2000

Litteratur

- Basberg, Bjørn L., 1993: *Nortraship. Alliert og konkurrent*, i bokverket *Handelsflåten i krig 1939-1945*, Oslo
- Behrens, C.B.A., 1955: *Merchant Shipping and the Demands of War*, London
- Berdal, Mats, 1997: *The United States, Norway and the Cold War, 1954-60*, London/New York.
- Berg, Roald, 1995: *Norge på egen hånd 1905-1920*, i bokverket *Norsk utenrikspolitikk historie*, Oslo
- Bergh, Trond, 1977: "Norsk økonomisk politikk 1945-65", i Bergh og Pharo (red.) 1977
- Bergh, Trond, 1993: "Arbeiderpartiet og statens styrende hånd", i Nordby 1993
- Bergh, Trond, og Pharo, Helge Ø. (red.), 1977: *Vekst og velstand. Norsk politisk historie 1945 – 1965. Regjering og opposisjon under Arbeiderpartistyre*, Oslo
- Bull, Edvard, 1979: *Norge i den rike verden*, bind 14 i bokverket *Norges historie*, Oslo
- Bull, Edvard, 1984: "Historisk Utsyn: Toppfolkenes partnerskap – hvordan ble det til?" i *Sosiologi i dag*, nr. 2 - 1984
- The British Imperial Calendar*, årgangene 1948 – 1960
- Brækhus, Sigurd A., 1934: *Norges Rederforbund 1909 – 15. september – 1934*, Norges Rederforbund
- Burke, Peter, 1991: "History of Events and the Revival of Narrative" i Peter Burke (ed.): *New Perspectives on Historical Writing*, Cambridge
- Cafruny, Alan, 1987: *Ruling the Waves. The Political Economy of International Shipping*, Los Angeles
- Carlisle, Rodney, 1981: *Sovereignty for Sale. The Origins and evolution of the Panamanian and Liberian Flags of Convenience*, Maryland
- Dahl, Ottar, 1986: *Problemer i historiens teori*, Oslo
- Dahl, Ottar, 1992: *Norsk historieforskning i det 19. og 20. århundre*, Oslo
- Dobson, Alan P., 1998: "The USA, Britain and the Question of Hegemony", i Lundestad 1998 (ed.)
- Dobson, Alan P., 1998 a: "The USA, Hegemony and Airline Market Access to Britain and Western Europe, 1945-96", i *Diplomacy & Statecraft* Vol 9 No 2
- Doughty, Martin, 1982: *Merchant Shipping and War, A Study in Defence Planning in Twentieth-Century Britain*, London
- Egeland, John O., 1971: *Vi skal videre. Norsk skipsfart etter den annen verdenskrig. perioden 1945-1970*, Oslo
- Ellingsen, Ellmann (ed.), 1991: *Nortraship at 50. Norwegian Defence Shipping and the Challenges ahead*, The Norwegian Atlantic Committee, No. 6-1991
- Eriksen, Knut E., 1972: *DNA og NATO*, Oslo
- Eriksen, Knut E., 1977: "Norge i det vestlige samarbeid", i Bergh og Pharo (red.) 1977
- Eriksen, Knut Einar, og Pharo, Helge, 1994: *Norsk sikkerhetspolitikk som etterkrigshistorisk forskningsfelt*, Etterkrigshistorisk Register nr. 21/1992, (LOS-senter Notat 92/13); nyutg. Bergen 1994
- Eriksen, Knut Einar, og Pharo, Helge, 1996: *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*, i bokverket *Norsk utenrikspolitikk historie*, Oslo
- Fure, Odd-Bjørn, 1996: *Mellomkrigstid. 1920-1940*, i bokverket *Norsk utenrikspolitikk historie*, Universitetsforlaget
- Førland, Tor Egil, 1988: "1949 som 'vendepunkt': Er NATO-medlemskapet bare kulisser?", i *Internasjonal Politikk* nr. 6/1988
- Førland, Tor Egil, 1997: "Profittens Primat? Redere, diplomater, Israel-venner og norsk Midtøsten-politikk 1949-1956", opposisjon til H.H. Waages doktoravhandling, i *Historisk Tidsskrift*, nr. 3, b. 76.
- Gaddis, John Lewis, 1997: *We now know. Rethinking Cold War History*, Oxford
- Gorter, Wytze, 1956: *United States Shipping Policy*, New York
- Gray, Colin S., 1989: "Seapower and Western Defense", i Colin S. Gray og Roger W. Barnett (eds.): *Seapower and Strategy*, United States Naval Institute, Maryland
- Guzzini, Stefano, 1998: *Realism in International Relations and International Political Economy. The Continuing Story of a Death Foretold*, London/New York
- Hansen, Arild Marøy, og Thowsen, Atle, 1991: *Sjøfartshistorie som etterkrigshistorisk forskningsfelt*, LOS-senter Notat 91/6, Bergen
- Haraldstad, Hilde, 1995: *Norsk nei til Franco i NATO*, Forsvarsstudier 4/1995, Oslo

- Hegland, Jon Rustung, 1976: *Nortraships flåte*, bind 1-2, Oslo
- Hjeltnes, Guri, 1995: *Sjømann. Lang vakt*, i bokverket *Handelsflåten i krig 1939-1945*, Oslo
- Hjeltnes, Guri, 1997: *Krigsseiler. Krig, hjemkomst, oppgjør*, i *Handelsflåten i krig 1939-1945*, Oslo
- Hogan, Michael J., 1987: *The Marshall Plan. America, Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge
- Hogan, Michael J., 1991: "Corporatism", i Hogan and Paterson (eds.) 1991
- Hogan, Michael J. (ed.), 1995: *America in the World. The Historiography of American Foreign Relations since 1941*, Cambridge
- Hogan, Michael J., and Paterson, Thomas G. (eds.), 1991: *Explaining the History of American Foreign Relations*, Cambridge
- Huitfeldt, Anniken Scharning, 1996: *Fra OEEC til OECD. Norges holdninger til reorganiseringen i 1960*, hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo
- Hunt, Barry, 1984: "Admiral Sir Herbert Richmond", i Geoffrey Till: *Maritime Strategy and the Nuclear Age*, London
- Hunt, Michael H., 1991: "Ideology", i Hogan and Paterson (eds.) 1991
- Hunt, Michael H., 1995: "The long crisis in U.S. Diplomatic History", i Hogan (ed.) 1995
- Huston, James A., 1984: *One For All. NATO Strategy and Logistics through the Formative period (1949-1969)*, London/Toronto
- Høegh, Leif, 1970: *I skipsfartens tjeneste*, Oslo
- Lord Ismay, 1954: *NATO. The first five years 1949 – 1954*, NATO
- Jenssen, Lars Christian, 1992: "Lønn for strevet. Tarifforhandlinger og hyrer under den sosialdemokratiske orden i Nortraship-flåten", hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo
- Jenssen, Lars Christian, 1998 a: "Sjøkrigshistorie i Norge – forum og forskning", i Jenssen 1998 (red.)
- Jenssen, Lars Christian, 1998 b: "Etableringen av skipsfartsberedskap i Norge og NATO", i Jenssen 1998 (red.)
- Jenssen, Lars Christian, 1999: "'50 år i stampestjø'" – Norsk fagbevegelse og kampen mot bekvemmelighetsflagg, i *Arbeiderhistorie 1999*, Årbok for Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek, Oslo
- Jenssen, Lars Christian, (red.) 1998: *Sjøkrig. perspektiver på historie og samtid, Forsvarsstudier*, 3/1998, Oslo
- Johansen, Lars Nørby, 1980: *The Corporatist Elite in Denmark 1946-1975*, Working Papers No. 4/1980, Institute of Social Sciences, Odense University
- Jones, Howard, and Woods, Randall B., 1995: "Origins of Cold War in Europe and the Near East", i Hogan (ed.) 1995
- Jordan, Robert S., and Bloome, Michael W., 1979: *Political leadership in NATO: A Study in Multinational Diplomacy*, Boulder
- Kaplan, Lawrence S., 1980: *A Community of Interests: NATO and the Military Assistance Program 1948-1951*, Washington
- Kaplan, Lawrence S., 1988: *NATO and the United States. The Enduring Alliance*, Boston
- Keilhau, Wilhelm, 1927: *Norge og verdenskrigen*, Aschehoug, Oslo
- Keilhau, Wilhelm, 1948: *Skipsfartens betydning for Norge*, Norges Rederforbund
- Kjerland, Kirsten Alsaker, 1997: "'Norge – Israels beste venn?'" , opposisjon til H.H. Waages doktoravhandling, i *Historisk Tidsskrift* nr. 3, b. 76
- Knudsen, Olav, 1978: "Har vi hatt noen skipsfartspolitikker siden 1975? Og hva har den i tilfelle gått ut på?", i *Internasjonal Politikk* nr. 3B, 1978.
- Knutsen, Bjørn Olav, 1997: *Amerikansk sikkerhetspolitikk og forsvarsplanlegging*, Rapport-97/02252, FFI
- Kunz, Diane B., 1995: "American Economic Diplomacy", i Hogan (ed.) 1995
- Leffler, Melvyn P., 1995: *Presidential Address; New Approaches, Old Interpretations, and Prospective Reconfigurations*, i *Diplomatic History* Vol 19, No 2
- Lundestad, Geir, 1977: "Hovedtendenser i norsk politikk 1945-65", i Bergh (red.) 1977
- Lundestad, Geir, 1985: "Nasjonalisme og internasjonalisme i norsk utenrikspolitikk: Et faglig-provoserende essay", i *Internasjonal Politikk*, temahefte 1, Oslo 1985
- Lundestad, Geir, 1990: *The American "Empire"*, Oxford/Oslo
- Lundestad, Geir, 1998: "Introduction", i Lundestad (ed.) 1998
- Lundestad, Geir, 1999: "'Empire by Invitation' in the American Century", i *Diplomatic History*, Vol. 23, No 2
- Lundestad, Geir, (ed.) 1998: *No End to Alliance. The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, Nobel Symposium 105, London/New York
- McCormick, Thomas J., 1991: "World Systems", i Hogan and Paterson (eds.) 1991
- Medlicott, W.N., 1955: "The Scope and Study of International History", in *International Affairs*, Vol. XXXI, No 4
- Melien, Tor Jørgen, 1995: *Vakt og Vern. Marinen og kystartilleriet 1914-1918*, *Forsvarsstudier* 1/1995, Oslo

- Needler, Martin C, 1996.: *Identity, Interest and Ideology. An Introduction to Politics*, Connecticut/London
- Nordby, Trond, 1994: *Korporatisme på norsk 1920-1990*, Oslo
- Nordby, Trond, (red.) 1993: *Arbeiderpartiet og Planstyret 1945-1965*, Oslo
- Nordvik, Helge W., 1991: "Norwegian Maritime Historical Research During the Past Twenty Years: A Critical Survey", i *Sjøfartshistorisk Årbok 1990*, Bergen
- Nye, Joseph, 1990: *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, New York.
- Pedlow, Gregory W., 1997: "The Evolution of NATO Strategy" i Gregory W. Pedlow (ed.): *NATO Strategy Documents 1949-1969*, NATO
- Pedraja, René de la, 1994: *A Historical Dictionary of the U.S. Merchant Marine and Shipping Industry Since the Introduction of Steam*, Connecticut/London
- Pryser, Tore, 1988: *Klassen og nasjonen (1935 – 1946)*, i bokverket *Arbeiderbevegelsens historie i Norge*, Oslo
- Riste, Olav, 1965: *The Neutral Ally. Norway's Relations with Belligerent Powers in the First World War*, Oslo/London
- Riste, Olav, 1973: "Alliansepolitikk og brubygging", i *Historisk Tidsskrift* no 3, 1973
- Riste, Olav, 1985: "Was 1949 a Turning-Point? Norway and The Western Powers 1947-1950", i Olav Riste (ed.): *Western Security. The Formative Years. European and Atlantic Defence 1947-1953*, Oslo; (også *FHFS Notat 6 1983*, Oslo)
- Riste, Olav, 1989: "Merkeår i norsk utanrikspolitikk: Vendepunkt eller ledd i ein gradvis prosess?", i *Internasjonal Politikk* no 1-2/1989
- Riste, Olav, 1991: *Isolasjonisme og stormaktsgarantiar, Forsvarsstudier*, 3/1991, Oslo
- Riste, Olav, 1993: "Norsk tryggingsspoliikk frå isolasjonisme til atlantisk integrasjon", i *Historisk Tidsskrift*, 3/1993
- Rokkan, Stein, 1966/1987: "Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism", i Robert A. Dahl (red.): *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven, 1966. På norsk i Stein Rokkan: *Stat, nasjon, klasse. Essays i politisk sosiologi*, (redigert av Bernt Hagtvet), Oslo, 1987.
- Rokkan, Stein, 1975: "Sentrum og periferi, økonomi og kultur: modeller og data i kliometrisk sosiologi", i *Periferi og sentrum i historien, Studier i historisk metode, No. X*, Oslo
- Rosen, S. McKee, 1951: *The Combined Boards of the Second World War: An Experiment in International Administration*, New York
- Safford Jeffrey J., 1981: "Anglo-American Maritime Relations during the Two World Wars: A Comparative Analysis", i *The American Neptune*, No 4, Vol. 41
- Salmon, Patrick (ed.), 1995: *Britain & Norway in the Second World War*, London
- Sannes, John, 1984: *Norske historikere og den kalde krigen, FHFS Notat 1 1984*, Oslo
- Schmitter, Philippe C., 1974 og 1979: "Still the Century of Corporatism", i *Review of Politics*, vol. 36, 1974. Også i: Philippe C.Schmitter og Gerhard Lehmbruch (eds): *Trends Toward Corporatist Intermedation*, London 1979
- Seip, Jens Arup, 1975: "Modellenes tyranni", i *Periferi og sentrum i historien, Studier i historisk metode X*, Oslo
- Sejersted, Francis, 1993: *Demokratisk kapitalisme*, Oslo
- Smith, Kevin, 1996: *Conflict over convoys. Anglo-American logistics diplomacy in the Second World War*, Cambridge
- Sverdrup, Jakob, 1996: *Inn i storpolitikken 1940-1949*, i bokverket *Norsk utenrikspolitisk historie*, Oslo
- Tammes, Rolf, 1986: "Ettpartistat, småstat og særinteresser. Tre skoler i norsk sikkerhetspolitikk", i *Nytt Norsk Tidsskrift* no 3, 1986
- Tammes, Rolf, 1991: *The United States and the Cold War in the High North*, Oslo
- Tammes, Rolf, 1993: "Forskningen om den kalde krigen – status og fremtid", *Historisk Tidsskrift*, no. 4, b. 72
- Tammes, Rolf, 1997: *Oljealder 1965 – 1995*, i bokverket *Norsk utenrikspolitisk historie*, Oslo
- Tenold, Stig, og Nordvik, Helge W., 1997: "Coping With the International Shipping Crises of the 1970s: A Study og Management Responses in Norwegian Oil Tanker Companies", s. 33-69 i *International Journal of Maritime History*, Vol. VIII No. 2, December 1996
- Thowsen, Atle, 1986: "Skipsfart og planøkonomi", i *Sjøfartshistorisk årbok 1985*, Bergen
- Thowsen, Atle, 1988: *Den norske Krigsforsikring for Skib – Gjensidig Forening – 1935 – 1985*, Bergen
- Thowsen, Atle, 1992: *Nortraship. profit og patriotisme*, i bokverket *Handelsflåten i krig 1939-1945*, Grøndahl Dreyer
- Thowsen, Atle, 1995: *Business goes to war: The Norwegian merchant navy in Allied war transport*, i Salmon (ed.) 1995
- Tjøstheim, Inge, 1998: "Sjømaktsdoktriner: En belysning av enkelte hovedoppfatninger og deres relevans på 90-tallet", i Jenssen (red.) 1998.
- Udgaard, N.M., 1973: *Great Power Politics and Norwegian Foreign Policy. A Study of Norway's Relations November 1940 – February 1948*, Oslo
- Underdal, Arild, 1997: "Studiet av internasjonal politikk", i *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, 1997 (13), No. 3

- Vikøren, David, 1986: *Norsk skipsfart i sterk omstilling. Svekket vår forsvarsberedskap?* nr. 105 i Atlanterhavskomiteens skriftserie, Oslo
- Vikøren, David, 1991: "Norwegian Shipping in Future Emergency Planning", i Ellingsen (ed.) 1991
- Waage, Hilde Henriksen, 1996: *Norge – Israels beste venn. Norsk Midtøsten-politikk 1949-1956*, Oslo
- Warner, Geoffrey, 1993: *The British Labour Government and the Atlantic Alliance, 1949 – 1951*, i Wiggershaus og Foerster (ed.) 1993
- Watt, Donald Cameron, 1965: *Personalities and Policies. Studies in the Formulation of British Foreign Policy in the Twentieth Century*, Longmans, Green & Co Ltd., London.
- Watt, Donald Cameron, 1984: *Succeeding John Bull. America in Britian's Place 1900-1975*, Cambridge.
- Watt, Donald Cameron, 1993: *Notes Towards a Synthesis*, i Wiggershaus og Foerster (ed.) 1993
- Wehrle, Edmund F, 1998: "Plumbers and Presidents: Labor Sources for Diplomatic Historians", i *The SHAFR Newsletter*, No. 4, Vol 29.
- Wiggershaus, Norbert, og Foerster, Roland G. (ed.), 1993: *The Western Security Community, 1948-1950*, Oxford
- Wiker, Paul Viktor, 1996: "Amerikansk militærhjelp og norsk forsvarsoppbygging. Etableringen av den amerikanske militærhjelpen til Norge 1949-1953", historie hovedfagsoppgave, Universitetet i Oslo
- Wiker, Paul Viktor, 1997: *Amerikansk våpenhjelp til Norge 1949-1953*, *IFS Info* 1/1997
- Williamson, Peter J., 1989: *Corporatism in Perspective. An Introductory Guide to Corporatist Theory*, London