

Håvard Haugskott

Blokade, handel og tonnasje

En studie av de britisk-norske forhandlingene 3.
september 1939 til 11. mars 1940

Masteroppgave i historie
Trondheim, juni 2017

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske studier

Forord

Først vil jeg takke min veileder Jonas Scherner som alltid har vært tilgjengelig til å hjelpe og møte meg når jeg har hatt behov for det. Takk også til Hans Otto Frøland som har gitt meg gode tips til primærkilder som har blitt helt sentralt for denne oppgaven.

Ikke minst vil jeg også takke den gode gjengen jeg har sittet sammen med på lesesalen de siste tre semestrene. Uten dere har mitt liv som masterstudent vært veldig kjedelig. Vi har hatt noe utrolig morsomme samtaleemner oppgjennom tiden, og jeg har hatt det veldig morsomt samme dere både på og utenfor campus.

Jeg vil også takke Tollak for en hyggelig tur til arkivet i London.

Til slutt vil jeg takke min mor, og to gode venner Jon og Simen, for å ha hjulpet meg med å korrekturlese oppgaven.

Forkortelser

BT	Board of Trade
CAB	Cabinet Office
FO	Foreign Office
MEW	Ministry of economic warfare
MS	Ministry of shipping
NA	National Archives
RA	Riksarkivet
UD	Utenriksdepartementet

1. Inntroduksjon.....	1
1.1. Forskningssituasjon	2
1.2. Problemstilling og avgrensing.....	7
1.3. Perspektiv, metode og kilder	8
1.4. Teser og struktur.....	11
2. Blokade og økonomisk krigføring som premiss.....	13
2.1. Blokade som strategi	14
2.2. Storbritannias økonomiske politikk overfor Skandinavia 1930 - 1935	19
2.3. Storbritannias strategiske planer i tilfelle krig. 1936-1939	22
3. Storbritannias planer for Norge	25
3.1. Storbritannias forslag til krigshandelsavtale	25
3.2. Storbritannias innledende planer for Norges eksport	28
3.3. Tanktonnasje først	30
3.4. Sammenfatning.....	34
4. Krigshandelsavtalen	35
4.1. Lord Glenconners besøk til Oslo	36
4.2. Forhandlingene i London. Ingen handel med Tyskland!.....	38
4.3. Signeringen av handelsavtalen. Britene gir etter	40
4.4. Hvorfor aksepterte Storbritannia denne avtalen?	42
4.5. Sammenfatning.....	46
5. Tonnasjeavtalen.....	49
5.1. Storbritannias forventinger og resultatet av tonnasjeforhandlingene	50
5.2. Norges problematiske situasjon og Kohts løsning	52
5.3. Hvorfor trengte Storbritannia tonnasje?	55
5.4. Storbritannias importavhengighet	62
5.5. Hvorfor tanktonnasje?	63
5.6. Sammenfatning.....	64
6. Konklusjon, epilog og videre forskning	67
6.1. Konklusjon	67
6.2. Epilog	69
6.3. Videre forskning.....	72
Kilder og litteratur	73
Statistikk.....	73
Primærkilder.....	73
Sekundærkilder.....	73

1. Innroduksjon

Temaet for denne masteroppgaven er Storbritannias motiver, interesser og utfallet av den norsk-britiske tonnasjeavtalen signert den 20. november 1939 og krigshandelsavtalen signert 11. mars 1940, mindre enn en måned før Tyskland invaderte Norge. Mer spesifikt er oppgavens mål å forklare hvorfor resultatet ble så forskjellig fra de opprinnelige motivene og interessene som Storbritannia hadde. Forhandlingene var konfliktfylte og til tider intense på grunn av de to statenes ulike situasjoner da krigen brte ut. Storbritannia var en stormakt som var fast bestemt på å vinne krigen landet hadde erklært mot Tyskland. Norge var en småstat som fryktet begge sider av krigen og ville gjøre alt for å holde seg utenfor og absolutt nøytral. Tross disse tilsynelatende uforsonlige forskjellene ble disse to statene enige i begge avtalene.

3. september 1939 var Storbritannia nok en gang i krig mot Tyskland etter 22 år med fred. Britene sto nå overfor flere dilemmaer. De ønsket å utmatte Tyskland og bruke sin makt og innflytelse til å stoppe tilgangen av viktige ressurser slik at dette hemmet fiendens evne til å føre krig. Alle ressurser som tyskerne fikk over havet måtte derfor blokkeres, men den største utfordring var de nøytrale landene som lå rundt Tyskland. Om blokaden skulle være effektiv mtte britene få stoppet eller iallfall begrense den nøytrale handelen som gikk til fienden. Problemet var hvordan dette skulle gjøres, og om det i det hele tatt var mulig rent praktisk. Ikke minst var spørsmålet hvordan dette skulle legitimeres for de nøytrale. Det var full klarhet i at dette ville medføre protester og innvendinger, spesielt fra de som var økonomisk avhengige av den tyske handelen. I tillegg kunne frykten for tyske represalier stoppe de nøytrale fra å involvere seg i en slik blokade.

Disse problemene var spesielt framtreddende nr Norge skulle involveres i disse blokadeplanene. Norge ville handle med begge sider på samme nivå som fr krigen startet. De så ingen grunn til å gi etter for britisk press, til tross for at landet var sterkt avhengig av det britiske markedet og landets velvilje. Her var frykten for Tyskland større enn frykten for Storbritannia, og det hjalp ikke at de tyske kravene var nok så fornuftige sett fra nordmennenes ståsted. De krevde ikke mer enn at normal handel mtte opprettholdes, noe som samstemte godt med Norges egne ønsker. I tillegg ble tyskerne trusler om represalier tatt på alvor.

Det unike med Norges posisjon, og som var årsaken til at både Tyskland og Storbritannia hadde interesser der, var for det første landets geografiske beliggenhet. Norge lå ikke tett inntil Tyskland, noe som gjorde dem mer utsatt for britisk press, men Norge lå ikke så langt unna at de ikke følte seg truet. For det andre var landet avhengig av britisk beskyttelse, samtidig som de hadde sterke kommersielle bånd med Tyskland som ingen, bortsett fra Storbritannia, hadde interesse av å bryte. Det mest unike i forhold til andre nøytrale land var det store overskuddet av tanktonnasje. Dette var britene ivrige etter å få tak i. Norge brukte dette for alt det var verdt for å bedre sin forhandlingsposisjon, og motstå det britiske presset slik at de best mulig kunne opprettholde handelen med Tyskland og unngå noen form for represalier.

1.1.Forsknings situasjon

Litteraturen omkring de alliertes operasjoner, og forberedelser for å bekjempe Tyskland tidlig i krigen er omfattende. Dette gjelder også tilsvarende forskning begrenset til Skandinavia. Når det gjelder forskning spesielt på den britisk-norske krigshandelsavtalen er omfanget imidlertid begrenset. Fra krigsutbruddet 1. september 1939 til den tyske invasjonen 9. april 1940 har hovedfokuset vært preget av å forklare hvorfor invasjonen skjedde og hvorfor den ble så vellykket for Tyskland. Spørsmål som: Hvorfor Norge og de allierte var så uforberedt på det tyske angrepet, er spørsmålet som gjenspeiler mye av forskningen. Få historikere vil si seg uenig i at Tysklands invasjon og okkupasjon er den mest traumatiske hendelsen i norsk moderne historie. Derfor er sikkerhetspolitikken og de militære operasjonene satt i fokus i norsk historieforskning på denne perioden, spesielt ettersom mer av arkivdokumentene har blitt tilgjengelig for offentligheten over tid. Det finnes imidlertid tidlig litteratur og forskning som ble gjort ikke lenge etter krigens slutt hvor det rent militærstrategiske ble satt til side til fordel for krigsøkonomiske faktorer. Det er spesielt to verk hvor den britisk-norske krigshandelsavtalen avdekkes og diskuteres. På britisk side er dette William N. Medlicott og på norsk side Nils Ørvik.

I 1952 kom William N. Medlicott med boken *The Economic Blockade* hvor han tar for seg briternes planer og utføring av den økonomiske blokaden av Tyskland.¹ I innledningen tar boken for seg opprettelsen av det som skulle bli *Ministry of economic warfare* når krigen

¹ W. N. Medlicott, *History of the Second World War : United Kingdom Civil Series. Vol. I, Economic Blockade* (London: H.M.S.O. : Longmans, Green, 1952).

brøt ut, mens bokens hoveddel tar for seg den første perioden av krigen fra september 1939 til juli 1941. Boken dekker britenes kontakt og forhandlinger med mange land, hvor også Norge er inkludert i et eget delkapittel. Boken gir et innblikk i Storbritannias handelspolitiske forhold under krigen. Medlicott dekker et bredt tema og går inn på relasjonene med alle land i verden som i større eller mindre grad var av interesse for Storbritannia tidlig i krigen. Med et slik bredt perspektiv blir hans dekning av handelsforhandlingene med Norge veldig begrenset. Hans framstilling av den norske regjeringen er preget av et inntrykk av feighet og større interesse for å profitere på avtalen i motsetning til andre nøytrale land som Sverige. Til tross for at boken tar for seg den britiske blokaden er det en del tema han ikke problematiserer: Han går ikke nøye inn på å forklare hvorfor britene gikk bort fra sin blokadepolitikk om å få Norge til å stoppe eksporten av strategisk viktige varer til Tyskland, og tillot nordmennene å fortsette handelen til en viss grad. Det han imidlertid nevner er at britene helst ville unngå at importen av svensk jernmalm fra Narvik stoppet, om det ikke ble enighet om en krigshandelsavtale med nordmennene. Når det gjelder tonnasjeavtalen, og behovet for skip, hevder han at britene var «vitally interested» i å få tak i den norske tankflåten, men nevner ikke i detalj hvorfor, heller ikke hvor stor påvirkning tonnasje hadde da britene signerte krigshandelsavtalen.

Historikeren som derimot har gått i detalj om disse forhandlingene er Nils Ørvik. Hans bok «Norge i Brennpunktet» er en spesialundersøkelse som tar for seg den norske siden av forhandlingene av tonnasjeavtalen og krigshandelsavtalen.² Hans funn avkrefter noe av Medlicotts syn på de norske forhandlerne. Medlicott hevdet at Norge forsinket handelsforhandlingene med britene på grunn av ønske om profitt og frykt for tyske represalier. Nils Ørvik har argumenter imot dette og kommer med en forklaring Medlicott ikke tar stilling til. Norge presset på for å få i gang handelsforhandlingene så fort som mulig. Grunnen til utsettelsen var det i hovedsak britene som sto for, fordi britene ikke ville føre parallelle forhandlinger. De ville konkludere en tonnasjeavtale før forhandlinger om en krigshandelsavtale kunne begynne. Ørvik tydeliggjør kontrasten over hva britene innledningsvis krevde av Norge, til forskjell fra det som ble det faktiske resultatet. Norges overordnede formål var å ikke gi Tyskland grunn til å tvile på deres nøytralitet. Derfor kunne ikke britenes innledende krav aksepteres av Norge. Når det kommer til spørsmålet hva det var som avgjorde at britene til slutt ga etter for mye av sine krav, har Ørvik derimot ingen

² Nils Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1* (Oslo: Krigshistoriske Avdeling : Johan Grundt Tanums, 1953).

mulighet til å svare på. Hans kildegrunnlag er nesten utelukkende basert på norske arkivdokumenter, og dermed mangler boken hans britenes perspektiv på dette spørsmålet, noe han selv erkjenner er uheldig. Derimot kommer han, i siste del av boken, med en rekke teorier som kan forklare saken. Han avviser at tonnasje hadde en avgjørende rolle, eller at forklaringen var ytre press fra andre nøytrale land. Han avviser også at det hadde noe med kulturelle, kommersielle, eller politiske bånd å gjøre. Han ser det som mest sannsynlig at britene førte en type «Appeasement»-politikk for å blidgjøre nordmennene. Ørvik argumenterer med at vinterkrigen, og britenes planer for intervensjon Skandinavia, var det som tippet krigshandelsavtalen i Norges favør.³

Som nevnt har senere forskning fokusert på det militærstrategiske og sikkerhetspolitiske aspektet ved denne perioden. Når det kommer til britisk forskning er Patrick Salmons bok *Deadlock and Diversion. Scandinavia in British Strategy during the Twilight War 1939-1940* utgitt 2012, et verk hvor han spesialiserte seg på britenes strategiske vurdering av Skandinavia i denne perioden.⁴ I boken som primært er basert på hans doktorgradsavhandling fra 1979. Salmons hovedmål med dette studiet var å identifisere hvilke faktorer som gjorde at britenes (og franskmennenes) oppmerksomhet ble rettet mot Skandinavia etter at krigen brøt ut. Han viser hvordan begivenhetene i Skandinavia åpnet opp for en britisk-fransk offensiv. De tre skandinaviske landenes beliggenhet hadde store fordeler både for en blokade av og sjøkrig mot Tyskland. Dette gjorde at Skandinavia fikk overveldende politisk betydning etter Sovjets angrep på Finland i november 1939. I boken får vi se britenes vurderinger og planer for å intervensjonere i Norge og Sverige i form av å ta kontroll over jernmalmtrafikken og sende hjelpetropper til Finland. Imidlertid er det lite fokus på den britisk-norske krigshandelsavtalen. Den blir bare nevnt på noen få sider, parallelt med tilsvarende forhandlinger med Sverige, og blir brukt for å skape en bredere forståelse for britenes militærstrategiske vurderinger. Salmon nevner også viktigheten av den norske tonnasjen, men ingen detaljer om hvorfor, eller hvordan dette hadde effekt på krigshandelsavtalen. Derimot er dette en god kilde for å få oversikt over de militære aksjonene som ble diskutert som Ørvik argumenterer var grunnen til britenes linjeskift under handelsforhandlingene.

³ Appeasement: eller ettergivenhet, er en politisk strategi og måte å møte konflikter på, der en gir etter for en aggressiv makt for å unngå krig eller en mer alvorlig konflikt, Store norske leksikon, 3. utg., s.v. «Appeasement»

⁴ Patrick Salmon, *Deadlock and Diversion Scandinavia in British Strategy During the Twilight War 1939-1940* (Bremen: Hauschild, 2012).

Patrick Salmons har et senere verk som fokuserer på handel og økonomiske aspekter. Hans bok *Scandinavia and the Great Powers* fra 1997 tar for seg Storbritannias og Tysklands økonomiske innflytelse overfor Skandinavia gjennom hele mellomkrigstiden, fram til 1940.⁵ I kapittel 8 og 9 tar han for seg hvorfor Skandinavia var så viktig for stormaktene med tanke på råmaterialer og deres forsøk på å sikre større andel av det skandinaviske markedet. Salmon tydeliggjør at blant stormaktene var det Tyskland som var mest avhengig av Skandinavisk import, spesielt av norsk hvalolje og svensk jernmalm. Selv om verket gir et godt innblikk i Stormaktenes økonomiske interesser i Skandinavia, går Salmon imidlertid ikke heller her i detalj om den norsk-britisk krigshandelsavtalen og problematiserer ikke hvorfor avtalen ble slik den ble.

Når det kommer til senere norsk forskning er Odd-Bjørn Fure i bok *Mellomkrigstiden 1920-1940* fra 1996, som er tredje bind i et større prosjekt kalt *Norsk Utenrikspolitikks Historie*. I dette verket nevnes tonnasje og handelsforhandlingene i grove trekk i rundt ti sider.⁶ Fure kommer ikke med noe nytt når det gjelder disse forhandlingene og nevner dette kun for å forklare hendelsesforløpet som skjedde i perioden, og hvordan dette påvirket Norges sikkerhetspolitiske vurderinger. Han nevner britenes iver etter tonnasje, men kommer ikke med en forklaring eller teori på hvorfor. Derimot bemerker han at resultatet av handelsavtalen og det britiske linjeskiftet ikke alene kan forklares av den norske motstanden for britisk press. Han refererer til Ørviks tidligere teori om at vinterkrigen, og forandringen i det militærstrategiske landskapet dette medførte, kan være forklaringen. Han går dog ikke nærmere inn for å bekrefte eller avkrefte teorien. Også i dette verket er kildegrunnlaget basert primært på norske kilder, mens det britiske perspektivet er lite i fokus.

Et verk som i midlertid har et bredere fokus er boken *Profitt og patriotisme* publisert i 1992, som er første bind av et større forskningsprosjekt kalt *Handelsflåten i krig. 1939-1940*. som består av to bind.⁷ Flere historikere har bidratt, men Atle Thowsen er forfatteren som har bidratt mest i den første boken. Verket tar for seg historien om statsrederiet Norstarship og sjøfolkets innsats under krigen og er en god sekundærkilde for informasjon om den norske handelsflåten. Første bind har et tidsspenn fra 1939 til 1942. Kildegrunnlaget er omfattende

⁵ *Scandinavia and the Great Powers, 1890-1940* (New York, N.Y.: Cambridge University Press, 1997).

⁶ Odd-Bjørn Fure et al., *Norsk Utenrikspolitikks Historie. Mellomkrigstid 1920-1940 Bd. 3 Bd. 3* (1996).

⁷ Atle Thowsen et al., *Handelsflåten I Krig 1939-1945. Nortraship : Profitt Og Patriotisme 1 1* (Oslo: Grøndahl og Dreyers Forlag 1992).

og kommer fra mange land, deriblant National Archives i London. Hovedmengden av kildene er i midlertid norsk. Det som er av spesiell interesse for oppgaven er kapitel to og tre. Kapittel to har et delkapittel som tar for seg tonnasjeforhandlingene. Selv om mye av det Ørvik går igjennom også belyses her, blir det britiske perspektivet også diskutert. Kapittel tre tar for seg de alliertes tonnasjeetterspørsel og ulike nøytrale lands tonnasjetilbud. Kapitlet viser i grove trekk hvordan tonnasjeforhandlingene gikk for enkelte andre nøytrale land som skjedde parallelt med de norske forhandlingene. Dette gir oppgaven muligheten til å drøfte hvilken effekt forhandlingene med andre nøytrale kan ha hatt for utfallet av den norske krigshandelsavtalen. Selv om det også her blir argumentert at tonnasje var viktig for britene og at den norske regjeringen ville brukt dette som en «brekkstang» for å få bedre vilkår under handelsforhandlingene, drøftes det ikke om dette faktisk ble avgjørende for krigshandelsavtalens utfall. Verkets fokus er på handelsflåten, og mye mindre på krigshandelsforhandlingene, derfor blir ikke Ørviks teori diskutert.

Den som imidlertid har vært inne på Ørviks teori i nyere tid er Trond Spurkeland med hans doktorgradsavhandling som har tittelen *Skandinavia som krigsteater? Noreg og Sverige i den britiske krigsstrategien frå 3. september 1939 til 8. april 1940*. I hans verk diskuteres det om britene hadde som hensikt å trekke Norge og Sverige inn i krigen på de alliertes side.⁸ Tematisk er dette likt Salmons doktorgradsavhandling, derimot har Spurkeland et større kildegrunnlag og et bredere perspektiv. I forbindelse med dette er hans forskning også preget av et militærstrategisk fokus, Til tross for at han bare dekker de åtte første månedene av krigen, er avhandlingene meget omfattende, og gir plass til også å diskutere tonnasje og handelsforhandlinger. Han bruker 13 sider på å drøfte det han kaller for «Det britiske hamskiftet» og kommer fram til samme konklusjonen som denne oppgaven også bygger på, nemlig at det var frykten for å miste norske handelsflåtens tanktonnasje som var den avgjørende faktoren for avtalens utfall. Han har brukt noen av kildene som også har blitt brukt i denne oppgaven, imidlertid kan Spurkelands funn utypes mer. Han forklarer ikke i detalj hvorfor tonnasjen var så viktig for Storbritannia og hvordan dette hang sammen med krigshandelsavtalens resultat.

⁸ Trond Spurkeland, "Skandinavia Som Krigsteater : Noreg Og Sverige I Den Britiske Krigsstrategien Frå 3. September 1939 Til 8. April 1940" (Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo, Det humanistiske fakultet, 2014).

1.2. Problemstilling og avgrensing

Oppgaven tar sikte på å finne ut hvorfor britene aksepterte utfallet av denne krigshandelsavtalen. Spørsmålet har ikke blitt tatt opp og forøkt å svare på siden Ørvik kom med sin teori i 1952. Som nevnt er unntaket Spurkeland som hevder tonnasje er forklaringen, uten å utype i stor grad hvorfor. Et av oppgavens mål blir å bekrefte, med oppgavens kildegrunnlag, at Spurkelands argument stemmer når det går dypere inn på dette tema. Ut ifra dette blir oppgavens andre mål å finne ut hvorfor Storbritannia hadde behov for Norges tonnasje. Dette er viktig å svare på fordi den norske skipstonnasjens betydning for britene ikke har blitt grundig studert i sammenheng med disse avtalene, og hvordan dette behovet hadde effekt på britenes blokadepolitikk overfor Norge.

I denne sammenheng skal oppgaven studere disse spørsmålene: *Hvordan passet krigshandelsavtalen med Norge inn i Storbritannias blokade av Tyskland?* Som vi vil se var britenes mål å kontrollere den nøytrale handelen, så mye det lot seg gjøre, slik at dette gikk ut over Tysklands tilgang på ressurser. Dette gjaldt også Norge. En annen måte å formulere dette spørsmålet på er: *Hva var britenes opprinnelige mål med krigshandelsavtalen?* Det er viktig å svare på dette for å se britenes intensjoner, men også for å se kontrasten fra det som ble det endelige resultatet. Som vi vil se vil oppgaven vise at britene aksepterte en dårlig avtale med tanke på å blokkere Tyskland for norske produkter. Oppgavens stiller seg derfor spørsmålet: *Hvorfor aksepterte Storbritannia en krigshandelsavtale som tillot Norge å fortsette handelen med Tyskland?* Oppgaven vil vise at import problemene var en faktor, mens det avgjørende i Norges tilfelle var anskaffelse av tonnasje. Tonnasjespørsmålet var et effektivt forhandlingskort som nordmennene brukte, og derfor hadde stor effekt på krigshandelsavtalens sluttresultat, mer enn hva Norge selv var klar over. I denne sammenheng vil det siste spørsmålet som oppgaven stiller seg være: *hvorfor var tonnasje så viktig for Storbritannia?* Som vi vil se trengte britene forsyninger for å være i stand til å føre krig, men oppgaven vil også vise at våpen og krigsutstyr ikke var den eneste grunnen. Manglene på tonnasje hadde stor effekt på råolje importen, og også forsyningen av blant annet matvarer som korn og matoljer. Frykten for at Storbritannia kunne bli rammet av sterk rasjonering, og i verstefall hungersnød, var reell bekymring blant den britiske ledelsen i denne perioden. Å sikre landets importbehov ble derfor høyest prioritert.

Oppgaven har så mye som mulig sett bort fra de rent militære faktorene som skjer i samme tidsrom og er avgrenset til å rette mer fokus på britenes økonomiske krigføring, økonomiske interesser og hvordan forhandlingene med Norge utviklet og forandringen i denne politikken fram til signeringen. Når det kommer til avgrensing i tid gjør oppgavens problemstilling det naturlig å ha et tidsspenn fra Storbritannias krigs erklæring 3. september 1939 til signeringen av krigshandelsavtalen 11. mars 1940. Bare kapittel 2 og epilog vil gå lengre tilbake og fram i tid.

1.3. Perspektiv, metode og kilder

Oppgaven skriver seg inn under fagfeltet politisk historie, og det er en fremstilling av hendelsesforløpet som omhandler forhandlingene av to avtaler; Den britisk-norske handelsavtalen og tonnasjeavtalen. Oppgaven vil se perspektivet fra begge sider av forhandlingene, men hvor hovedfokus av oppgavens funn er på den britiske siden. Med andre ord vil fokuset være på de britiske aktørene som var involvert i forhandlingene, og på aktørene i den britiske ledelsen som avgjorde det hele. Perspektivet vil også gå ut over forhandlingene og se på de britiske ledernes diskusjoner og vurderinger av disse avtalene.

Oppgavens viktigste forskningsredskap er ulike former for tekstbaserte kilder som har blitt tolket og satt sammen i en større analyse. Derfor har oppgaven det som kalles en kvalitativ tilnærming. Forenklet er kvalitativ forskning i denne sammenheng søken etter å finne ut om noe fantes, hva noe var og hva dette betydde.⁹ Den formen for kvalitativ teknikk som har blitt brukt i oppgaven søker å tolke disse tekstene for å forstå de ulike aktørenes hensikter, mål og motiver. Dette er vanlig å kalle Hermeneutikk som kommer fra gresk og betyr å tolke/fortolke. Denne oppgavens metodiske arbeidsform vil derfor gå inn under det som kalles «den hermeneutiske sirkelen». Dette betyr at prosessen med å arbeide med en tekst, gradvis fører fram til en økende forståelse av tekstens meningsinnhold. I starten av et forskningsarbeid har forskeren/studenten et utgangspunkt eller en fordom. I denne oppgavens sammenheng er dette et spørsmål i form av en problemstilling. Ut i fra dette begynner arbeidet med å tolke tekstene ut i fra problemstillingens premisser. Etter som kunnskap om disse tekstene gradvis blir mer omfattende vil nye antagelser, fenomener og kategorier bli mer gjeldende. Disse nye tilegnede kunnskaper gjør at en må gå tilbake og reformulere

⁹ Knut Kjeldstadli, *Fortida Er Ikke Hva Den En Gang Var : En Innføring I Historiefaget*, 2. utg. ed. (Oslo: Universitetsforlaget, 1999). s. 183

problemstillingen og koble forskningsarbeidet inn i nye begreper og sammenhenger som er i samsvar med de nye funnene. Ved å gå fram og tilbake flere ganger etter som kunnskapen gradvis blir bedre, blir dette kalt en sirkel eller spiralbevegelse.¹⁰ Derfor navnet den hermeneutiske sirkelen. Ut i fra dette kan en definere denne oppgavens metodiske tilnærming som en kvalitativ-hermeneutisk forskningsmetode.

Innen historiefaget er det vanlig å skille mellom primær- og sekundærkilder. En primærkilde er den kilden som ligger nærmest fenomenet i tid og rom. Sekundærkilder er kilder som ligger lengre fra hendelsen enn primærkilden.¹¹ Primærkildene i denne oppgaven er basert på dokumenter fra British National Archives som ligger i Kew, London og Riksarkivet ved Sognsvann, Oslo. Med noen få unntak, er disse dokumentene fra krigsutbruddet 1. september 1939 til den tyske invasjonen av Norge 9. april 1940. I tillegg er noen av primærkildene lastet ned fra National Archives hjemmeside. Disse er kilder fra det britiske krigskabinettet (CAB¹²) og er brukt for å se kabinettet ministrenes vurderinger av disse to avtalene.¹³ Majoriteten av kildene kommer fra begge lands utenriksdepartementer. Fra britisk side gjelder dette Foreign Office (FO) og fra norske side, Utenriksdepartementet (UD). Dette ble gjort ved å ta bilder og notere ned alle dokumenter som var av interesse for denne oppgaven. Sekundærkildene er primært litteratur som tar for seg temaer som blokade og handel før andre verdenskrig, noe kapittel 2 tar for seg.

Mitt oppdrag i Kew (British National Archives) var 1) å finne stoff om handelsforhandlingene med Norge, 2) å finne dokumenter som sier noe om hvordan britene vurderte Norge og hva målet med denne krigshandelsavtalen var for dem og 3) hvordan disse vurderingene og målene forandret seg fram til signering. Spesielt fokus ble satt på det siste spørsmålet. Alle disse spørsmålene gjorde det naturlig å se i Foreign Office (FO) sine dokumenter hvor det finnes papirer som tilhørte Ministry of Economic Warfare (MEW). Dette var en underavdeling av FO som hadde ansvaret for Storbritannias økonomiske krigføring og blokade under krigen.¹⁴ Serien FO 837/563 til 568 er MEW dokumenter hvor tonnasje og handelsavtalen med Norge blir diskutert. Dokumentene er ulike offentliggjorte tekster i form av møtereferat, memorandum, beregninger, telegram, instruksjoner, planer og rapporter. Det jeg

¹⁰ Ibid. S. 123-124

¹¹ Ibid. S. 177-178

¹² Mer nøyaktig kabinettets dokumenter som ligger under CAB65 til 68

¹³ National Archives nettside. <http://www.nationalarchives.gov.uk/>

¹⁴ Dokumentene som omhandler den norsk-britiske forhandlingene under krigen ligger under FO837/563 til 568

har lagt mest vekt på i oppgaven, er dokumenter som representerer interne møter i MEW i tillegg til møter som avdelingen hadde med nordmennene. Det er også rettet fokus på dokumenter som inneholder brev og rapporter som er relatert til spørsmålet om krigshandelsavtalen. Disse dokumentene ble sendt mellom FO og den britiske ambassadøren i Oslo, Cicil Dormer. Ambassadøren var bindeleddet mellom de to statenes regjeringer og er en viktig kilde for å se kommunikasjonen mellom dem. Dokumentene fra krigskabinetet er ulike møtereferater og kan sees som flere tekster som består av innlegg og meningsytringer fra de enkelte møtedeltakerne.

For å også få innsikt i det norske perspektivet var det nødvendig å dra til Riksarkivet i Oslo. Oppdraget her var å finne tilsvarende norske dokumenter om avtalene. Disse ble funnet i UDs papirer. Dokumentene som omhandlet tonnasje og krigshandelsavtalen lå i tre bokser med nummer 9079, 9080, fordelt i fire bind. Siden mye av de norske arkivkildene i stor grad er basert på de samme kildene som Nils Ørvik bruker i sin bok, har oppgaven i noen tilfeller brukt hans arbeid som primærkilde for å få et helhetlig bilde av den norske siden av forhandlingene. Hans verk har vært helt sentralt i mitt arbeid, og jeg ser på min oppgave som en videreføring av den jobben Ørvik gjorde for over 60 år siden.

Når det kommer til selve forhandlingene av tonnasjeavtalen ble dette hovedsakelig gjort mellom britiske Ministry of Shipping (MS) og av det norske rederiforbundet. På grunn av begrenset tid i begge arkivene rakk jeg ikke å gå igjennom disse dokumentene. Derfor støtter oppgaven seg også her delvis til Ørvik og annen litteratur. Dette er imidlertid ikke et problem, siden oppgaven ikke søker å finne ut resultatet, men drøfte hvorfor resultatet ble slik det ble, noe som er sterkt knyttet sammen med krigshandelsavtalen.

Siden tidligere forskning på dette feltet har vært begrenset, er det i hovedsak de seks verkene som er nevnt i historiografien som blir brukt som sekundærkilder i empirikapitlene. Majoriteten av den litteraturen som er brukt brukes i kapitel 2 hvor blokade som fenomen og handelsrelasjoner før krigen blir diskutert. En helt nøyaktig rekonstruksjon av fortiden er umulig, men bruken av disse dokumentene og verkene er den beste tilnærmingen for å svare på oppgavens problemstillinger.

1.4. Teser og struktur

Min tese er at britene aksepterte handelsavtalen ikke fordi de ønsket å få tillatelse til å sende tropper gjennom Skandinavia til Finland, men fordi de hadde behov for å ha videre tilgang til Skandinavisk import, og enda viktigere: Fordi de sårt trengte Norges store og moderne tanktonnasje. Krigen rammet verdensmarkedet negativt. For Storbritannia betydde dette at importen ble sterkt redusert, og det ble derfor regjeringens førsteprioritet, ikke å hjelpe Finlands krig mot Sovjet, eller blokkere Tyskland for viktige resurser, men å sørge for at Storbritannia selv hadde de ressursene de trengte. Det var derfor sentralt for britene å sikre seg den norske tonnasjen.

Strukturen på oppgaven er et kronologisk oppsett fram til oppgavens to siste empirikapitler. Her vil to tema diskuteres hver for seg: Krigshandelsavtalen og Tonnasjeavtalen. Det første kapitlet er introduksjonskapitlet som presenterer historiografi, problemstilling, tese og oppgavens struktur.

Kapittel to tar for seg bakgrunnen for hvordan blokade oppstod som et krigsøkonomisk redskap og ny form for krigføring. Det vil bli tatt i bruk sekundærlitteratur for å forklare hvordan stormaktene fra 1800-tallet og frem til første verdenskrig forsøkte å kodifisere og lage et regelverk for hva som var lov og ikke når det ble utført en blokade under krig. Det ble også gjort forsøk på å kategorisere hvilke varer som var lovlig å blokkere og hvilke som var ulovlig å blokkere. Kapitlet går også inn på de økonomiske situasjonene mellom Storbritannia, Norge og Tyskland på 30-tallet, hvor både britene og tyskerne inngikk handelsavtaler med Norge. Perioden var preget av rivalisering og konkurranse om å få større del av det norske markedet. I tillegg blir de britiske planene for økonomisk krigføring diskutert.

Kapittel tre, fire og fem er oppgavens empirikapitler. Kapittel tre tar for seg krigsutbruddet og den første måneden av krigen. Her studeres det hvordan britene i den første måneden av krigen tilnærmet seg Norge, hvordan deres tidlige utkast av en krigshandelsavtale var utformet, hvilke vurderinger og faktorer som ble diskutert for å få Norge med på deres blokadestrategi og hvordan Norge agerte på disse tilnærmingene.

Empirikapitlene fire og fem er konstruert slik: først blir de viktigste hendelsene og bestemmelsene under forhandlingsperioden studert, så vil resultatet av disse avtalene drøftes for å finne svar på hvorfor resultatet ble slik som de ble.

Kapittel fire fokuserer på den britisk-norske krigshandelsavtalen. Kapitlet omhandler forhandlingene mellom partene som varte fra desember 1939 til signeringen i mars 1940. Kapitlet vil vise at britenes formål var å få Norge til å sterkt begrense og helst stoppe eksporten til Tyskland. Derimot ble krigshandelsavtalen ikke slik britene ønsket, og måtte i stor grad tillate fortsatt norsk eksport til Tyskland. Kapitlet konkluderer med at norsk tonnasje var den største faktoren for dette resultatet.

Kapittel fem studerer denne konklusjonen videre. Det blir derfor her fokusert på tonnasjeavtalen som allerede hadde blitt ferdigforhandlet i november året før. Resultatet mellom de britiske forhandlerne og det norske rederiforbundet gjorde at britene måtte betale en relativt høy pris for de norske tankerne, men de fikk leie en betydelig andel av dem. Hovedgrunnen til at tonnasje var viktig for britene var at landets import hadde blitt drastisk redusert, og derfor gjorde dette britene avhengig av norsk tonnasje. Kapittel seks er konklusjonskapitlet. Her blir oppgavens funn oppsummert og tydeliggjort.

2. Blokade og økonomisk krigføring som premiss

Economic warfare means all measures designed to weaken the enemy's economy [...] Economic warfare further entailed attacks on the enemy's financial system and his transport and communications infrastructure at home and abroad. That included denying access to the vital international credit system and the blocking or expropriation of the enemy-owned assets.¹⁵

Alan Kramer

Slik definerer Professor Alan Kramer økonomisk krigføring. For å bedre forstå situasjonene som Storbritannia og Norge var i ved krigsutbruddet 1. september 1939 til signering av handelsavtalen 11. mars 1940, må det redegjøres for hvordan blokade og økonomisk krigføring oppstod som et legitimt middel under krig, og forklare hvorfor denne strategien var så viktig for britene. Kapitlets skal derfor å dra linje tilbake å sette britenes blokadestrategi i større sammenheng. Kapitlet har to temaer som tas opp. I første del skal kapitlet undersøke nærmere på hvordan blokade som maktmiddel oppstod som en del av en ny strategi hvor britene: I stedet for direkte slå fienden i kamp, skulle det fokuseres på å skade fiendens økonomi og dermed indirekte redusere fiendens krigsevne. Et sentralt spørsmål er hvordan dette fenomenet har tatt form og hvordan har det utviklet seg opp gjennom tiden. Her vil kapitlet dra linjene tilbake til Napoleonskrigene, men hovedfokuset vil være på den juridiske utviklingen av hva en blokade innebærer, og hvordan britene forholdt seg til dette.

I andre del fokuserer kapitlet på 1930-tallet og det britisk-norske handelsforhold, som var preget av den økonomiske dragkampen mellom Storbritannia og Tyskland om å få større del av det norske og skandinaviske markedet. Her vil kapitlet gå inn på den britisk-norske handelsavtalen av 1933 og se på i hvor stor grad denne avtalen er et tidlig forsøk av britene på å få sterkere bånd til Norges økonomi og skape et avhengighetsforhold, med formål å begrense tysk-norsk handel. Kapitlet vil også ta for seg planene britene la for en blokade mellom 1936 – 1939, og se hvilke forberedelser som ble gjort i forbindelse med dette - om det skulle bryte ut en ny krig. Kapitlet formål er å gjøre det enklere å se britenes situasjon og forhold til Norge før krigsutbruddet 1. september 1939.

¹⁵ Alan Kramer, red. *The Cambridge History of the First World War* (Cambridge University Press, 2014). S. 462

2.1. Blokade som strategi

Napoleon og Frankrike gjorde en av de første forsøkene på å bruke økonomisk krigføring og blokade som et effektivt våpen for å vinne en krig. I et forsøk på å seire over Storbritannia og deres overlegne sjømakt, blokkerte Frankrike og deres satellittstater hele det europeiske fastlandet for å forhindre at engelske varer kom inn på kontinentet.¹⁶ Målet var å knekke og sulte britenes økonomi slik at Frankrike kunne vinne krigen uten å måtte utfordre den sterke britiske flåten. Imidlertid var blokaden lite effektiv og skapte relativt lite problemer for Storbritannia som skulle lide av denne nye formen for krigføring.¹⁷

Hvordan Napoleons kontinentalblokade fungerte skal ikke oppgaven fokusere på. Grunnen til at det nevnes er fordi dette var første gang handel, tilgangen på varer og økonomi ble brukt i krigsstrategisk tenkning i stor skala. På mange måter markerer dette en overgang til at økonomi og ressurser, og tilgangen på ressurser, blir mer viktig enn å faktisk vinne krigen med direkte militær makt. En liknende blokade vil man ikke se før første verdenskrig, men da var rollene snudd på hodet. Her var det britene som stod for det meste av blokaden overfor sine fiender på kontinentet, som da var Tyskland og deres allierte Østerrike-Ungarn og senere Det ottomanske riket.¹⁸ Et relevant spørsmål er hva som har skjedd mellom Napoleon og første verdenskrig, og hvordan britenes blokadepolitikk ble til en legitim og militærstrategi. For å svare på dette er det viktig å forstå hvorfor sjøblokade var en foretrukket krigsstrategi for britene og forklare hva blokaden egentlig går ut på.

Storbritannia er en øynasjon. Marinen hadde derfor vært en viktig del av britenes maktgrunnlag i mange undre år. Før første verdenskrig hadde britene kontroll over den største handelsflåten og også den største krigsflåten i verden. I tillegg ligger Storbritannia godt plassert mellom det europeiske fastlandet og Atlanterhavet. De hadde kontroll over strategisk viktige punkter i Middelhavet som Gibraltar, Malta og Suezkanalen. Ikke minst var Storbritannia den største kolonimakten som ga dem tilgang til en stor mengde av ressurser.¹⁹ Andre stormaktstater på det europeiske kontinentet kunne ikke unngå å seile igjennom britisk

¹⁶ Paul W. Schroeder, *The Transformation of European Politics, 1763-1848* (Oxford: Clarendon Press, 1994). S. 307-308

¹⁷ Ibid. S. 309-310

¹⁸ H. P. Willmott, Rolf Hobson, and Nils Petter Thuesen, *Første Verdenskrig*, 2. utg. ed., World War I (Oslo: Cappelen Damm, 2008). S. 26, S. 84

¹⁹ David Reynolds, *Britannia Overruled : British Policy and World Power in the Twentieth Century* (London; New York: Longman, 1991). S. 23

dominert farvann. Derfor lå forholdene til rette for at Storbritannia utviklet en militærstrategi som baserte seg på en sterk marine heller enn en sterk landhær. Ut i fra dette ble resultatet derfor en økonomisk krigførsstrategi basert på sjøblokade hvor Storbritannia kunne utnytte sin sterke marine fullt ut uten å være avhengig av en stor landhær. Hva går så en blokaden ut på?

Blokade har mange definisjoner, men når vi snakker om den britiske blokaden under første verdenskrig har Alan Kramer beskrevet dette i sitt bidrag i boken «*The Cambridge History of the First World War*», som også er sitert øverst i dette kapitlet. Han hevder at briteres blokade var et redskap for en større økonomisk krigsstrategi. Formålet er å gjøre økonomien til fienden svakere. Dette involverer å forhindre import av varer som kan brukes av fienden til å øke sine muligheter til krigføring. Dette var først og fremst varer som ammunisjon og våpen, eller råvarer som kan brukes til å produsere slike varer. Som vi skal se kan dette også inkludere mat og til syvende og sist alle varer som kan brukes av fienden til å vedlikeholde sine armeer og økonomi. Økonomisk krigføring involverte videre angrep på fiendens finansielle system og dets transportkapasitet og infrastruktur både hjemme og utenriks.²⁰ Med andre ord, i motsetning til tradisjonell krigføring der krigen vinnes på slagmarken, er strategien altså å ramme fiendens ressurser og forsyninger for å skade dens økonomiske infrastruktur og samtidig unngå direkte kamper så mye det lar seg gjøre. Med en ny form for krigføring oppsto det nye situasjoner og problemer som både mektige og mindre mektige stater måtte forholde seg til, og lage et regelverk rundt.

Første forsøk på å kodifisere blokade under krig, ble gjort i 1856 etter Krimkrigens slutt. Erfaringene fra denne konflikten førte til et behov for stormaktene å skape et bedre lovverk rundt hva som var lov og ikke ved en økonomisk blokade.²¹ Det var akseptert at blokade var et legitimt middel i krig, men det måtte kodifiseres og defineres bedre slik at det ble enklere for stater å forholde seg til.

Under det som blir kalt Parisdeklarasjonen i 1856 ble resultatet fire punkt. Muligens var disse punktene gode retningslinjer i den tiden det ble skrevet, men som vi skal se ble disse punktene

²⁰ Winter and Kramer. Part III. S. 462

²¹ Charles H. Stockton, *The Declaration of Paris* (1920). S. 356

problematiske 50 år senere. Disse fire punktene er fra Admiral Charles H. Stocktons bok «*The Declaration of Paris*» fra 1920. Punktene lyder som følger:

1) Privateering is and remains abolished. 2) The neutral flag covers enemy goods with the exception of contraband of war. 3) Neutral goods, with the exception of contraband of war, are not liable to capture under an enemy's flag. 4) Blockades, in order to be binding, must be effective, that is to say, maintained by a force sufficient to prevent access to the coasts of an enemy.²²

Det første punktet gjør kaperfarten (Privateering) ulovlig. Private skip kunne tidligere, under myndighetenes godkjennelse, kapre andre nasjoner skip. Målet for kaperfarten var å ta kontroll over fiendens handelsskip og føre dem og deres last til egen havn. Dette var nå ikke tillatt. Punkt to sier at fiendens varer som ikke er definert som kontrabande skal regnes som nøytrale varer. Punkt tre sier at nøytrale vare, med unntak av de som defineres som kontrabande, kan ikke konfiskeres av fienden. Punkt fire sier for at blokaden skal være bindende, må styrkene være sterke nok til å være i stand til å stoppe fiendens ferdsel til og fra kysten.

Min tolkning av disse fire punktene er på ingen måte perfekt og kan være noe upresis, men det er også det som er problemet i utgangspunktet. Spesielt de tre siste punktene er veldig uklare på hvordan de skal defineres. Nicholas A. Lambert har drøftet diskusjonen som britene hadde, i årene før første verdenskrig rundt dette, og mye av det som legges fram her kommer fra hans bok «*Planning Armageddon. British Economic Warfare in the First World War*».

La oss først undersøke de fire punkt nærmere: For at blokaden skal være bindende må den inneholde nok skip slik at de som prøver å bryte den blir tatt. En kunne altså ikke bare erklære blokade av en havn, eller et sjøområde, på papiret, man måtte også ha skip som kunne håndheve erklæringen. Problemet er at det fantes ingen enighet i hvor mange skip som måtte til for at blokaden skulle være bindende. Heller ikke hvor nære kysten man måtte være, og hva som ville skje om man måtte snu skipene på grunn av dårlig vær.²³

²² Ibid. S. 356

²³ Nicholas A. Lambert, *Planning Armageddon : British Economic Warfare and the First World War* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2012). S. 64

Videre kan vi se på punkt to og tre som inneholder et enda mer komplekst problem. Hvilke varer skulle defineres som kontrabande? Det var enighet i at stater i krig hadde rett til å stoppe, ombordstige og undersøke nøytrale skip som var på vei til fiendens havner. Om varene skipet transporterte var kontrabander kunne både varene og skipet bli konfiskert. Denne lite konkrete definisjonen var ulike varer som kunne bli brukt av fienden for militære formål. Problemet var at det fantes ingen enighet om hvilke varer dette faktisk skulle gjelde.²⁴ Et godt eksempel er matvarer. Det var noe enighet i at matvarer var immune mot blokade, men det hadde vært mange unntak for denne regelen. Mat brødfør befolkningen, men når det ble tydelig at blokkering av matvarer også kunne svekke fiendens krigsevne, ble heller ikke mat immun for blokade. Under Parisdeklarasjonen ble det altså enighet om lovene for kontrabandeverer, men det ble ikke satt en god nok definisjon på hvilke varer disse lovene skulle ramme.

Behovet for å bedre kodifisere de marine lovene og reglene under krig, var fortsatt der 50 år etter. I forbindelse med dette tok den britiske regjeringen initiativet til å kalle inn til en konferanse i London i 1909. Representantene besto av daværende stormakter Storbritannia, Frankrike, USA, Japan, Russland, Østerrike-Ungarn og Tyskland, også de mindre statene Spania og Holland ble invitert. Resultatet av dette møtet ble Londondeklarasjonen. Den ga en tydeligere definisjon på nøytrale staters rolle i krig, og den førte til at marine lover ble mer kompatible med folkerettens regler. Denne deklarasjonen førte også til at kontrabande ble kategorisert inn i tre kategorier. Den første var «Absolute contraband» som gjaldt våpen og deler av våpen og råvarer som kunne bruktes til våpenproduksjon.²⁵ Det andre var «betinget kontrabande» (conditional contraband). Varer som en mistenkte ble brukt til krigføring lå under denne kategorien. Her kunne blant annet matvarer legges til.²⁶ Det siste var en kategori for varer som var helt immune mot blokade, så lenge det ikke var mistanke om at det ble brukt til krig.²⁷

Med denne tredelingen ble det laget en liste over hvilke varer som skulle defineres inn i hvilken kategori under krig.²⁸ Problemet var at denne deklarasjonen aldri ble ratifisert av

²⁴ Ibid. S. 65

²⁵ Conference International Naval and James Brown Scott, "The Declaration of London, February 26, 1909; a Collection of Official Papers and Documents Relating to the International Naval Conference Held in London, December, 1908- February, 1909" (New York, 1919). S. 117

²⁶ Ibid. S. 118

²⁷ Ibid. S. 119

²⁸ Ibid. S. 117 - 122

Storbritannia. Overhuset (House of Lords) stoppet dette på grunnlag av at de mente deklarasjonen ga for store fordeler til de nøytrale statene.²⁹ Til tross for dette, når første verdenskrig brøt ut, brukte Storbritannia en liste over kontrabande varer som var i samsvar med deklarasjonens liste, men utover krigen ble listen mer omfattende, og rammet flere varetyper. I 1916 gikk britene og deres allierte helt vekk fra disse bestemmelsene.³⁰

Historikere har mange argumenter og faktorer for hvorfor deklarasjonen i London aldri ble ratifisert og hvorfor dette ikke kunne fungere i praksis. I følge Lambert var den mest sentrale grunnen motstand blant den britiske ledelsen. Holdningen var dominert av at om det ble en ny krig mellom stormaktene ville alle avtaler og bestemmelser uansett bli ignorert om dette hemmet dem i å vinne krigen.³¹ Et annet argument er at bestemmelsene var basert på tradisjonell form for krigføring og la ikke til rette for den teknologiske utviklingen som gjorde bestemmelsene veldig utdaterte i 1914. Ronald Findlay og Kevin H. O'Rourke argumenterer at ny teknologi som bedre artilleri, havminer og ubåter gjorde at tradisjonell blokade, altså en nær blokade av alle fiendtlige havner, nå var umulig.³² I tillegg var første verdenskrig en type krig verden aldri hadde erfart tidligere. Dette var en ny krig hvor en stor andel av et lands befolkning ble mobilisert, og hvor skillet mellom sivil og militære mål ble vanskelig å definere, for ikke å si umulig. Sivile var i større grad enn før involvert i produksjonen og forsyningen av militæret.³³

Resultatet av deklarasjonen i Paris i 1856 og London i 1908 var at stormaktene fritt kunne definere hvilke varer som kunne blokkeres ut fra situasjonen de var i. I praksis betydde dette at alle varer kunne bli definert som absolutt kontrabande og konfiskeres om staten følte dette var nødvendig. Slik Metlicott poengterer i sin bok om den britiske blokaden under andre verdenskrig, når spenningen mellom Storbritannia og Tyskland igjen blusset opp, som til slutt førte til utbruddet av en ny krig 1. september 1939, var den juridiske statusen av hvilke varer som skulle defineres som kontrabande like åpen som den hadde vært i 1918.³⁴ Dette er

²⁹ Edwin Borchard and William Potter Lage, *Neutrality for the United States* (New Haven: Yale University Press, 1937). S. 9

³⁰ Nils Ørvik, *The Decline of Neutrality 1914-1941. With Special Reference to the United States and the Northern Neutrals* (London: F. Cass, 1971). S. 41

³¹ Lambert. s. 99

³² Ronald Findlay og Kevin H. O'Rourke, *Power and Plenty : Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium* (Princeton, N.J.; Woodstock, Oxfordshire: Princeton University Press, 2007). S. 429

³³ Ørvik, *The Decline of Neutrality 1914-1941. With Special Reference to the United States and the Northern Neutrals*. S 274

³⁴ Metlicott. S.12

grunnen til at Storbritannia selv kunne diktere hvilke varer Norge eksporterte til Tyskland da andre verdenskrig brøt ut. Ingen varer var juridisk immune mot blokade, enten dette ble gjort med makt eller igjennom en krigshandelsavtale.

2.2. Storbritannias økonomiske politikk overfor Skandinavia 1930 - 1935

Nå som blokadens juridiske utvikling har blitt diskutert skal kapitelet videre se nærmere på Storbritannias økonomiske forhold til Skandinavia og Norge i første del av 30-tallet, og videre se på hvilke planer britene la for å forberede seg på en ny verdenskrig i siste del av 30-tallet.

Etter børskrakket i 1929 startet dette en prosess på 30-tallet hvor relasjonene mellom Storbritannia og Tyskland forverret seg. Relasjonene ble ikke bedre da Hitler og Nazipartiet tok over makten i Tyskland i 1933. Europa begynte å dele seg i to innflytelsesværer.

Storbritannia i Vest-Europa og til sjøs, og Tyskland i Sør- og Øst-Europa. I Skandinavia derimot var det ingen konsensus blant partene om hvem som hadde «retten» på innflytelse. Patrick Salmon sier i sin bok *“Scandinavia and the Great Powers 1890-1940 “ Scandinavia was one of the few regions in the world whose economic importance to both Great Britain and Germany grew in course of the 1930s”*³⁵. I følge Salmon ble det et mål for Storbritannia, allerede i 1931, å få mer innflytelse og større del av markedet i dette området. Dette var en økonomisk konkurranse som gikk gjennom hele 30-tallet og kulminerte med Tysklands invasjon av Norge og Danmark 9. april 1940. Hvordan utviklet Storbritannias innflytelse ovenfor Skandinavia og spesielt Norge seg gjennom 30-tallet?

Tabell 1. Norges import fra og eksport til Tyskland og Storbritannia i prosent. 1933 – 1949

Land	1933		1934		1935		1936		1937		1938		1939	
	Imp	Eks	Imp	Eks	Imp	Eks	Imp	Eks	Imp	Eks	Imp	Eks	Imp	Eks
Storbritannia	22.8	20.4	22.9	24.3	23.3	27.7	23.8	26.4	24.6	28.7	23.1	28.0	22.2	24.7
Tyskland	21.0	12.5	19.1	13.7	17.3	13.1	16.8	13.0	16.5	13.1	17.3	15.3	18.5	18.5

Kilde: SSB, *Norges Handel*, Norges offisielle statistikk, ix 86; ix. 114; ix. 138; ix. 173; ix. 198

Rent økonomisk hadde Storbritannia i de første årene større andel av det skandinaviske markedet enn Tyskland. Derimot var dette et resultat av at tyskerne hadde blitt rammet mye

³⁵ Salmon, *Scandinavia and the Great Powers, 1890-1940*. (New York: Cambridge University Press, 1997), S. 274

hardere av børskrakket og som ga britene midlertidig økonomiske fordeler i Skandinavia. Da nazi-partiet tok over i 1933 hadde mye av den politiske og økonomiske uroen i Tyskland stabilisert seg. Dette ga tyskerne større muligheten til å konkurrere om å få gode handelsavtaler og økonomisk innflytelse på de skandinaviske landene.³⁶

Ifølge Salmon var det i disse første årene av 30-tallet at Storbritannia og de skandinaviske landene hadde løse diskusjoner om å skape et nærmere økonomisk forhold med hverandre. Et eksempel er dannelsen av en lav tollsone hvor Skandinavia skulle inkluderes i «Empire Free-Trade». Det var også diskusjoner om at Skandinavia skulle få en form for medlemskap i det Britiske Imperiet hvor da Skandinavia ville få en lignende status som de britiske «Dominions» som Canada, Irland, Sør-Afrika, New Zealand og Australia.³⁷ Salmon argumenterer at om dette skjedde ville dette ha skapt et sterkere økonomisk bånd mellom Skandinavia og Storbritannia, og ville ha gjort det betraktning vanskeligere for Tyskland å få innflytelse i området, noe som potensielt ville ha forandre på maktforholdene i favør britene. Dessverre for Storbritannia ble disse diskusjonene ikke noe mer enn diskusjoner.

Dannelsen av Sterlingblokken var også en mulighet for Storbritannia å få sterkere innflytelse på Skandinavia, men også dette feilet fordi britene ikke klarte å legge til rette for gode nok økonomiske forhold hvor skandinavisk næringsliv lettere kunne investere, låne og handle i det britiske markedet.³⁸ Storbritannia fokuserte for mye på sine kolonier og dominioner, dermed ble ikke sterlingblokken et effektivt middel mot tysk innflytelse på Skandinavia som det kunne ha blitt.³⁹ Det som har blitt fokusert mye på fram til nå er planer og diskusjoner som ikke så dagens lys. Det var tross dette økonomiske grep som Storbritannia gjennomførte for å skape et sterkere økonomisk samarbeid i Norge, nemlig den britisk-norske handelsavtalen av 1933.

I Stein Erik Nogva Mårstøls masteroppgave tar han for seg hva britenes motiver og interesser var for å innføre denne avtalen og hva dette betydde for Norge. Mårstøls konkluderer med at britenes motiver var å sikre norsk import av kull og tekstiler fra Storbritannia. Avtalen gjorde at Norge gikk med på å blant annet importere 70% av alt kullforbruket fra britene, og dermed

³⁶ Ibid. S. 276

³⁷ Ibid. S. 279

³⁸ Sterlingblokken: beskriver de land som etter at Storbritannia forlot gullstandarden i 1931, knyttet sin valuta i et fast forhold til pund sterling, Store Norske Leksikon, 3. utg., s.v. "sterlingblokken".

³⁹ Salmon, *Scandinavia and the Great Powers, 1890-1940*. s. 278 - 280

økte britenes eksport betraktelig til Norge.⁴⁰ Ikke bare skapte denne avtalen et sterkt avhengighetsforhold, men dette gikk også på bekostning av tysk innflytelse. Når Tyskland kom til makten ble det satt i gang grep for å ta igjen det britiske forspranget. Dette resulterte i at den norske regjeringen og Tyskland ble enige om en clearingavtale i September 1934 slik også de sikret seg en del av det norske markedet.⁴¹ I følge Erik Rolls hovedoppgave ga den clearingavtalen tyskerne muligheten til å importere strategisk viktig norske ressurser som de ellers ikke ville ha hatt tilgang til, som hvalolje, uten at de måtte bruke for mye av sine knappe valutaressurser.⁴² Dette ble sett av Storbritannia som en direkte trussel mot deres egne økonomiske interesser i Norge. Derfor hevder Salmon at fra midten av 1930-tallet ble Storbritannia og Tyskland for alvor rivaliserende konkurrenter om innflytelse på det norske markedet.⁴³

Resultatet av dette gjorde at Storbritannia ikke fikk total økonomisk innflytelse og klarte dermed ikke å forhindre at Norge fikk sterkere økonomiske relasjoner også med Tyskland. Salmon oppsummere det han mener er hovedårsaken:

What Britain had never manage to do was to build a relationship with Scandinavia businessmen and officials which did not rely primarily on compulsion or threats, or on the constant repetition of an alleged moral obligation to buy British goods.⁴⁴

Videre sier han at:

On the whole Germany sold goods which the Nordic countries wished to buy, and gradually eased market opportunities for Scandinavian goods rather than restricting them. Politically, the Nordic countries had more in common with Great Britain than with Nazi Germany. The ties that bound them to Germany were those of bureaucratic routine and economic self-interest. In time of war these were to prove durable enough.⁴⁵

Akkurat disse holdningene fra britene side, slik Salmon beskriver dem, skulle fortsette å skape problemer under handelsforhandlingene etter krigsutbruddet. Oppgaven skal se nærmere på disse i de neste kapitlene. Taktikken om å bruke at hint av trusler og argumentasjoner om at

⁴⁰ Stein Erik Nogva Mårstøl, "Den Britisk-Norske Handelsavtale Av 1933 : Britiske Motiver Og Interesser" (Masteroppgave, UTNU, Institutt for historie og klassiske fag, 2006). s. 81

⁴¹ Ibid. S. 82

⁴² Erik Roll, "Bytte Eller Utbytte? : Den Norsk-Tyske Bilateraliseringen Og Clearingavtalene 1931-1935" (Hovedfagsoppgave, NTNU, Institutt for historie og klassiske fag, 2004). S. 125 – 126

⁴⁴ Salmon, *Scandinavia and the Great Powers, 1890-1940*. s. 316

⁴⁵ Ibid. S. 316

Storbritannia hadde den moralske retten til å kreve mer av Skandinavia, ble brukt for alt det var verdt under de første månedene av krigen for å få Norge til å slutte eksport til Tyskland.

2.3. Storbritannias strategiske planer i tilfelle krig. 1936-1939

I 1936 som et resultat av rivaliseringen mellom Storbritannia og Tyskland ble det lagt planer for hvordan de skulle blokkere Tyskland økonomisk. Disse planene skulle legge grunnlaget for et nytt departement som skulle opprettes om en ny krig skulle oppstå. Navnet på departementet skulle bli «Ministry of Economic Warfare» (MEW).⁴⁶ Kapitlet vil her ha fokus på de planene som britene la under denne perioden som hadde som formål å «tette igjen» eller begrense eventuelle hull i blokaden som kunne oppstå blant de nøytrale statene nær Tyskland, som inkluderte Norge. Her kommer jeg til å støtte meg mye til William N. Medlicotts bok «*History of the Second World War*» som er et omfattende verk som tar for seg britenes planlegging av hvordan de skulle utføre blokaden og hvordan de da skulle tilnærme seg ulike land om krigen ble et faktum.

«Trading with the enemy act»: var en lov med formål å bryte de kommersielle forbindelsene som offentlig og privat sektor hadde med fienden.⁴⁷ Dette var et grep for å lettere sørge for at ingen private bedrifter enten britisk eller tysk forsynte den tyske stat med varer som kunne øke dens evne til å føre krig. Dette er noe som stammer fra de erfaringene britene hadde fått under første verdenskrig. Det største problemet var å forhindre nøytrale land i nærhet til Tyskland å forsyne fienden med de varene de trengte. Det var viktig å sette press på de nøytrale slik at de ikke ble en åpen kanal av varer som kunne gå igjennom blokaden. Dette var et typisk problem britene hadde erfart under første verdenskrig. Et eksempel som Lambert kommer med er Sverige. Slik han beskriver det var gummi en av de viktigste varene som britene prøvde å forhindre at tyskerne fikk tilgang til. Problemet var at Tyskland ble forsynet av nøytrale Sverige. Svenskene hadde også behov for gummi og importerte dette fra Storbritannia. De importerte mer enn de forbrukte slik at de kunne eksportere overskuddet videre til Tyskland og profitere på dette. På denne måten forsynte Storbritannia indirekte tyskerne med varer som de satte inn mye ressurser på for å forhindre at de skulle få tilgang til.⁴⁸ Dette var britene klar over, men hadde ingen midler for å gjøre noe med. Slik

⁴⁶ Medlicott. S. 1

⁴⁷ Ibid. S. 18

⁴⁸ Lambert. S. 399

situasjonene var den gang var frykten stor for at svenskene da ville blokkere de britiske varene som gikk via Sverige til Russland, britenes alliert, og om så skjedde ville svenskene vende seg nærmere Tyskland. Å gå i mer detalj om hvorfor og hvordan svenskene gjorde dette vil føre oss vekk fra oppgavens tema. Poenget er at nøytrale lands eksport og reeksport av varer videre til fienden var det største hinderet for at blokaden skulle fungere effektivt.

«Trading with the enemy act» skulle forhindre de nøytrales mulighet til å gjøre dette igjen. Dette var også en lov for å gi britiske private aktører og bedrifter oversikt over hvilke bedrifter og selskaper som ble ansett som fienden, eller en samarbeidspartner av fienden. Ideen var at når krigen børt ut skulle Board of Trade (BT) lage en svarteliste over hvem britiske private og offentlige aktører kunne gjøre forretninger med.⁴⁹ I den forbindelse ble «Declaration of ultimate destination» innført i sammenheng med eksport av varer fra Storbritannia til nøytrale land. Formålet var å forsikre at de varene som nøytrale kjøpte av Storbritannia ikke ble sendt videre til Tyskland slik Sverige hadde gjort i første verdenskrig.⁵⁰ Om bedrifter ikke kunne garantere at varene de kjøpte skulle gå til innenriks forbruk, kunne de risikere å bli svartelistet.

Det skulle bli sendt instruksjoner til de ulike diplomatene i de landene som britene antok ville være nøytrale om det ble krig.⁵¹ Ambassadørene skulle straks sendes et forslag til en krigshandelsavtale, og uavhengig av hvor lenge disse forhandlingene varte skulle det, så fort det lot seg gjøre, presse de nøytrale om å få «kontroll» over alle varer som britene mente var av størst viktighet for Tyskland. Meningen med ordet «kontroll» her hevder Medlicott er at Storbritannia hadde som mål å sørge for at nøytrale staters handel med fienden ikke oversteg førkrignivå.⁵² Spørsmålet som er interessant for denne oppgaven er om dette også gjelder alle varer Norge eksporterte til Tyskland?

Det er mulig dette gjald andre nøytrale, men ut ifra det som oppgaven har funnet i empirien gjaldt ikke denne definisjonen av «kontroll» for Norge, noe som også Medlicott kommenterer når han diskuterer Norge spesielt. «*The British Government wished to deny to Germany the use of Norway's rich resources of timber and wood-pulp, fish and fish products, hides and skins, non-ferrous metals, and ferro-alloys*»⁵³ I de neste kapitlene vil vi se at for britene var

⁴⁹ Medlicott. S. 18

⁵⁰ Ibid. S. 18

⁵¹ Ibid. S. 20

⁵² Ibid. S. 21

⁵³ Ibid. S. 153

målet i utgangspunktet å stoppe all eksport av norske produkter som de mente tyskerne ville ha problemer med å erstatte. Dette gjald spesielt fisk og hvalolje. Spørsmålet er hvilke planer hadde MEW-departementet for å få til dette i praksis da krigen var i gang?

3. Storbritannias planer for Norge

It was always *known* that the [blockade] was our weapon and that it was a slow one, and if England goes to war she cannot hope that the war would end soon. Our method of fighting is strangulation of our enemy, not to instantly kill him with a knife or pistol, and therefore we must not worry or get disheartened because the war drags on.⁵⁴

Lord Chatfield, Minister of Co-ordination of Defence

Slik beskrev Chatfield britene offisielle krigsstrategi til ambassadøren i Washington i mars 1940. Hans ord oppsummerer godt Storbritannias strategiske mål. Spørsmålet er hvordan passet Norge inn i disse planene om å blokkere Tyskland? I dette kapitlet skal undersøke hvordan britene, og spesielt MEW-departementet, tilnærmet seg Norge, og hvilke vurderinger og faktorer som ble diskutert for å få Norge delaktig i deres blokadeplaner i krigens første måned. Formålet med dette kapitlet er å presentere de innledende samtalene og kontakten Storbritannia og Norge hadde som legger grunnlaget for forhandlingene som skal være tema i de neste to kapitlene.

3.1. Storbritannias forslag til krigshandelsavtale

Den 3. september sendte Storbritannia, sammen med sin allierte Frankrike, et ultimatum til Tyskland om å stoppe invasjonene av Polen, og trekke seg tilbake. Når dette ikke ble innfridd erklærte begge landene krig. Som nevnt i det foregående kapitlet, to dager etter krigserklæringen den 5. september, fikk den norske regjeringen det første forslaget til en britisk-norsk krigshandelsavtale direkte fra den britiske ambassadøren Sir Cicel Dormer. Britene sendte samtidig liknende forslag til andre nøytrale i Europa som lå i nærhet til Tyskland. Dette inkluderte, blant annet, landene Sverige, Danmark, Island, Nederland, Belgia og Finland. Britene hadde før krigsutbruddet allerede sirkulert et utkast av en krigshandelsavtale som ambassadørene i de respektive landene skulle presentere til regjeringene.⁵⁵ Dormer, som var ambassadør i Norge hadde fått ordre om hvordan han skulle presentere dette forslaget til regjeringen i Norge, og hvordan han skulle svare på eventuelle spørsmål fra nordmennene som man forventet ville komme.

In presenting this draft to the government to which you are accredited, you should endeavor to avoid being drawn into any discussions of belligerent rights or the law of neutrality; but you

⁵⁴ Chatfield, sitert i Talbot C. Imlay, *Facing the Second World War : Strategy, Politics, and Economics in Britain and France, 1938-1940* (Oxford; New York: Oxford University Press, 2003). S. 76

⁵⁵ CAB 68/1 WP (R) (39) 11: Economic Warfare First Weekly Report submitted by the Minister of Economic Warfare covering the period Sept. 3rd to Sept. 13th. 14.09.1939

should leave them in no doubt that His Majesty's Government are determined to take every means open to them to apply economic pressure to the enemy for the speedy conclusion of the war, and intend to make full use of their belligerent rights as an essential weapon to this end.⁵⁶

Vi ser tydelige at britene ville sette lover, regler og prinsipper om nøytralitet til side for å nå sine mål med denne avtalen. Uten å komme med trusler, måtte Dormer vise at den britiske regjeringen ville kjøre en hard linje med nordmennene for å få det de ville ha. De var nok forberedt på at Norge ville komme med gyldige argumenter mot dette avtaleforslaget.

I utkastet sto det ikke konkret hva krigshandelsavtalen skulle inneholde. Dette var et forslag med generelle retningslinjer om hvordan britene ville at avtalen skulle se ut. Den norske regjeringen skulle forplikte seg til å fastsette maksimumsgrense for direkte eller indirekte utførsel fra Norge til Tyskland av visse varer. Disse varene skulle man bli enige om i de senere forhandlingene. I tillegg skulle Norge sende månedlig statistiske oppgaver av Norges handel både inn og ut til alle bestemmelsessteder i Europa.⁵⁷ Storbritannia betrygget med at de ikke skulle legge noen hindringer i veien for importen av bestemte varer inn til Norge, så lenge det kunne garanteres at alt skulle brukes til innenlands forbruk og ikke på noen måte reeksporteres videre til andre land direkte eller indirekte.⁵⁸ Storbritannia skulle så gjøre sitt beste for å forsyne Norge med de varene som var av vesentlig betydning slik at den økonomiske byrden på landet ville bli liten og det innenlands forbruket bli dekket. Begge regjeringene skulle straks oppta forhandlinger for å avgjøre hvilke varer det skulle føres kontroll med og hvilke mengder av disse varene som skulle kunne eksporteres og importeres.⁵⁹ Britene krevde at Norge skulle innføre en form for lisenssystem, eller på noen måte få kontroll på eksporten til alle bestemmelsessteder i Europa av de varer som står på listen som Dormer skulle komme med om noen dager. Storbritannia tillot ikke at det i noen kalendermåned ble eksportert til Tyskland en mengde av en hvilken som helst vare som oversteg en tolvtedel av den gjennomsnittlige årlige utførsel i årene 1936-1938. Hvilke varer konkret, og hvor maksgrensen skulle ligge, skulle de to regjeringene forhandle seg fram til.⁶⁰

⁵⁶ FO837/564 Telegram fra FO til Dormer (Oslo) og Monson (Stokholm), 04.09.1039.

⁵⁷ RA, UD, 38H, bd. 1, pakke 9079, Utkast til foreløpig avtale, fra C.Dormer til UD, 05.09.1939

⁵⁸ RA, UD, 38H, bd. 1, pakke 9079, Utkast til foreløpig avtale, fra C.Dormer til UD, 05.09.1939

⁵⁹ RA, UD, 38H, bd. 1, pakke 9079, Utkast til foreløpig avtale, fra C.Dormer til UD, 05.09.1939

⁶⁰ RA, UD, 38H, bd. 1, pakke 9079, Utkast til foreløpig avtale, fra C.Dormer til UD, 05.09.1939

I tillegg til dette utkastet leverte Dormer to dager etterpå den nevnte listen direkte til den norske utenriksminister Halvdan Koht. Den inneholdt en oversikt over de ulike varene britene ville at den norske regjeringen skulle få kontroll over. Den inkluderte 14 ulike metaller og mineraltyper, men det som den omfattet mest var et stort antall ulike matvarer. Både korn, frukt, grønnsaker, fiskevarer, fett og ulike oljer som hvalolje ble inkludert. Over 20 ulike matvarer var med. Noen var konkrete matvaretyper, mens andre var hele kategorier av matvarer som ikke ble nøyere spesifisert, slik som melkeprodukter og frukt.⁶¹ Med denne listen kan vi se at blokkering av matvarer var en omfattende del av hvordan britene så Norges rolle i sin økonomiske krigføring.

Det norske synet på denne avtalen var ikke positiv. Ifølge Nils Ørvik som tar for seg den norske siden av disse forhandlingene i sin bok «*Norge i brennpunktet*», ville den norske regjeringen de første dagene helst unngå en slik avtale med Storbritannia, i frykt for de komplikasjonene det ville medføre med Tyskland.⁶² Den tyske diplomaten Ulrich von Hassel hadde den 4. september gitt klar beskjed til den norske regjeringen om at hvis Norge lot seg tvinge av Storbritannia til å redusere handelen med Tyskland, ble dette sett på som et nøytralitetsbrudd.⁶³ Til tross for dette ble det bestemt å sende et svar på britenes forslag den 12. september.⁶⁴

Regjeringen prøvde å betrygge britene ved å informere om at vareutførselen allerede hadde blitt redusert, med formål å stokke opp varelagrene så lenge krigen varte, og om britene trengte bedre oversikt over Norges handel, kunne man få den informasjonen fra statistisk sentralbyrå som kom med månedlige utgaver. Videre betrygget de britene med at avtalen Norge hadde med Tyskland var en clearingordning som ble inngått i september 1934.⁶⁵ Avtalen var basert på to prinsipper. Det første, til tross for valutarestriksjoner, skulle man opprettholde varebyttene på et normalt nivå. Det andre var at clearingavtalen skulle unngå uforholdsmessig økning i eksporten av norske varer til Tyskland.⁶⁶ På denne måten prøvde den norske regjeringen å vise overfor britene at Norge hadde forpliktet seg til å eksportere et visst antall mengder med varer til Tyskland, men at de også med full rett hadde mulighet til å

⁶¹ RA, UD, 38H, bd. 1, pakke 9079, Liste over varer som det foreslås at den norske regjeringen får kontroll over, fra C.Dormer til UD, 05.09.1939

⁶² Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1. S. 207*

⁶³ Fure et al. S. 312

⁶⁴ Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1. S. 207*

⁶⁵ Se i kapittel 2.

⁶⁶ RA, UD, H-38, bd 1, pakke 9079, Memorandum 12.09.1939

nekte Tyskland norske varer om eksportmengden økte. Et av de kravene som den norske regjeringen hadde om det skulle inngås en krigshandelsavtale var at britene ikke skulle blande seg inn i Norges reeksport av varer som de fikk fra utlandet og sende videre til andre nordiske land. Regjeringen ville ha tillatelse til å reeksportere etter behov. I tillegg ville de forhandle fram en mer fleksibel kvotering av handelen med Tyskland. Om den britiske regjeringen respekterte dette var den norske regjering villig til å forhandle om en avtale.⁶⁷

Med dette utkastet ser vi at britene ikke ville at Norge skulle stoppe handelen med Tyskland helt, bare forhindre at dette økte. Med tanke på deres strategi om å blokkere Tyskland for norske produkter virker det som disse kravene er forholdsvis milde, og mindre rettet til en slik strategi. Derimot er forklaring på denne tilnærmingen at utkastet bare var et generelt rammeverk av en avtale som også de andre nøytrale fikk. Spesielle norske forhold spilte ikke inn, og ble ikke vurdert før forhandlingene skulle begynnte i desember, noe oppgaven går inn på i neste kapittel. Derimot ser vi at britene blandet seg i eksport som Norge gjorde, ikke bare med Tyskland, men også alle andre land i Europa. Dette var problematisk for Norge, noe svaret fra den norske regjeringen viser. Som vi har vært inne på tidligere ønsket Storbritannia å forhindre Norge i å bli en potensiell forsyningsbru som kunne forsyne Tyskland med varer fra andre land, eller i verste fall reeksportere varer som Norge fikk fra Storbritannia. En ser at de erfaringen britene hadde fått fra første verdenskrig måtte forhindres fra å skje igjen. Derfor var det viktig for Storbritannia å få kontroll over norsk eksport med alle land, slik at de kunne sikre seg at blokaden var tett.

3.2. Storbritannias innledende planer for Norges eksport

Noen direkte reaksjon på det norske svaret kom aldri. Forklaringen på dette er slik Odd-Bjørn Fure hevder at stormaktene (Storbritannia, Frankrike og Tyskland) ikke hadde konkrete planer som berørte Norge. Det norske territoriet og norske disposisjoner hadde en uklar plass i deres overordnende strategi»⁶⁸ I arkivmateriale, som oppgaven har fått tilgang til, er det mange dokumenter fra midten av september som sirkulerte rundt MEW-departementet som viser nettopp dette. Britene hadde ingen konkret plan, men diskusjonene var omfattende, og forslagene mange. Diskusjonene gikk ut på hvordan de skulle behandle Norge når handelsforhandlingen omsider startet. De dokumentene som er blitt brukt i oppgaven er en

⁶⁷ RA, UD, H-38, bd 1, pakke 9079, Memorandum fra den norske legasjonen i Bruxelles 12.09.1939

⁶⁸ Fure et al. S 312

samling av tidlige rapporter hvor det vurderes ulike aksjoner og strategier ut ifra nye opplysninger om Norge etter krigsutbruddet. Det var ingen tvil om at britene ville gjøre det de kunne for å stoppe eller begrense at norske varer kom inn til Tyskland, men det var også flere faktorer som sto i veien som ville begrense hvor mye press som kunne legges på nordmennene.

En av deres tenkte strategi var å kjøpe opp så mye norsk eksport som mulig, for å forhindre at det kom til Tyskland, og selge Norge de varene de trengte for å ikke hemme nordmennenes økonomi. Ideen var at jo mer Storbritannia var i stand til å selge til Norge, jo mer penger hadde de til å betale for en økt andel av den norske eksporten som da ville redusere nordmennenes import av tyske varer. Norges eksport til Tyskland ville da bli redusert noe som samtidig minsket tyskernes kjøpekraft.⁶⁹ Problemet var at Norge allerede hadde forpliktet seg til å handle med tyskerne på normalt frednivå. Britene innser at det blir problematisk å utfordre denne forpliktelsen fordi:

Germany has the tactical advantage of saying that all she wants is for Norway to be strictly neutral, i.e to maintain her peace-time trade with both the belligerents, for this is the best Germany can hope to get. We, on the other hand, wish to control Norwegian trade in such a way as to restrict her trade with Germany and increase it with ourselves. We lay ourselves open, therefore, accusation of trying to force a neutral country to agree to un-neutral conduct.⁷⁰

Men:

On the other hand, as has already been pointed out, Norway is economically much more dependent upon us than upon Germany, and we must use this weapon not only to achieve our end but so as to afford Norway the plea that she has no option but to submit to force majeure.⁷¹

Håpet var, siden Norge var avhengig av britisk handel, at dette kunne brukes som et effektivt pressmiddel. Det foreslås blant annet å presse Norge så hardt at de ikke har noe annet valg enn å rette seg etter britiske krav. Det bemerkelsesverdige som nevnes her er at et slikt hardt press ville nordmennene i all hemmelighet være glade for. Om Tyskland hadde innvendinger om

⁶⁹ FO 837/563 N 12/3: War Trade Agreement – Norway. Plan for Negotiation with Norwegian Mission in London, 19.09.1939

⁷⁰ FO 837/563 N 12/3: War Trade Agreement – Norway. Plan for Negotiation with Norwegian Mission in London, 19.09.1939

⁷¹ FO 837/563 N 12/3: Norwegian War Trade Agreement, 21.09.1939

dette kunne Norge skylde på at de var i en «force majeure»⁷² situasjon.⁷³ De tar for seg også spørsmålet om jernmalm. MEW departementet vurderte mulighetene om å tvinge eller presse både Sverige og Norge til å stoppe handelen helt.⁷⁴ Blokkering av jernmalmen var et viktig spørsmål som vil bli kort diskutert i neste kapittel.

Imidlertid viser disse tidlige vurderingene at det også var mange innvendinger mot å gå i en slik hard retning for dette ville gå ut over britenes omdømme og prestisje. De ville ikke presse så hardt at dette gikk ut over de vennlige relasjonene de allerede hadde med Norge og Sverige. De var klar over at dette ville føre til store protester og, som nevnt, kunne dette føre til at Storbritannia ville bli anklaget for nøytralitetskrenkelse om slike krav skulle gjennomføres. Derimot var synet slik at Norge og Sverige aldri ville gå på tysk side uansett. Om resultatet blir at Tyskland da går til krig mot Norge og Sverige, vil de automatisk komme på side med Storbritannia.⁷⁵ Konklusjon på disse planene overfor Norge blir til slutt at å presse for hardt vil bli problematisk og at en slik politikk ikke bør følges før etter en krigshandelsavtale blir underskrevet. Å behandle nøytrale land slik, selv om det var foretrukket, ville skape problemer med de relasjonene britene hadde med andre nøytrale. Her nevnes spesielt USA.⁷⁶ For britene var det viktig å ikke komme på dårlig fot med dem på noen måte.

Som vi vil se flere bevis på senere i oppgaven, var Storbritannias omdømme og prestisje, som den moralske høyborgen i denne krigen, en faktor mer viktig enn å utnytte de nøytrale fullt ut, i alle fall inntil en krigshandelsavtale ble konkludert. Derimot vil vi se at dette ikke var avgjørende når forhandlingene ble konkludert.

3.3. Tanktonasje først

I siste del av september ble fokuset på handelsavtalen satt på vent til fordel for spørsmålet om Norges store handelsflåte. I motsetning til de andre nøytrale statene i Nord-Europa hadde Norge et stort overskudd av tanktonasje som var helt avhengig av å bli leid ut til andre land.

⁷² Under internasjonal lov refererer force majeure til uimotståelige eller uforutsette hendelser utenfor kontrollen til staten som setter staten ute av stand til å gjennomføre internasjonale forpliktelser.

⁷³ FO 837/563 N 12/3: War Trade Agreement – Norway. Plan for Negotiation with Norwegian Mission in London, 19.09.1939

⁷⁴ FO 837/563 N 12/3: Norwegian War Trade Agreement, 21.09.1939

⁷⁵ FO 837/563 N 12/3: Norwegian War Trade Agreement, 21.09.1939

⁷⁶ FO 837/563 N 12/3: Norwegian War Trade Agreement, 21.09.1939

Det ble derfor et viktig mål for britene å sikre seg kontroll over dem, slik de hadde under første verdenskrig. Dette ser man blant annet på møtet som fant sted den 26. september hvor sentrale personer, som tilhørte både FO, MEW og BT (Board of Trade) møtte sammen for å diskutere agenda for møte som skulle holdes med den norske delegasjonen dagen etter. George Monsey, som hadde et av de høyeste embetene i MEW, innledet møte med å spørre: *«Should we treat her (Norway) as a friendly neutral and accept what they have already done as sufficient, at any rate for the time being, or from the outset put pressure on her to grant us our objectives indicated in the draft agreement circulated?»*⁷⁷

Dette spørsmålet viser ytterligere at det på dette tidspunktet ikke var satt noen bestemt retningslinje for hvordan de skulle behandle Norge i forhold til krigshandelsavtalen. I tillegg er ingen av deltakerne på møtet villige til å ta en sterk stilling til dette spørsmålet. Det som ble diskutert var viktigheten av å få kontroll på den norske tanktonnasjen. Julian Foley fra Board of Trade slo fast at en tonnasjeavtale måtte konkluderes før forhandlinger om en handelsavtale kunne settes i gang. Charles Hambro og Lord Glenconner var også deltaker i dette møtet og var enig med Foley. tonnasjeavtalen måtte sikres først.⁷⁸ Møtet konkluderes derfor med dette. I midlertid nevnes det at når handelsforhandlingen omsider ville komme i gang måtte den norske regjeringen informeres om å sende en delegasjon som hadde ekspertise på blant annet jernmalm, trelast, fisk, kull, pyritt og ferro alloys.⁷⁹ Som vi vil se var de fleste av disse varen sentrale norske varer som britene ønsket å diktere så mye det lot seg gjøre. Hambro og Glenconner tilhørte den delen av MEW departementet som hadde ansvaret for handelsrelasjonene i Skandinavia. Begge hadde kommersielle relasjoner med norske redere. Disse to skulle stå for mye forhandlingene med den norske regjeringen og rederiforbundet i månedene fram til signeringen av krigshandelsavtalen.

Samme dag som dette møtet ble holdt ble råds menn for den norske ambassaden i London Smith-Kielland og den norske ambassadøren Erik Colban innkalt til MEW-departementets kontorer, der britene informerte om de kravene en krigshandelsavtale med Norge måtte inneholde. Britene som deltok var Sir George Mounsey, Mr Chales Hambro og Mr John

⁷⁷ FO 837/563 N 12/3: Minutes of departmental meeting to consider the plan for Norwegian negotiations of a war trade agreement, sitat fra Sir George Monsey 26.09.1939

⁷⁸ FO 837/563 N 12/3: Minutes of departmental meeting to consider the plan for Norwegian negotiations of a war trade agreement, sitat fra Sir George Monsey 26.09.1939

⁷⁹ FO 837/563 N 12/3: Minutes of departmental meeting to consider the plan for Norwegian negotiations of a war trade agreement, sitat fra Sir George Monsey 26.09.1939

Buckley. Mounsey diskuterte først eksporten av jernmalm, hvor Smith-Kielland sa klart ifra at dette var et spørsmål som måtte diskuteres med Sverige siden dette var et svensk produkt. Det hadde ingen plass i en handelsavtale med Norge. George Mounsey mente at spørsmålet om jernmalm involverte også Norge. Slik han så det, var jernmalmtransporten knyttet til kontrabandeverer som Norge eksporterte til Tyskland, og dette var et spørsmål som var viktig å diskutere i de fremtidige forhandlingene.⁸⁰ Til svar kom Smith-Kelland med to punkter. Disse punktene vil vi se at nordmennene ville holde fast på gjennom hele forhandlingsprosessen. For det første måtte britene akseptere fri transitt av varer mellom Norge og andre nøytrale. For det andre måtte britene akseptere at eksporten av kontrabandvarer til Tyskland måtte defineres under «normal eksport». Hvor store kvanta skulle bli nærmere definert når forhandlingene startet.⁸¹

Deretter diskuterer den Norske ministeren om ulike klausuler av ulike importvarer som Norge var avhengig av, for eksempel kullet som de importerte fra Storbritannia. Som nevnt tidligere hadde Norge i 1933 inngått en avtale som forpliktet landet å kjøpe 70% av alt kullforbruket fra Storbritannia.⁸² Den Norske ministeren argumenterte for at når man ble enige om hva normal eksport skulle være, var det ikke nødvendig å ha klausuler i avtalen. Ikke noe mer ble sagt om dette annet enn at man skulle se på saken.⁸³ George Mounsey kommer så med punkter britene krevde at Norge må forsikre blir fulgt.⁸⁴

- Norge måtte sørge for å få sterkere kontroll og oversikt over import og eksport.⁸⁵
- Ikke re-eksportere varer som går under definisjonen kontrabande.
- Jobbe med å begrense eksporten til Tyskland til en avtalt mengde av varer produsert i Norge.

⁸⁰ FO 837/563 N 12/3: "Aide memoire" of a meeting with the Norwegian minister of economic warfare on 26th September 1939, 26.09.1939

⁸¹ FO 837/563 N 12/3: "Aide memoire" of a meeting with the Norwegian minister of economic warfare on 26th September 1939, 26.09.1939

⁸² Se i kapittel 2.

⁸³ FO 837/563 N 12/3: "Aide memoire" of a meeting with the Norwegian minister of economic warfare on 26th September 1939, 26.09.1939

⁸⁴ Når Ørvik tar for seg dette møtet nevner han bare ambassadør Colban som norsk deltaker, ikke rådsman Smith-Kelland (s. 210). Britiske kildene for samme møtet er Smith-Kelland eneste norske deltaker, mens Colban ikke er nevnt. Temaet for møtet er identisk og det skjer på samme tid og sted, så det er ingen tvil om at det er samme møtet det er snakk om. Derimot er ordlyden strengere i den norske oversettelsen fra Colban, som Ørvik har gått ut i fra.

⁸⁵ Denne teksten er et godt eksempel hvordan ordlyden er annerledes. Den britiske versjonen sier: "The imposition and maintenance of export and import control to the satisfaction of the United Kingdom". Oversettelsen fra Colban sier ifølge Ørvik: «Import til og eksport fra Norge undergis fullstendig kontroll».

- Begrense import av varer til Tyskland som inneholder komponenter av andre varer som Norge har importert.
- Gjøre grep for å stoppe all transitt av varer, både til lands og til sjøs, til Tyskland.
- Finansielle forhandlinger med Tyskland må ikke skje på kredit, og en balanse til fordel for Tyskland bør ikke vokse frem.
- Fri transitt av varer til Storbritannia fra Østersjøen.
- En bestemmelse om hvordan kulltilførselen fra avtalen fra 1933 skal fungere nå som det er krig. Norge er i utgangspunktet villige til å opprettholde handelen og avtalen så mye det lar seg gjøre fremover.

Monsey ønsker at denne avtalen skal gi mulighet til at handelen mellom Storbritannia og Norge kunne ekspandere. Til dette svarte Smith-Kelland at Norge ønsker først og fremst at handelen må bli på samme nivå, men at Norge er villig til å importere mer varer fra Storbritannia om krigen fører til at enkelte varer blir vanskelige å få tak i. Smith-Kelland understøtter nok en gang hvor viktig det var for landet å opprettholde normal handel med Tyskland, og at klausulene må bort. Monsey mente at om enkelte varer som Norge importerte til Tyskland ble rammet så kunne de kjøpe disse varene fra Storbritannia. Den norske ministeren poengterer at landet ville være «absolutt nøytralt» som innebar lik handel med begge de krigførende statene. Slik det står i møtereferatet var Mounsey fult klar over dette og hadde sympati og forståelse for denne linjen og forsikret at britene ikke ville true Norges nøytralitet.⁸⁶

Smith-Kelland spør så om videre forhandlinger om avtalen kan fortsettes i Oslo. Mounsey tror dette blir vanskelig. Det ble så konkludert at Smith-Kelland skal rapportere de britiske kravene til den norske regjeringen, mens Mounsey skulle gi tilbakemelding om de kunne sende en delegasjon til Oslo for å forhandle om krigshandelsavtalen, så fort tonnasjeforhandlingene ble konkludert. Vi vil se at i neste kapittel at britene nekter å sende forhandlere til Oslo fordi britenes mål var å ha klart en tonnasjeavtale før handelsforhandlingene skulle settes i gang. Derimot var ingen klar over hvor lenge disse forhandlingene ville dra ut, noe som førte til problemer og konfrontasjoner fra begge sider.

⁸⁶ (P0048) FO 837/563 N 12/3: "Aide memoire" of a meeting with the Norwegian minister of economic warfare on 26th September 1939, 26.09.1939

3.4. Sammenfatting

Forslaget fra Storbritannia om en krigshandelsavtale og Norges respons til dette viser hva begge parter ønsket få ut av denne avtalen. Britene ønsker å kontrollere nordmennenes handel, mens Norge ikke ville bli diktert på hvem de fikk lov til å handle med. Vi har observert at britene hadde generelle planer for hvordan de skulle tilnærme seg de nøytrale, men hadde ikke på forhånd en konkret strategi på hvordan de skulle få Norge delaktig inn i deres blokade av Tyskland. I diskusjonene internt i MEW blir ulike faktorer om hvordan de skulle behandle nordmennene når handelsforhandlingen var, men ingen konkret politikk blir satt i løpet av september 1939. I midlertid ble fokuset om handel og økonomisk krigføring mot Tyskland satt i bakgrunnen. Prioriteringen var først og fremst å få tak og sikre seg den norske tonnasjen. Handelsforhandlingene skulle ikke starte før i slutten av november 1939. Gjennom disse forhandlingene skulle den norske handelsdelegasjon straks få erfarer at ordet «begrense» var et misvisende ord på hva Storbritannia egentlig krevde av Norge. Imidlertid vil vi se at de kravene som Norge satte overfor Storbritannia, som innebar normal handel med Tyskland og ingen begrensning av eksport til andre nøytrale land, ville i stor grad bli respektert ved signering i Mars 1940.

4. Krigshandelsavtalen

Jeg har blitt sående ved den teori at hensynet til Finnlandskrigen og de muligheter som denne åpnet for de alliertes krigføring, har hatt en avgjørende innflytelse på Norge handelsforhandlinger med Storbritannia vinteren 1940.⁸⁷

Nils Ørvik

Dette var Nils Ørviks sin teori på hvorfor britene ga etter for sine krav under handelsforhandlingene med Norge. Ved å respektere Norges krav om videre handel med Tyskland, var håpet at dette økte sjansene for å få tillatelse til å sende hjelpetropper gjennom Norge og Sverige med påskudd om å hjelpe, Finland under vinterkrigen, men hvor de egentlige planene var intervensjon i Skandinavia. Ørvik hadde ikke tilgang på britiske kilder, noe som forklarer hvorfor dette var en teori. Spørsmålet kapitlet skal finne ut av er: Hvor godt stemmer Ørviks teori når en ser på de britiske kildene fra CAB, FO og MEW som oppgaven har tilgjengelig?

For å svare på dette skal kapitlet gå nærmere inn på forhandlingene om krigshandelsavtalen. Kapitlet vil fokusere på forhandlingene som skjedde i Oslo og London i november og desember 1939, samt vurderingen britene gjorde i januar og februar året etter, nært opp til signeringen. Mer spesifikt vil det fokuseres på de innledende forhandlingene Lord Glenconners og Ambassadør Per Prebensen førte i Oslo, så vil oppgaven rette fokuset på starten av forhandlingene i London. Ved å studere disse forhandlingene vil oppgaven tydeliggjøre hva britene faktisk krevde av Norge, og hvordan den norske delegasjonen forholdt seg til dette. Kapitlet skal også videreføre spørsmålet fra kapitel 3 og finne ut hvordan Storbritannia så Norges rolle under krigen i forbindelse med deres blokade politikk, og hvordan de argumenterte og legitimerte for deres strenge krav, som vi vil se. Poenget med dette er å vise kontrastene fra hva britene opprinnelig krevde til forskjell fra det som ble sluttresultatet ved signeringen 11. mars 1940. Til slutt skal kapitlet finne svar på hvorfor dette «hamskiftet»⁸⁸ skjedde.

⁸⁷ Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1. S. 294*

⁸⁸ Spurkeland. S. 343. Dette er ordet Trond Spukeland bruker om britenes helomvending i blokadepolitikken overfor Norge. Ørvik kaller det en «forandring av taktikk. Se Ørvik S. 247. Fure kaller det linjeskiftet. Se Fure S. 322

4.1. Lord Glenconners besøk til Oslo

Den 20. november 1939 hadde britene fått Norge til å signere den viktige tonnasjeavtalen, det eneste hinderet som var igjen var å komme til enighet med nordmennene om en enelig krigshandelsavtale. Lord Glenconner fra MEW dro til Oslo den 20. november og hadde diskusjoner primært med Ambassadør Per. Prebensen, direktør i forsyningsdepartementet Direktorat for utenrikshandel. Hans formål med besøket var hovedsak å formidle den britiske regjeringens synspunkter til Norge, men likeså å få en bedre forståelse for hva den norske situasjonen var. Bakgrunnen for hvorfor dette møtet var nødvendig har korrelasjon med tonnasjeavtalen. Dette vil oppgaven gå mer inne på i neste kapittel.

Glenconners viktigste mål var å overbevise nordmennene om at forhandlingene måtte skje i London, og at dette var bare innledende forhandlinger uten bindinger. Glenconner sendte en detaljert rapport til FO om sitt opphold i Oslo. Store deler av rapporten består av samtaler med Prebensen hvor det primært diskuteres om innholdet i handelsavtalen. Under diskusjonene ble det laget et utkast til en avtale i tillegg til en eksportliste med ulike kategorier. Denne listen var i to versjoner. Prebensen lagde eksportlisten ut ifra hvilke krav Norge hadde, mens Glenconner skrev en tilsvarende liste som representerte britiske krav.⁸⁹ De ulike versjonene var veldig forskjellig da de presenterte dette for hverandre. Varer som kobber, jern, ulike former av sild, fiskeoljer og hvalolje ville Prebensen kategorisere som varer hvor Norge skulle handle på samme nivå som før krigen. Dette var norske eksportprodukter som var viktige for landets økonomi. Glenconner aksepterte faktisk at kobber og jern kunne ligge på fredsnivåkategorien, men kunne ikke akseptere det samme for fisk og hvalolje. Disse varene hadde han satt under Annex 3. Slik jeg har tolket det så er definisjonen på denne kategorien vag, og det er vanskelig å forstå hvordan det skulle fungere i praksis. Slik det står i de originale papirene var dette varer hvor Storbritannia og Tyskland seg imellom skulle bli enige om kvanta.⁹⁰ For øvrig var størstedelen av varene under denne kategorien i Glenconners versjon. Det merkelige er at han ikke satte disse varene under Annex 4, som var eksportforbudkategorien.⁹¹ Forklaringen var nok kan at Glenconner var forsiktig med sine krav, slik at dette ikke føre til at samtalen brøt sammen før handelsforhandlingene hadde begynt. Fikk han nordmennene til London kunne det settes større press og krav på dem der.

⁸⁹ FO 837/566 N 12/3: Glenconners rapport. Eksportliste, «Norwegian list», 01.12.1939

⁹⁰ FO 837/566 N 12/3: Glenconners rapport. Eksportliste «British list», 01.12.1939 Slik er definisjonene skrevet i dokumentet: «Quantities of exports of each belligerente to be agreed.»

⁹¹ FO 837/566 N 12/3: Glenconners rapport. Eksportliste «British list», 01.12.1939

Da samtalene med Prebensen nærmet seg slutten bemerket Glenconner at Norge i liten grad hadde gått vekk fra sin opprinnelige posisjon. Han meldte til FO om at han var pessimistisk til at krigshandelsavtalen ville bli signert om ikke de britiske forhandlerne presset hardt når den norske delegasjonen kom til London.⁹²

Foruten forhandlingene med Prebensen er det en annet interessant del av denne rapporten der hvor han beskriver sitt generelle syn på Norge etter sitt opphold i Oslo. Han tvilte ikke på at nordmennene var pro britisk, men det er en viss bitterhet i ordlyden overfor nordmennenes handlinger. Han forstår nordmennenes frykt for tyske represalier og at det var dette som gjorde at Norge ikke ville eller kunne gå inn for de britiske kravene om å sterkt redusere den tyske eksporten. Problemet var at Glenconner og britene så ikke på Tyskland som en reell trussel overfor Norge, og at nordmennene bevisst eller ubevisst utnytter situasjonene for å skape fordeler for seg selv. Som han selv sier: *“They fail to see that they are trying to keep safe at our expense, and trading on our better moral sense”*⁹³. Glenconner føler altså at nordmennene overdrev den tyske trusselen, samtidig som de utnytter situasjonen som krigen medførte.

I rapporten er det også skrevet om et interessant møte Glenconner hadde med Utenriksminister Koht, dagen før han reiste tilbake til London. Det er tydelig at han ikke likte måten Norge og Koht så på Storbritannia. Som han sier til Koht *«We expected neutral countries, even if they were not prepared actively to assist us in the task to which we had set our hand, at least not to stigmatise us as a people who arrogantly set aside the rights of neutrals to achieve a selfish end»*⁹⁴. Glenconner argumenterte for at britene også kjempet på de nøytrales vegne, som sto for de samme verdiene som Storbritannia forsøkte å beskytte. Han informerte om at den britiske regjeringen hadde null forståelse på hvorfor de fortjente slik kritikk og uvilje til å samarbeide.⁹⁵ Han var nok kjent med at Koht var den som sto sterkest for, og arkitekten bak Norges strenge nøytrale stilling. Utenriksministeren selv hadde

⁹² FO 837/566 N 12/3: Glenconners rapport. Nots on Liste of xports, 01.12.1939

⁹³ FO 837/566 N 12/3: Glenconners rapport. Impressions of Visit to Norway, 01.12.1939

⁹⁴ FO 837/566 N 12/3: Glenconner rapport. Interview between Mr. Koht, Foregin Minister, and Lord Glenconner. 01.12.1939

⁹⁵ FO 837/566 N 12/3: Glenconner rapport. Interview between Mr. Koht, Foregin Minister, and Lord Glenconner. 01.12.1939

lite til overs for stormaktstatenes politikk og måten de hadde agerte på de siste årene før krigsutbruddet.⁹⁶

Disse utsagnene og bemerkningene oppsummerer godt det britiske perspektivet i disse forhandlingene og viser at Glenconner og britene hadde lite sympati og forståelse for Norges nøytrale posisjon og frykt for Tyskland. Denne holdningen er kjernen i hvorfor britene følte de kunne legitimere deres strenge krav overfor Norge. Derimot var ikke disse samtalene endelige, og som vi vil se gjenspeilet ikke disse samtalene de kravene britene virkelig ønsket overfor Norge. Ut ifra de britiske kildene virker det som disse innledende forhandlingene primært hadde som mål å få norske forhandlere til London under falske premisser, når en ser på de kravene de satte på Norge etter dette.

4.2. Forhandlingene i London. Ingen handel med Tyskland!

Etter at Glenconner dro tilbake til London den 1. desember hadde han overbevist den norske regjeringen om å sende en delegasjon til London slik at de reelle forhandlingene kunne komme i gang. Den norske delegasjonen kom til London den 8. desember under ledelse av Prebensen.⁹⁷ Den norske delegasjonen skrev detaljerte rapporter til sin regjering gjennom hele perioden forhandlingene varte og gir et godt innblikk i hvordan diskusjonene utartet seg.

Sterkt press ble nå utøvd for å få den avtalen som ville fremme den økonomiske blokaden av Tyskland. Lørdag den 16. desember 1939 er det første møtet som tydelig viser hvor langt britene forventet at Norge skulle gå for å redusere eksport. Beskjeden fra Glenconner var tydelig, og kanskje for første gang helt ærlig: Handelen med Tyskland må stoppes! Særlig gjaldt dette eksport av fisk, hvalolje og sjømat. Som plaster på såret var britene villige til å betale en høy pris for den fisken tyskerne får av Norge. Britene gjorde det tydelig for den norske delegasjonen at de forventet at Norge underkastet seg de bestrebelsene som krigen medførte, og å gi Storbritannia det de ville ha. Igjen tok de ikke nordmennesenes frykt for tyske represalier seriøst. De argumenterte for at tyskerne ikke hadde kapasitet til å angripe Norge, og om så skjedde ville den britiske marinen beskytte landet.⁹⁸ Dette kom som et slag for den norske delegasjonen. Ut ifra de innledende forhandlingene i Oslo hadde de fått inntrykk av at

⁹⁶ Halvdan Koht, *Norsk Utanrikspolitikk Fram Til 9. April 1940 : Synspunkt Frå Hendings-Tida* (Oslo: Tiden, 1947). S. 12 – 13.

⁹⁷ RA, UD, 38H, bd, 2, pakke 9079, Den norske delegasjonens. Rapport 1, 14.12.1939.

⁹⁸ RA, UD, 38H, bd, 3, pakke 9079, Rapport 2, 18.12.1939

produkter som var av norsk opprinnelse, som fisk, kunne eksporteres til Tyskland så lenge dette ikke gikk over fredsnivå.⁹⁹ Glenconner begrunner britenes harde linje med at regjeringen ønsker å skjerpe blokaden på grunn av tyskernes utlegging av magnetiske miner. Glenconner ville betrakte hvalolje som kontrabande som måtte passere gjennom kontrollen. Fiskemel, sildemel og fersksild skulle være absolutt forbudt. For andre fiskeprodukter kunne han derimot akseptere handel på fredsnivå. Dette gjald for det meste produkter som hermetikk som tyskerne kjøpte et ubetydelig kvantum av.¹⁰⁰ Noen dager inn i forhandlingen klagde Prebensen til Sir Ronald Cross som var Minister of economic warfare og dermed øverste leder for MEW-departementet. Cross kom med de samme argumentene om at Norges frykten for Tyskland er sterkt overdrevet. Storbritannia kjempet for sitt liv, derfor var disse strenge kravene legitime og nødvendige. Derimot sier han videre at om delegasjonen blir enige om de overordnede spørsmålene, kan han gjøre noen grep slik at nordmennene likevel kan eksportere et lite kvantum av fisk til Tyskland.¹⁰¹ Når det kommer til spørsmålet om kobber og jern ser det ut til at britene i utgangspunktet var villige til å akseptere normal handel, slik som det ble enighet om i Oslo, men britene prøver seg på å knytte sammen kobber og jernspørsmålet med fiskespørsmålet. Om ikke Norge ville stoppe tilførselen av fisk og hvalolje, kunne det jo da bli enighet om å stoppe tilførselen av andre viktige varer, som kobber og jern. Dette nektet Prebensen for og gjorde det tydelig at svensk jernmalm var et spørsmål som måtte rettes til svenskene selv.¹⁰²

Oppsummert var kravene til Storbritannia slik: Britene var villig til å akseptere en månedlig eksport til Tyskland av 1500 tonn fett i måneden. Derimot skulle ikke noe dette være rå hvalolje, men de tillot at dette bestod av herdet fett fra både sild og hval. Britene var villig til å «facilitate» tilførsel til Norge av 50 000 tonn hvalolje for innenlands forbruk og eksport til andre nordiske land så lenge det var tilfredsstillende garantier for at ikke noe ble reeksportert til Tyskland.¹⁰³

Vi ser altså som i kapittel tre at britenes planer for Norges bidrag i blokaden var å stoppe Tysklands tilgang på matvarer i form av fisk, fiskefett og hvalolje. Grunnen til hvorfor disse varene var viktige var, som britene selv innrømmer under forhandlingene, at de mente

⁹⁹ RA, DU, 38H, bd, 3, pakke 9080, Rapport 3, 30.12.1939

¹⁰⁰ RA, DU, 38H, bd, 3, pakke 9080, Rapport 3, 22.12.1939

¹⁰¹ RA, DU, 38H, bd, 3, pakke 9080, Rapport 4, 22.12. 1939

¹⁰² RA, DU, 38H, bd, 3, pakke 9080, Rapport 4, 22.12.1939

¹⁰³ RA, DU, 38H, bd, 3, pakke 9080, Rapport 6, 02.01.1940

tyskerne hadde store problemer med å skaffe seg disse produktene, og at dette kunne påvirke krigens gang. Dette synet blir enda tydeligere når britene også forøker å blande seg inn i hvor i landet nordmennene lagret hvaloljen, og forsøker å diktere hvor store lagrene burde være. Disse diskusjonene ble blankt avvist av nordmennene. Slik de så det hadde Storbritannia ingen rett til å diktere hvor i Norge disse varene ble lagret.¹⁰⁴ Når det gjaldt spørsmålet om eksport av fisk til Tyskland, var det umulig for den norske delegasjonen å akseptere kravene Storbritannia kom med. Hadde det ikke vært for ulike faktorer utenfor disse samtalene, som oppgaven strakt skal gå inne på, hadde forhandlingene sannsynligvis stått fast her. Slik ble det altså ikke.

4.3. Signeringen av handelsavtalen. Britene gir etter

Da krigshandelsavtalens til slutt ble signert omfattet den import og eksport av en omfattende mengde av varetyper sendt til og fra Norge og Storbritannia. Oppgaven skal ikke gjennomgå avtalen fra start til slutt, men vil fokusere på det som var av betydning for britene. Derfor vil det rettes fokus på resultatet av avtalen når det kommer til eksporten av fisk, hvalolje, jern og kobber til Tyskland. Hvor store innrømmelser måtte britene komme med, og hva fikk britene ut av krigshandelsavtalen?

Avtalen ble signert den 11. mars 1940 i London av den norske ambassadøren i London Erik Colban, Minister of economic warfare Ronald Cross og Foreign Secretary Halifax.¹⁰⁵ Det var i hovedsak to lister hvor de ulike varer var kategorisert: Annex «A» var forbudslisten. Alle varer i denne listen var forbudt for Norge å eksportere noe sted. Unntaket var til de andre nordiske landene. Annex «B» var frilisten. Disse varene hadde ingen begrensinger for eksport. Alle varer som ikke var nevnt i liste A eller B skulle defineres som varer som Norge kunne eksportere opp til «normalt fredsnivå». «Normalt fredsnivå» ble definert som gjennomsnittet av de kvanta som ble eksporter i året 1938.¹⁰⁶

Ut ifra listenes utforming kan vi se at disse gjenspeiler de bestemmelsene en kom fram til i under Londondeklarasjonen 1908.¹⁰⁷ Vi ser en tredeling av varene hvor liste A er «absolutt kontrabande», liste B er «ingen kontrabande» mens resten er definert som «betinget

¹⁰⁴ RA, DU, 38H, bd. 3, pakke 9080, Rapport 9, 16.01.1940

¹⁰⁵ RA, UD, 38H, bd. 4, pakke 9080, Krigshandelsavtalen med Storbritannia, 11.03.1940

¹⁰⁶ RA, UD, 38H, bd. 4, pakke 9080, Krigshandelsavtalen med Storbritannia, 11.03.1940

¹⁰⁷ Se i kapittel 2.

kontrabande», hvor Norge kan eksportere disse varene som normalt så lenge det ikke overstiger gjennomsnittet i 1938. Det er også her de viktigste norske eksportvarene til Tyskland er listet.

Når man ser over liste «A» er det en omfattende liste som i hovedsak inneholder matvarer og noen mineraler. Derimot var ingen av disse varene typisk norske. Varer som fisk, fiskeoljer og hvalolje sto ikke på denne listen. Heller ikke kobber og jernmalm.¹⁰⁸ På liste «B» som er frilisten finner man enkelte norske varer som tre og tømmervarer, men disse var viktige varer for Storbritannia - ikke for Tyskland.¹⁰⁹ Altså ligger alle de varene under «Normal fredsnivå»-kategorien.

Når det gjelder fiskespørsmålet tillot britene ikke bare normal eksport, men også en stor økning fra 5000 tonn per år til 55.000 tonn, altså over det tidobbelte!¹¹⁰ Dette fravek helt fra Storbritannias harde blokadepolitiske linje fra desember 1939. Noe av forklaringen her er mer tonnasje. I bytte mot en slik heftig innrømmelse var betingelsen at Storbritannia skulle få 10 skip tilsvarende 100.000 tonn eller mer i tillegg til de 150 skipene som ble avtalt i november 1939.¹¹¹ Tyskerne skulle betale fisken med de 40 luftvernkanonene som Norge tidligere hadde bestilt.¹¹²

Den høye fiskeeksporten var også en form for kompensasjon for Tysklands del. Britene lyktes med å redusere eksporten av hvalolje, og i mindre grad kobber og jern. Hvaloljeeksporten til Tyskland ble redusert til 18.000 tonn i året. Dette var derimot ikke en samlet kvote på bare hvalolje, men inkluderte også andre fiskeoljer. Mengden var ikke mye mer enn en femtedel av det tyskerne normalt importerte.¹¹³

Når det gjaldt kobber og jern var den norske regjeringen fullt klar over hvor viktig dette spørsmålet var for både britene og tyskerne. I jernmalmspørsmålet hadde regjeringen holdt fast på at dette var noe de ikke ville ta stilling til. Løsningen ble derfor å trekke seg tilbake, og

¹⁰⁸ RA, UD, 38H, bd. 4, pakke 9080, Krigshandelsavtalen med Storbritannia, 11.03.1940

¹⁰⁹ I følge SSB eksporterte Norge over 400 millioner kg til Storbritannia i 1938, som var rundt 80% av totaleksporten. Ingen kvanta ble eksportert til Tyskland.

¹¹⁰ RA, UD, 38H, bd. 4, pakke 9080, Krigshandelsavtalar med Storbritannia Frankrike og Tyskland. Utgreiing i stortingsmøte bak stengde dører 2, april 1940 av utanriksminister Halvdan Koht, 02.04.1940

¹¹¹ Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1.* S. 258

¹¹² Ibid.. S. 259

¹¹³ Ibid. S. 261

å la de britiske forhandlerne Glennconner og Charles Hambro gjøre forretninger direkte med produsentene. Ifølge Ørvik hadde begge bekjenskaper i den norske gruveindustrien og dermed kunne de gjøre forhandlinger med dem direkte, mens tyskerne hadde lite å stille opp med i denne forbindelsen.¹¹⁴ Til tross for dette, da disse forhandlingene ble konkludert, ble reduksjonen veldig liten. Eksporten av jernmalm til Tyskland skulle bli begrenset til 900.000 tonn per år, hvor 941.000 tonn var det tyskerne hadde fått i 1938. Kobber ble også noe redusert. Her ble det enighet om å begrense eksporten til 11.000 tonn i året, hvor tyskerne normalt fikk 15.860.¹¹⁵

Oppsummert lyktes ikke Storbritannia å få Norge til å blokkere noen av disse fire varene. Eksporten av fisk økte med det tidobbelte, hvalolje (inkludert andre fiskeoljer) redusert med en femtedel, mens kobber og jernmalm kunne Norge i praksis eksportere som normalt. Altså viser avtalen en total helomvending av blokadepolitikken. Hva var årsaken til dette?

4.4. Hvorfor aksepterte Storbritannia denne avtalen?

Fra norsk side var utfallet av denne avtalen en diplomatisk suksess. De hadde klart å stå imot det britiske presset og opprettholdt sin nøytralitet. Utenriksminister Koht skrev en lengre redegjørelse til regjeringen 2. april. Han begrunnet britenes linjeskift med at Prebensen og hans delegasjon hadde holdt fast på sine krav, og at dette hadde fått den britiske regjeringen til å innse at «*kravet om handelssperring til den eine sida var eit urimeleg og umogleg krav, og så gav ho det opp*».¹¹⁶ Koht gir full ære til de norske forhandlerne som var involvert. Da Nils Ørvik forsøkte å forklare dette tenkte hand, som kjent at dette mest sannsynlig hadde med britenes skiftende militære prioriteringer å gjøre.

Patrick Salmon går i sin avhandling nærmere inn på de militærstrategiske planene som britene la igjennom høsten og vinteren. Det å stoppe jernmaltrafikken mellom Norge og Tyskland var under diskusjon i flere runder gjennom hele perioden tonnasje og handelsforhandlingene varte. Utbruddet av vinterkrigen, og de overraskende motstanden finnene gjorde mot sovjeterne i desember 1939, førte til at den britiske regjeringen, med Churchill i spissen, vurderte å utvide planene til også å sende tropper til Finland via Narvik og Kiruna. Under

¹¹⁴ Ibid. S. 267

¹¹⁵ Ibid. S. 268-269

¹¹⁶ RA, UD, 38H, bd. 4, pakke 9090, Krigshandelsavtalar med Storbritannia Frankrike og Tyskland. Utgreiing i stortingsmøte bak stengde dører 2. april 1940 av utanriksminister Halvdan Koht, 02.04.1940

forutsetning av at de skulle hjelpe finnene mot den sovjetiske aggresjonen, ville det også gi britene mulighet til å besette Narvik og Kirunas jernmalmproduksjon, og dermed forhindre eksport til Tyskland.¹¹⁷ For at en slik operasjon skulle være mulig, var det viktig å ha gode relasjoner med Norge og Sverige. Den det er dette Ørvik argumenterer for når han beskriver sin teori for hvorfor britene gikk bort fra sin blokadepolitikk. Sagt på en annen måte mente han at handelsavtalens gode betingelser for Norge kunne gjøre landet mer tilbøyelig til å gi britene tillatelse til å sende tropper gjennom Nord-Norge og Nord-Sverige på vei til Finland.¹¹⁸

Hvis teorien stemmer er det naturlig å antyde at et slikt motiv hadde blitt referert til i de brevene og rapportene som ble sendt i januar og februar 1940 mellom MEW, ambassadør Cicel Dormer og forhandlingsleder Glenconner da de siste forhandlingene i Oslo foregikk. Derimot er det ingen slike referanser. En eventuell besettelse av Narvik og Luleå eller utsendelse av hjelpe tropper til Finland, nevnes ikke på noen måte. Rundt månedsskiftet januar/februar rådet Glenconner MEW til ikke å yte mer presse for å oppnå en bedre avtale – han mente det var umulig. De måtte ta til takke med det de fikk.¹¹⁹ Han ba om tillatelse til å konkludere avtalen og argumenterte med at selv om avtalen «leaves a good deal to be desired» kunne dette forbedres i fremtiden.¹²⁰ I forbindelse med dette hadde George Mounsay et internt møte i MEW hvor de vurderte Glenconners ønske. Heller ikke her ble Narvik, Luleå, Finland eller vinterkrigen nevnt som en faktor i vurderingene. Her var fokuset på at norske redere var nølende med å gi den tonnasjen britene mente de hadde krav på, derfor trengte de garantier fra den norske regjeringen på at dette vil bli gjort, før Glenconner kunne akseptere avtalen.¹²¹

Som vi vil gå nærmere inn på i neste kapittel, hadde Norge med Koht i spissen gjort det slik at tonnasjeavtalens praktiske gjennomføring var helt avhengig av om handelsavtalen gikk i boks. Dette var en av grunnene som gjorde rederne så nølende. Om vi ser på den britiske ledelsen i krigskabinettet kan vi heller ikke her se noe som støtter Ørviks teori. Ut ifra møtene de hadde i slutten av februar 1940, ser vi mer av det motsatte var tilfelle. Spørsmålet om tonnasje virker

¹¹⁷ Salmon, *Deadlock and Diversion Scandinavia in British Strategy During the Twilight War 1939-1940*. S. 92 - 97

¹¹⁸ Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1. S. 294*

¹¹⁹ FO 837/568 N 12/3B: Telegram fra Glenconner via Dormer til FO, 31.01.1940

¹²⁰ FO 837/568 N 12/3B: Telegram fra Glenconner via Dormer til FO, 01.02.1940

¹²¹ FO 837/568 N 12/3B: Minutes of Inter-departmental Meeting held at the Ministry of Economic Warfare on February 3rd, 1940 at 5 p.m. Norway War Trade Agreement, 03.02.1940.

å ha vært så viktig at dette hadde påvirkning, ikke bare på krigshandelsavtalen utforming til Norges favør, men også på de militære planene britene hadde om å stoppe jernmalmtrafikken. Dette kommer tydelig frem i kabinettmøtet den 29. februar. To sentrale avgjørelser ble gjort på dette møte: Det første var avgjørelsen om å utsette mineleggingen av norske farvann. Det andre var avgjørelsen om å signere krigshandelsavtalen med Norge.

Tidligere den 16. februar skjedde det som blir kalt Altmark-saken, hvor 303 britiske fanger ble befridd og syv tyske sjømenn døde etter trefninger ved Jøssingfjorden mellom det tyske tankskipet «Altmark» og den britiske jageren HMS «Cossack».¹²² Den britiske regjeringen vurderte på nytt mulighetene for å stoppe jernmalmtrafikken, som innebar å minelegge norskekysten, og å bruke Altmark hendelsen som et påskudd for få sendte tropper til Narvik og videre til Finland. Igjen var spesielt Churchill for at de allierte måtte ta en aktiv rolle. Han argumenterte ovenfor krigskabinettet at disse operasjonene var berettiget, og var skuffet over statsminister Chamberlains avgjørelse om å utsette mineleggingen under kabinettmøtet den 29. februar.¹²³ Chamberlain var imot en slik operasjon på dette tidspunktet og begrunnet dette med at:

In view of the extremely serious shipping situation recently disclosed, and of the possibility of further disturbing factors in the future, any space saved should be devoted to building up our stocks of essential commodities. We could not afford, therefore, to cut ourselves off from Narvik ore. Perhaps the most dangerous form, however, which Norwegian retaliation might take, was refusal to complete the signature of our War Trade Agreement. On this was dependent the execution of our Shipping Agreement with Norway and if the Norwegians withdrew their tankers, the situation would indeed be serious. Once the War Trade Agreement had been signed and the Shipping Agreement was in full operation, there might be less chance of their taking such drastic action as to withdraw their ships; but at the present moment, when the Agreement was in process of being completed, there was a risk that they might draw back.¹²⁴

Vi ser altså at det var nødvendig for britene å stokke opp med varer, derfor var det sterk interesse for å holde tilgangen på jernmalm åpen. Om man satte gang en slik operasjon var Chamberlain redd for at relasjonene med Norge ville bli så dårlig at det ville sette landets tilgang på jernmalm og norsk tonnasje i fare. Ut i fra statsministerens kommentar viser dette at tonnasjeavtalen hadde stor effekt på Storbritannias militære prioriteringer i norsk farvann.

¹²² Erik Anker Steen, *Norges Sjøkrig 1940 - 1945 Bd. 1 Bd. 1* (Oslo: Gyldendal, 1954). S. 84 - 85

¹²³ CAB 65/5 WM (40) 55: Norway: Stoppage of traffic in Norwegian territorial waters, 29.02.40

¹²⁴ CAB 65/5 WM (40) 55: Norway: Stoppage of traffic in Norwegian territorial waters, 29.02.40

Etter Chamberlains avgjørelse ble klart, gikk diskusjonene over på signeringen av krigshandelsavtalen med Norge. To dager før (27. januar) sendte handelskrigsministeren Ronald Cross et memorandum til krigskabinettet hvor han søkte støtte for sin avgjørelse om å endelig godkjenne krigshandelsavtalen. På lik linje med Glenconner, informerte Cross at avtalen ikke hadde de fordelene som han skulle ønsket. Han informerer i grove trekk hvordan avtalen var utformet når det kommer til fisk, jernmalm, kobber og hvalolje, men uten å nevne noen tall. Han nevner for eksempel at det hadde blitt en reduksjon i jernmalm- og kobbereksperten, men nevner ikke hvor ubetydelig liten den faktisk var. Det samme gjelder økningen av fiskeeksporten. Her kommer han heller ikke med noen tall som viser at dette ville øke med ti ganger. Videre nevner han at krigshandelsavtalen vil sikre at tonnasjeavtalen vil bli satt i verk, og at det ikke ville bli satt restriksjoner på innkjøp av tømmer, aluminium, sink, nikkel og ferrolegering.¹²⁵ Hans argument for at avtalen nå måtte skrives under var at de hadde presset nordmennene så langt de kunne. Tyskland hadde førte parallelle forhandlinger med Norge, og også de hadde presse hardt på nordmennene for en endelig avgjørelse. «*The time had, therefore, come when we had to decide whether to take the best War Trade Agreement we could get or break off negotiations*»¹²⁶ Om britene skulle gå for det siste alternativet, måtte Storbritannia brukt makt. Ministeren poengterte at dette ville ødelegge relasjonene og gjøre det vanskelig å få tak i de norske varene som britene trengte. Ikke minst ville dette gå ut over tonnasjeavtalen.¹²⁷ Disse argumentene må nok være noe av det som påvirket Chamberlains avgjørelse om å akseptere en forholdsvis dårlig avtale med Norge, slik vi har sett over.

Da dette memorandumet til Cross ble vurdert av krigskabinettet, var fokuset fullt på hva dette betydde for tonnasjeavtalen. «The Lord Privy Seal» sier rett ut at tonnasjeavtalen var mye viktigere enn krigshandelsavtalen. Han og krigskabinettet ville igjen være sikker på at nordmennene ville gjennomføre tonnasjeavtalen, om de aksepterte krigshandelsavtalen slik den nå var utformet. Til dette kunne både Foreign Secretary Halifax og krigshandelsminister Cross med sikkerhet si at Norge ville sette i verk tonnasjeavtalen uten innvendinger.¹²⁸

¹²⁵ CAB 67/5 WP (G) (40) 65: Memorandum "by the Minister of Economic Warfare, 27.02.1940

¹²⁶ CAB 67/5 WP (G) (40) 65: Memorandum "by the Minister of Economic Warfare, 27.02.1940

¹²⁷ CAB 67/5 WP (G) (40) 65: Memorandum "by the Minister of Economic Warfare, 27.02.1940

¹²⁸ CAB 65/5 WM (40) 55: Norway. War Trade Agreement, 28.02.1940

Dermed, til tross for at avtalen var helt forskjellig fra det standpunktet britene hadde tatt i desember 1939, ble krigshandelsavtalen godkjent av kabinettet den 29. februar og signert to uker etterpå.

Det mest interessante med dette kabinettmøtet er at selve innholdet i krigshandelsavtalen aldri ble drøftet. Spørsmål om hvordan avtalen ville ramme Tyskland i forbindelse med blokadestrategien var fraværende. Fokuset var fullt og helt på hva avtalen ville bety for gjennomføringen av tonnasjeavtalen, noe som igjen tydelig viser hvor viktig den norske tonnasjen var for britene. Ut i fra kildene er det altså tonnasje som er forklaringen på hvorfor handelsavtalen ble slik den ble. Spørsmålet er hva det var som gjorde at skipstonnasje var så viktig at dette kunne sette britenes blokadepolitikk til side. Dette vil vi se nærmere på i neste kapittel hvor den britisk-norske tonnasjeavtalen og britene generelle tonnasjebehov skal studeres.

4.5. Sammenfatning

I dette kapitlet har vi sett at Storbritannia ville at Norge skulle stoppe handel av fisk og hvalolje til Tyskland. Det var ikke snakk om begrensning, men total stans. De legitimerte dette ved å argumentere at de kjempet denne krigen for å beskytte de verdiene som Storbritannia og de nøytrale statene hadde til felles, derfor måtte Norge finne seg i å hjelpe Storbritannia. Norges frykt var at dette ville bryte mot deres nøytralitet og provosere Tyskland. Til dette argumenterte britene at Tyskland ikke hadde kapasitet til å angripe Norge, derfor var trusselen sterkt overdrevet. Til tross for dette ga britene etter og snudde så og si helt på sine krav.

Kapitlet har vist at britenes blokadepolitikk ble satt til side for å få signert avtalen. Kapitlet har sådd tvil rundt om at dette skulle ha hatt noe med britenes planer om å intervensere i Skandinavia og hjelpe finnene under vinterkrigen å gjøre, slik Ørviks teori går ut på. I følge det vi har sett fra kabinettmøtene var det riktig at britene ville ha gode relasjoner til Norge slik Ørvik hevder, men britenes motiver for å sette blokadepolitikken til side ser ut til å være noe helt annet. Storbritannia var interessert i å opprettholde varetilførselen fra Norge, men først av alt ville de unngå at tonnasjeavtalen skulle bli annullert. Dette kunne ha skjedd om de hadde fortsatt presset for å stoppe Norge fra å eksportere varer til Tyskland, eller avbrutt forhandlingene. Det samme ville ha skjedd om de militære planene om å stoppe jernmaltransporten hadde blitt gjennomført. Opprettholdelsen av norske handelsrelasjoner,

og enda viktigere, gjennomføringen av den norske tonnasjeavtalen, fikk større prioritet enn å blokkere Tyskland for norske varer. Spørsmålet er hvorfor var britene så avhengig av tonnasje?

5. Tonnasjeavtalen

Som vi har sett i kapittel fire, konkluderte oppgaven med at å sikre seg anskaffelsen av den norske tonnasje var det Storbritannia prioriterte høyest. Blant de historikerne som har vært nevnt i oppgaven, og som har vært inne på spørsmålet om Norges tonnasje under krigen, er det liten tvil om at britene hadde et stort behov her som måtte dekkes. Imidlertid er det få detaljer om hvorfor britene trengte tonnasje, hvor omfattende dette behovet var eller hvordan dette behovet spesifikt påvirket utfallet av krigshandelsavtalen. Ut ifra disse premissene stiller oppgaven spørsmålet: Hva var årsaken til britenes store behov for Norges tonnasje? Også her skal kildene fra norske UD og britiske MEW og CAP-departementet brukes får å finne et svar. Kapitlet skal gjøre dette ved å gå nærmere inn på forhandlingene av tonnasjeavtalen og forklare hvorfor den norske tonnasje var så viktig for britene. Kapitlet vil vise at britene var villige til å betale en høy pris for den norske tonnasje med en fraktrate som var mye høyere enn hva britene selv betalte sine egne redere. For nordmennes del ble konklusjonen av tonnasjeavtalen, i seg selv, ikke viktig. For dem var denne avtalen et steg nærmere det virkelig målet, nemlig igangsettingen av handelsforhandlingene som oppgaven har diskutert i foregående kapittel. Videre vil kapitlet vise årsaken og forklare hva britene trengte tonnasje til. Men først med det redegjøres for den norske handelsflåtes omfang og betydning for Norge.

Tabell 2. Norges handelsflåte og hvor stor andel utgjorde tankskip. 1936 - 1939

Norges totale handelsflåte	Antall skip (gjelder damp, motor og seilskip)	Total tonn (brutto)
1936	4015	4.201.000
1937	4181	4.543.000
1938	4308	4.756.000
1939	4391	4.891.000
Norges tankskip	Antall tankskip	Total tonn (brutto)
1936	225	1.543.000
1937	245	1.723.000
1938	260	1.833.000
1939	264	1.902.000

Kilde: SSB *Norske skip i utenriksfart 1938 og 1939*, Norges offisielle statistikk, X. 101

Som tabellen viser var den totale tonnasje på hele den norske handelsflåten på godt over 4.8 millioner tonn. Størrelsen tilsvarte rundt 7% av verdens totale flåtestørrelse, og var på denne tiden omtrent på samme størrelse som den japanske. Bare USA og Storbritannia hadde større flåte.¹²⁹ Handelsflåten var fjerde største i verden, og siden Norge hadde en forholdsvis liten befolkning, var dette en viktig kilde for arbeid, og helt avgjørende for den norske økonomien. Flåten var også attraktiv fordi det var en av de mest moderne. Flåtens vekst bestod primært av motorskipstonnasje drevet av olje, mens bruken av kullfyrt dampstonnasje hadde falt gradvis helt siden 1931. Største delen av motortonnasjen bestod av tanktonnasje, som utgjorde 39% av handelsflåtens totale transportkapasitet i 1939.¹³⁰ Oppgaven vil vise at det primært var tankerne Storbritannia var interessert i å skaffe seg.

5.1. Storbritannias forventninger og resultatet av tonnasjeforhandlingene

I september 1939 prioriterte britene å få klarhet i hvor mye tonnasje Norge var villig til leie ut og hvor mye dette ville koste. De første forhandlerne fra den norske regjeringen som kom til London den 26. september var ledet av embetsmannen Andreas Tostrup Urbye, som tidligere hadde vært ambassadør i Russland.¹³¹ Fra britisk side var det Sir Julian Foley som ledet disse første møtene med nordmennene.¹³² Forhandlingene kom derimot ingen vei. Problemet lå i at den norske regjeringen, som Urbye representerte, ikke hadde myndighet til å love eller garantere noe konkret antall tonnasje og kunne heller ikke fastsette noen pris slik britene ønsket. Dette kunne bare gjøres gjennom direkte forhandling med rederne. Nordmennene hadde kommet for å diskutere generelle rammer rundt hvordan tonnasjeavtalen skulle utformes mens: «*Britene ville ikke ha noen «rammeavtale» om prinsipper. De ville ha en bestemt mengde tonnasje til fast avtalt pris*»¹³³ Det hele endte med at Urbyes delegasjon måtte utsette forhandlingene og dra tilbake til Norge den 3. oktober 1939 for å konferere med sin regjering, til britens fortvilelse.¹³⁴

¹²⁹ Alan S. Milward, *The Fascist Economy in Norway* (Oxford: Clarendon Press, 1972). S. 34

¹³⁰ Statistisk Sentralbyrå, *Norske skip i utfart 1938 og 1939*, Norges offisielle statistikk, x. 101 (Oslo, 1946). S. 6-7

¹³¹ Spurkeland. S. 45

¹³² Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1.*

¹³³ Ibid. S. 99

¹³⁴ Ørvik nevner i en fotnote at regjeringen med vilje sendte «Urbyedelegasjonen» (som det ble kaldt) til London og forventet at det ikke skulle komme til noe positivt. Alt var for å vinne tid, selv om dette ikke står skrevet i dokumentene.

Den neste runden med forhandlinger gikk bedre. Nordmennene kom på nytt til London den 24. oktober samme år. Forhandlingene fra den norske siden ble ikke denne gangen gjort av representanter fra regjeringen, men av representanter fra rederiforbundet. Det var hovedsakelig to grunner til dette: Det var naturlig at rederiforbundet tok seg av spørsmålet om tonnasje så lenge Norge selv ikke var i krig, slik tilfellet også hadde vært under første verdenskrig.¹³⁵ Den andre var at regjeringen ønsket at tonnasjeavtalen skulle være en så forretningsmessig avtale som mulig, med et minimum av politisk utseende. Å la et privat forbund drive med forhandlingene ble derfor et naturlig grep slik at det ikke så ut som Norge ga bort sin tonnasje til en fremmed makt, som, med tyske øyne, ville se ut som et nøytralitetsbrudd.¹³⁶ Disse forhandlingene ville gi de resultatene som britene ønsket, altså en bestemt mengde av tonnasje til en fastsatt pris.

Rederiforbundets delegasjon begynte forhandlingene den 24. oktober 1939. De to hovedforhandlerne på britisk side var lederen for Ministry of War Transport Cyril William Hurcomb, Sir Julian Foley og sjefen for MEWs skandinaviske avdeling Charles Hambro.¹³⁷ Rederiforbundet kunne melde at de var villige til å stille 1,5 millioner tonn tanktonnasje og en halv million tramptonnasje¹³⁸ til rådighet.¹³⁹ Det var viktig for britene å bli ferdig med forhandlingene så fort som mulig. I kildene fra MEW-departementet nevnes det at dette hadde med landets forsyningsproblemer å gjøre, men det var også på grunn av presset fra den norske regjeringen om å få satt i gang forhandlingene om handelsavtalen i Oslo. Britene krevde at de måtte bli ferdig med denne avtalen før forhandlinger om handelsavtalen kunne settes i gang.

For ikke å gjøre nordmennene bekymret, ble det derfor viktig med hurtighet i disse samtalene. Det var derimot mange uenigheter som førte til at forhandlingene varte lenger enn hva begge parter ønsket. Hovedgrunnen til dette var at partene i utgangspunktet sto veldig langt fra hverandre. Det mest sentrale problemet var fraktrate. Innledningsvis ville britene ikke betale mer enn 8 shilling pr. tonn, mens rederiforbundet mente at de norske rederne aldri ville gå med på en så lav fraktrate og krevde i alle fall 12 shilling.¹⁴⁰ Etter nesten tre uker med

¹³⁵ Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1.* S. 62-63

¹³⁶ Ibid. S. 103-105

¹³⁷ Ibid. S. 113

¹³⁸ Trampskip er skip som ikke har en fast tidsplan eller publiserte anløpshavner, motsetning til linjebåtene som gikk i faste ruter mellom bestemte havner. Kull, trelast, og sukker ble ofte transportert av trampbåter.

¹³⁹ Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1.* S. 114

¹⁴⁰ Ibid. S. 122

forhandlinger ga britene etter for disse kravene og forhandlingene ble omsider ferdig den 11. november 1939.¹⁴¹

Rederiforbundet forpliktet seg til å levere 150 tankbåter som tilsvarte 1,5 millioner tonn hvor alt skulle være levert innen februar 1940. Rederiforbundet forpliktet seg ikke til et fastkvantum av trampskip men de lovet å skaffe 200.000 tonn før 31. mars, som kom i tillegg til de 500.000 tonn som allerede seilte for britene. Storbritannia fikk altså leie til sammen 2.2 millioner tonn tramp- og tanktonnasje av Norge. Fraktraten ble til slutt liggende på mellom 14 – 17 shilling pr. tonn pr. måned.¹⁴² Rederiforbundet fikk altså mer enn hva de innledningsvis krevde, og det var mye mer enn hva britene betalte sine egne redere, som ifølge Ørvik var rund 7 shilling.¹⁴³ Denne prisen viser tydelig hvor viktig den norske tonnasjen var.

5.2. Norges problematiske situasjon og Kohts løsning

Medlicott hevdet i sin bok at redsel for tyske represalier og norsk søken etter å profitere var grunnen til at forhandlingene om tonnasjeavtalen ble langvarige og at forhandlingene om krigshandelsavtalen kom sent i gang.¹⁴⁴ Ørvik hevdet derimot at den norske regjeringen «maste» og presset på med å få i gang forhandlingene, og at det var britenes krav om å bli ferdig med tonnasjeavtalen først, som var grunnen til forsinkelsene.¹⁴⁵ Ut ifra de kildene som jeg har fått tilgang på, både fra norske UD, britiske FO og MEW, er det ingen tvil om at Ørviks argument er riktig når de norske og britiske kildene blir studert sammen. Norge sendte flere telegrammer til FO for å be Storbritannia sende en delegasjon til Oslo slik at forhandlingene av krigshandelsavtalen kunne begynne. Britene merket pågangen fra nordmennene, derfor hadde sentrale personer i MEW omfattende diskusjoner om å få sendt en delegasjon. Dette var det derimot innvendinger mot. Britene ville heller at nordmennene skulle komme til London. Tross dette var det full klarhet i at de måtte gjøre noe for å vise overfor nordmennene at de også brydde seg om å få satt i gang handelsforhandlingene, for som Charles Hambro sier i sitt referat av et møte som ble holdt den 24. oktober 1939 «*I think it would be dangerous policy to offend the Norwegians by refusing to start talks of purely*

¹⁴¹ Ibid. S. 121

¹⁴² Der er også andre bestemmelser som er med i denne avtalen, men det er ikke nødvendig å gå i mer detalj. For mer informasjon se nærmere på Ørviks bok som det har blitt referert til.

¹⁴³ Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1.* S. 118

¹⁴⁴ Medlicott. S. 154

¹⁴⁵ Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1.* S. 216

exploratory nature»¹⁴⁶ Han foreslår å sende Lord Glenconner til å Oslo for utføre disse samtalene.

The object would not to argue or take decisions but to get the temperature and find out in what things there would be no disagreement and in what there was likely to be arguments and finally to judge how far the Norwegians would favour us under their neutral exterior. He would also find out many things regarding existing and probable leakages.¹⁴⁷

Britene var altså ikke villige til å sende en britisk delegasjon til Oslo som kunne forhandle, men for å blidgjøre nordmennene var de villige til å sende Glenconner for å gjøre noen forberedende samtaler. Som vi har sett i det foregående kapitlet ville Glenconner omsider reise til Oslo, men dette ville ikke skje før det hadde gått nesten en måned, nettopp fordi ønsket var å bli ferdige med tonnasjesamtalene først.

Dette ønsket skapte irritasjon hos nordmennene, og spesielt utenriksminister Koht. Dette vises tydelig da Koht hadde et møte med Sir George Ogivie-Forbes, som var den britiske råds mannen i Oslo. I følge notatet uttrykte utenriksministeren sin misnøye over hvordan britene hadde oppført seg mens tonnasjeforhandlingene hadde foregått. Den norske regjeringen hadde ventet siden september på at britene skulle sende en delegasjon til Oslo. Den 15. november hadde enda ingen delegasjon kommet. Nå krevde britene i tillegg at forhandlingene måtte skje i London, og ikke i Oslo slik Koht ville.¹⁴⁸ Koht var nokså irritert og når Ogilvie-Forbes spurte: «You think we are bulliying you?»¹⁴⁹ svarte Koht «Ja» til dette direkte spørsmålet.¹⁵⁰ Det bør sies at Koht selv hevdet han sa noe annet når dette møtet blir tatt opp igjen i hans bok «*Norsk utanrikspolitikk fram til 9. April 1940*».¹⁵¹ Kohts irritasjon er ikke bare fordi han følte at Storbritannia behandlet Norge dårlig, det hadde også mye med at Tyskland presset på for å starte forhandlinger om en handelsavtale.

¹⁴⁶ FO 837/565 N 12/3: Minut form Mr. Hambro. 23.10.1939

¹⁴⁷ FO 837/565 N 12/3: Minut form Mr. Hambro. 23.10.1939

¹⁴⁸ RA, UD, 38H, bd. 2, pakke 9079, Forhandlinger med Stor-Britannia, Notat fra Koht om et møte med Sir George Ogivie-Forbes, 15.11.1939

¹⁴⁹ RA, UD, 38H, bd. 2, pakke 9079, Forhandlinger med Stor-Britannia, Notat fra Koht om et møte med Sir George Ogivie-Forbes, 15.11.1939

¹⁵⁰ RA, UD, 38H, bd. 2, pakke 9079, Forhandlinger med Stor-Britannia, Notat fra Koht om et møte med Sir George Ogivie-Forbes, 15.11.1939

¹⁵¹ Koht. S. 33 Her hevder Koht han sa «*Dette er dine ord, herre, ikkje mine.*»

Tyskerne hadde ventet lenge med å få satt i gang forhandlinger med Norge, mens tonnasjeforhandlingene med britene holdt på. Den norske regjeringen ville unngå forpliktelser med Tyskland som kunne føre til at det ble vanskelig å komme til enighet med britene.¹⁵² Derfor hadde den norske regjeringen utsatt forhandlingene lenge i forventning av at en britisk delegasjon skulle komme å forhandle først. Da tyskerne kom for å forhandle den 15. november 1939, kom regjeringen i en flau situasjon der de ikke kunne love eller forhandle om noe som helst.¹⁵³ Slik situasjonen var er det ikke rart Koht var irritert. Ser man igjen på møtet Koht hadde med Ogvie-Forbes, så mistenkte utenriksministeren at britene med vilje hadde utsatt handelsforhandlingene slik at de kunne få fatt i den norske tonnasjen først.¹⁵⁴

Til tross for disse mistankene ble forhandlingene av tonnasjeavtalen konkludert den 11. november 1939. Rederiforbundet lovet britene at tonnasjeavtalen skulle ratifiseres etter at de hadde avlagt rapport til regjeringen, men da de kom hjem til Norge møtte de en regjering som var veldig pessimistisk til avtalen.¹⁵⁵ Siden handelsforhandlingene ikke hadde kommet i gang følte regjeringen at rederiforbundet hadde solgt Norges beste kort som kunne gi dem bedre vilkår når forhandlingene om handelsavtalen omsider startet. Frykten var at britene kunne kjøre på med krav som ville sette Norges nøytralitet i fare. Grunnen til at regjeringen til slutt ratifiserte avtalen, var en plan utenriksminister Koht kom med. Han mente en ikke måtte se på avtalen som endelig. For at britene skulle trekkes inn og ta stilling til å forhandle om en handelsavtale, måtte regjeringen akseptere tonnasjeavtalen. Når dette ble gjort, kunne Norge utsette den gradvise overføringen av tanktonnasje så lenge handelsforhandlingene varte.¹⁵⁶ På denne måten ville Norge fortsatt ha kontroll over sitt viktigste forhandlingskort, og siden tonnasjen var så viktig for Storbritannia, ble det også i deres interesse - ikke bare å starte handelsforhandlingene så fort som mulig, men også bli mer tilbøyelige til å gi etter for norske krav. Koht rettferdiggjorde denne kyniske strategien med at britene fra før av var fullt klar over at tonnasjeavtalens gjennomføring var helt avhengig av handelsforhandlingene. «*Gikk handelsforhandlingene i stå, fikk de finne seg i at Norge holdt igjen båtene*».¹⁵⁷ Med dette ble tonnasjeavtale ratifisert den 20 november 1949. Samme dag kom Lord Glenconner til Oslo for å starte innledende forhandlinger om krigshandelsavtalen.

¹⁵² FO 837/566 N 12/3: Telegram fra Dormer til FO, 13.11.1939

¹⁵³ FO 837/566 N 12/3: Telegram fra Dormer til FO, 11.11.1939

¹⁵⁴ RA, UD, 38H, bd. 2, pakke 9079, Forhandlinger med Stor-Britannia, Notat fra Koht om et møte med Sir George Ogvie-Forbes, 15.11.1939

¹⁵⁵ Ørvik, *Norge I Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1.* S. 141

¹⁵⁶ Ibid. S. 142

¹⁵⁷ Ibid. S. 143

Norge var altså ikke fornøyd med at tonnasjeavtalen alene var blitt konkludert, og løsningen ble å gjøre tonnasjeavtalen avhengig av at det ble enighet mellom partene om en krigshandelsavtale. Som vi har sett i foregående kapittel var denne «uoffisielle»¹⁵⁸ klausulen et stort irritasjonsmoment for britene og hadde stor effekt på krigshandelsavtalens endelige utforming. Det sentrale spørsmålet er hvorfor tonnasje var så viktig for Storbritannia. Hva var grunnet til at britene var villige til å betale så så mye for de norske redernes skip.

5.3. Hvorfor trengte Storbritannia tonnasje?

(1) Shipping was one of the greatest, if not the greatest, bottleneck in the whole of our war effort. It was greater, he believed, even than the bottle-neck created by our foreign exchange difficulties and our shortage of skilled labour. (2) Our programme for merchant ship building was of great importance. (3) No less important was the programme for the production of a much greater quantity of home-grown food. (4) There was an urgent need for a much more drastic restriction of home consumption generally than had hitherto been contemplated.¹⁵⁹

Samuel Hoare, Lord Privy Seal Samuel

Disse punktene var det Hoare mente var det viktigste problemene Storbritannia måtte løse under kabinettmøtet som ble holdt 1. mars 1940. Disse punktene oppsummerer godt de funnene også jeg har kommet fram til i denne oppgaven. Kapittel fire konkluderte med at britene hadde et stort behov for ressurser og at de ressursene som den norske tonnasjen representerte var den avgjørende faktoren som gjorde at krigshandelsavtalens ble utformet slik den ble.¹⁶⁰ Kildene fra Foreign Office sin underavdeling MEW og UD, som har blitt gjennomgått, har gitt et godt bilde på selve forhandlingene og den direkte kontakten med Norge. For å finne svar på hvorfor britene trengte denne tonnasjen og å se den innenriks situasjonen de var i, skal kapitlet videre studere den britiske ledelsen og møtene i krigskabinettet. Kildene fra CAB viser at et av de hyppigste temaene som blir tatt opp i flere omganger i denne perioden er tanktonnasje- og importproblemene, og som vi vil se var disse to problemene knyttet sammen. Imidlertid var ikke disse problemene tydelig i de første ukene av krigen.

¹⁵⁸ Med tanke på at det ikke var skrevet en slik klausul i tonnasjeavtalen

¹⁵⁹ CAB 65/6 WM (40) 56: The Shipping Situation, 01.03.40

¹⁶⁰ Se i kapittel 4.

Britenes motivasjon for å få kontroll på den nøytrale tanktonnasjen virker i september 1939 å ha vært tenkt som et offensivt aspekt rundt de større planene for den økonomiske krigføringen mot Tyskland I et memorandum av Winston Churchill (som på dette tidspunktet var First Lord of the Admiralty) skrev han den 29. september 1939 til krigskabinettet at han var forundret over hvorfor tonnasjeforhandlingene ikke hadde kommet lengre. Han spør kabinettet: Burde vi ikke sikre all nøytral tanktonnasje, også den norske, slik at vi blir i stand til å regulere store deler av verdens sjøtransport?¹⁶¹ Videre skriver han om viktigheten av at Storbritannia viste for de nøytrale at å seile for britene var både trygt og lønnsomt for begge parter.¹⁶² Ut i fra ordlyden virker det som Churchills motivasjon i september 1939 hadde mindre å gjøre med spørsmålet om å forsyne Storbritannia, men at den mer var et virkemiddel for å få kontroll på verdenshandelen til ulempe for Tyskland. I oktober ble imidlertid importsituasjonen mer avklart, noe som ser ut til å ha forandret motivene for tonnasjens viktighet. Dette skiftet kan sees når en sammenligner Churchills memorandum til krigskabinettet fra september, nevnt tidligere, til det som ble sendt 16. oktober. Argumentene om å dominere verdenshandelen blir erstattet med viktigheten av å betale det det kostet for tonnasjen, uansett om prisene var urimelig høye. Slik Churchill så det var grunnen til at tonnasjen enda ikke var kommet under britisk kontroll fordi regjeringen var for opptatt med å unngå å bli «blackmailed», altså å betale en for høy pris for tonnasjen.¹⁶³ Som vi har sett var spørsmålet om fraktrate det største problemet under tonnasjeforhandlingene mellom britene og det norske rederiforbundet.¹⁶⁴ Churchill mente at den britiske regjeringen måtte være villig til å betale opptil 20 shilling per tonn, og argumenterte at om en ikke fikk kontroll på nøytral tanktonnasje så fort som mulig ville fraktprisene bare stige jo lengre krigen varte.¹⁶⁵ Dette viser tydelig hvor viktig tonnasjen var, og at det norske rederiforbundet potensielt kunne ha presset hardere og fått en enda bedre fraktrate enn de 14-17 shilling per tonn de endte opp med.¹⁶⁶

Som nevnt begynte krigskabinettet i oktober å få meldinger om at importen av sentrale varer hadde blitt drastisk redusert, og de første diskusjonene om rasjonering begynte. Estimerer fra

¹⁶¹ CAB 66/2 WP (39) 57: Norway and Sweden: Memorandum by the First Lord of the Admiralty, 29.09.39

¹⁶² CAB 66/2 WP (39) 57: Norway and Sweden: Memorandum by the First Lord of the Admiralty, 29.09.39

¹⁶³ CAB 67/1 WP (G) (39) 57: Urgency of chartering Neutral tonnage: Memorandum by the First Lord of the Admiralty, 16.10.39

¹⁶⁴ Se side 55

¹⁶⁵ CAB 67/1 WP (G) (39) 57: Urgency of chartering Neutral tonnage: Memorandum by the First Lord of the Admiralty, 16.10.39

¹⁶⁶ Se side 56

ulike departement kunne melde at den reduserte tilførselen av ulike importvarer skapte et stort behov for tonnasje. Dette gjaldt spesielt tilførselen av korn. William Morrison (Minister of food) meldte til kabinettet den 18. oktober at om det ikke ble skaffet flere skip ville reduksjonen av kornlagrene tvinge bøndene til å slakte sine dyr.¹⁶⁷ Han estimerte at det var behov for å importere rundt 800.000 til 1 million tonn korn fram til slutten av desember måned. Om ikke behovet ble dekket ville fem ukers forsyning tømmes hver måned fra lagrene. Det kunne rasjoneres slik at lagrene holdt lengre, men den eneste løsningen på situasjonen var å få tilgang på nøytral tanktonnasje.¹⁶⁸

Finansministeren (Chancellor of the Exchequer) Sir John Simon kom også med lignende bekymringsfulle estimater dagen etter. Han legger til at det var flere matvarer der tilførselen hadde sunket, slik som sukker og «oil seeds» (som var viktig for olje- og smørproduksjon). I tillegg bemerket ministeren at eventuelle tap av skip i forbindelse med fiendtlig angrep ikke var tatt med i estimatene, noe man måtte være oppmerksom på.¹⁶⁹ Han estimerte at «*if we had to make good the whole deficiency of 7 ½ weeks supply at present in prospect to 31st December out of our available stocks, we should, after 6 weeks of war, have reached a dangerous scarcity.*».¹⁷⁰ Videre poengterer han viktigheten av å skaffe nøytral tonnasje, og her blir de norske tonnasjeforhandlingene nevnt som et viktig steg for å løse forsyningsproblemene. Som Churchill, mente Morrison at det måtte komme til enighet raskt fordi prisene ville stige om dette ble utsatt.¹⁷¹ Ut i fra dette ser vi her at tonnasjeforhandlingene kan ha hatt mindre med norsk press å gjøre enn tidligere antatt. Uavhengig av norsk press later Storbritannia å ha vært fullstendig klar over sin egen situasjon og hadde på sin side også en klar interesse av å få i stand en avtale snarest mulig.

De første dagene i november måned ble rapportene om kornsituasjonene bare mer omfattende. *Minister of agriculture, Minister of fishing* og *Secretary of State for Scotland* kunne den 10. november melde i sitt memorandum til krigskabinettet at hvis det ikke ble funnet en løsning

¹⁶⁷ CAB 67/1 WP (G) (39) 42: The Urgent Freight Requirements of the Ministry of Food. Memorandum by the Chancellor of the Duchy of Lancaster, 18.10.39.

¹⁶⁸ CAB 67/1 WP (G) (39) 42: The Urgent Freight Requirements of the Ministry of Food. Memorandum by the Chancellor of the Duchy of Lancaster, 18.10.39.

¹⁶⁹ CAB 67/1 WP (G) (39) 48: Urgent need for Chartering Neutral Tonnage. Memorandum by the Chancellor of the Exchequer, 19.10.39

¹⁷⁰ CAB 67/1 WP (G) (39) 48: Urgent need for Chartering Neutral Tonnage. Memorandum by the Chancellor of the Exchequer, 19.10.39

¹⁷¹ CAB 67/1 WP (G) (39) 48: Urgent need for Chartering Neutral Tonnage. Memorandum by the Chancellor of the Exchequer, 19.10.39

på importproblemene ville en ikke ha nok til å lage den mengden dyrefor som måtte produseres for å holde liv i landets husdyr. Igjen blir det poengtert at bøndene var i fare for å måtte slakte sine dyr, og at dette ville gå ut over tilgangen på kjøtt og dyrefett.¹⁷² De ber om at konsument må reduseres med 24% prosent og kommer med prioriteringer på hvilke typer husdyr som burde prioriteres og hvilke som bør slaktes.¹⁷³ Det som er viktig å merke seg her er at slakt av husdyr ikke bare rammet tilførselen av kjøtt, men også mange andre varetyper. Storfeproduerte melk, småfe produserte ull viktig til tekstilindustrien, høns produserte egg, mens hester var viktige trekk og transportdyr. Ministrene mente hesten måtte bli en av de høyest prioriterte husdyrene på grunn av deres transportegenskaper som det var enda større behov for nå som det var krig.¹⁷⁴

I siste del av desember 1939 var det blitt ytterligere klart hvor kritisk situasjonen egentlig var. Minister of Shipping John Gilmours kunne forklare i mer detalj hvorfor tonnasjebehovet var så stort. Ifølge ministeren hadde britene i alt 21,5 millioner tonn tonnasje, men dette inkluderte alle fartøyer uansett størrelse og typer. I realiteten hadde britene 9,8 millioner tonn tonnasje som kunne brukes til oversjøisk transport over verdenshavene. I en rapport sendt til krigskabinettet den 19. desember, på de godt over tre månedene som krigen da hadde vart, kunne han melde at importen hadde blitt redusert med 40% fra 15 millioner tonn til 9 millioner.¹⁷⁵ Grunnen til reduksjonen var det flere forklaringer på. Tap gjort av fiendeaksjoner, som arrestasjoner, miner og torpedering, hadde vært veldig små i de tre første månedene av krigen, og sto for en ubetydelig del av importreduksjonen. Det som hadde effekt var for det første at britenes egen skipstonnasje hadde blitt redusert på grunn av at de var blitt tatt i bruk til militære formål. For det andre var at konvoisystemet, som hadde som formål å beskytte transportskipene, ikke hadde rukket å bli implementert. Dette hadde rammet enkelte importruter ganske betraktelig. I dokumentet nevnes spesielt at: «*the Iron Ore program has suffered particularly from this cause*»¹⁷⁶. Det tredje var at importen, som den nøytrale tonnasje sto for, hadde blitt redusert med nesten 50% prosent, fra rund 5,7 millioner til 3 millioner tonn. Grunnen til dette var primært den daglige kontrabandkontrollen. Den siste

¹⁷² CAB 67/2 WP (G) (39) 81: Supplies of Imported Feeding Stuffs and Livestock Policy. Joint Memorandum by the Minister of Agriculture and Fisheries and the secretary of State for Scotland. 10.10.1939

¹⁷³ CAB 67/2 WP (G) (39) 81: Supplies of Imported Feeding Stuffs and Livestock Policy. Joint Memorandum by the Minister of Agriculture and Fisheries and the secretary of State for Scotland. 10.10.1939

¹⁷⁴ CAB 67/2 WP (G) (39) 81: Supplies of Imported Feeding Stuffs and Livestock Policy. Joint Memorandum by the Minister of Agriculture and Fisheries and the secretary of State for Scotland. 10.10.1939

¹⁷⁵ CAB 67/3 WP (G) (39) 126: The Shipping Situation. Note by the Minister of Shipping, 19.12.1939

¹⁷⁶ CAB 67/3 WP (G) (39) 126: The Shipping Situation. Note by the Minister of Shipping, 19.12.1939

årsaken var den generelle paralyseringen av verdensmarkedet som resultat av krigsutbruddet. Om disse resultatet forble slik, estimerte ministeren at importmengden ville være på 47 millioner tonn når det første året av krigen var omme (hvor normalimporten i 1938 lå på 60 millioner tonn).¹⁷⁷

Ministeren kommer med forslag til ulike grep som kan gjøres for å midlertidig kompensere for den lave importen. Blant disse er sterk rasjonering blant befolkningen på varer som korn og tre, som var produkter britene hadde veldig lite av på lager. I tillegg foreslår han allokering av skip som seiler over store avstander til å finne alternative ressurser nærmere hjemlandet slik at transporttiden ble redusert.¹⁷⁸ Igjen blir det poengtert at befraktning av nøytral tanktonnasje er den beste løsningen på importproblemet, og også her blir den norske tonnasjeavtalen nevnt spesielt.¹⁷⁹ Rapportens konklusjon viser hvor hektisk ministeren så på importsituasjonen:

I suggest that we should at once restrict civilian consumption, and utilise home resources to the utmost possible extent, and use the economic to increase our stocks of absolutely vital supplies against the unknown hazards of hostile action and the inevitable increase of war demands. Every month we wait means an irrecoverable loss and the danger, almost the certainly, that shortages of vital materials will reduce our war manufactures or compel measures altogether more painful and destructive than would now be required to avert the danger.¹⁸⁰

Rasjonering av matvarer måtte skje så fort som mulig. Det hadde allerede i november blitt bestemt å rasjonere bacon og smør innen 8. januar, men det var også blitt vurdert å rasjonere sukker. Generell rasjonering av kjøtt var det innvendinger mot, både på grunn av at dette hadde stor effekt på husdyrene i landet, og fordi Storbritannia hadde forpliktet seg til å sende 200.000 tonn kjøtt til deres alliert Frankrike hver måned.¹⁸¹ Dette var også noe som krevde tonnasje.

Som nevnt ble dette memorandumet sendt til krigskabinettet den 19. desember som bare var tre dager etter «Lørdagsmøtet»¹⁸² hvor de strenge kravene britene satte overfor Norge ble

¹⁷⁷ CAB 67/3 WP (G) (39) 126: The Shipping Situation. Note by the Minister of Shipping, 19.12.1939. S. 3

¹⁷⁸ CAB 67/3 WP (G) (39) 126: The Shipping Situation. Note by the Minister of Shipping, 19.12.1939. S. 4

¹⁷⁹ CAB 67/3 WP (G) (39) 126: The Shipping Situation. Note by the Minister of Shipping, 19.12.1939. S. 8

¹⁸⁰ CAB 67/3 WP (G) (39) 126: The Shipping Situation. Note by the Minister of Shipping, 19.12.1939. S. 13

¹⁸¹ CAB 67/3 WP (G) (39) 129: Report. of Ministerial Sub-Committee of Home Policy Committee (A) Sugar Supplies and Consumption (B) The Meat Position, 02.12.1939

¹⁸² Nils Ørvik kaller møtet «det beryktede Lørdagsmøtet», S, 226

presentert under handelsforhandlingene.¹⁸³ Den britiske regjeringen må fra da av ha innsett at de måtte myke opp kravene de nettopp hadde satt på nordmennene siden de nå var blitt kjent med hvor avhengig de var av å skaffe den norske tonnasjen. At det slikt linjeskift begynte akkurat på dette tidspunktet, kommer ikke direkte fram i kildene og er en antydning fra forfatterens side. Derimot vet vi at rundt årsskiftet begynte britene å gå tilbake på kravene under forhandlingene i London.¹⁸⁴ Det er en påfallende overenstemmelse i tid her som umulig kunne ha vært tilfeldig.

I slutten av januar 1940 hadde Storbritannia fortsatt ikke fått dekket sitt importbehov. Som nevnt i kapittel 3, sendte britene ved krigsutbruddet et utkast til krigshandelsavtaler til flere nøytrale land, med instruksjoner om at forhandlinger måtte starte snarest. På dette tidspunktet var det bare to land som hadde signert. Ut i fra rapportene som krigskabinetet fikk tilsendt fra MEW, var det blitt enighet med Sverige om en handelsavtale allerede tidlig i november året før.¹⁸⁵ Imidlertid ble den ikke signert før 7. desember 1939.¹⁸⁶ Befraktning av tonnasje var også knyttet til denne avtalen, derimot stilte ikke den svenske regjeringen tonnasjen til britenes disposisjon. Svenskens forpliktet seg til, så mye som mulig, å la all sjøtransport mellom Sverige og de allierte, bli gjort av svenske skip under svensk kontroll. Denne sjøfartstransporten var på 260.000-330.000 brutto tonn, som ikke på langt nær var nok til å dekke britenes importbehov.¹⁸⁷ En tonnasjeavtale med Hellas hadde blitt skrevet under den 16. januar.¹⁸⁸ Grekernes tonnasje representerte ifølge britene selv den viktigste nøytrale skipsfartressursen vedsiden av Norges. Storbritannia og Hellas hadde gode diplomatiske og kommersielle relasjoner og fikk signert en avtale der til sammen 540000 brutto tonn tonnasje fordelt på 130 skip skulle gå i alliert tjeneste.¹⁸⁹ Ved slutten av januar kunne imidlertid de greske rederne love at bare 60 av disse skipene kunne befraktes til Storbritannia i første omgang. Det meste av grekernes skip var eldre dampdrevende tørrlastskip, ikke moderne

¹⁸³ Se i kapittel 4.

¹⁸⁴ Fure et al. S. 320 – 321

¹⁸⁵ CAB 68/2 WP (R) (39) 73: Eighth Weekly Report submitted by the Minister of Economic Warfare covering the period October 31st - November 6th, 07.08.1939

¹⁸⁶ CAB 68/3 WP (R) (39) 106: Thirteenth Weekly Report Submitted by the Minister of Economic Warfare covering the period December 3th to December 10th, 10.12.1939

¹⁸⁷ Thowsen et al. S. 93

¹⁸⁸ CAB 68/4 WP (R) (39) 32: 19th Weekly Report submitted by the Minister of Economic Warfare covering the period 21st January - 28th January, 28.01.1940

¹⁸⁹ Thowsen et al. S. 93 – 94

motoriserte tankskip, slik Norge kunne tilby.¹⁹⁰ Dermed minsket ikke dette britenes behov for Norges skipstonnasje.

Det var enda ikke komme til enighet om en avtale med andre nøytrale land som Nederland og Danmark, hvor sistnevnte også var en viktig eksportør av bacon og egg til Storbritannia.¹⁹¹ Nederland hadde en handelsflåte med en samlet tonnasje på rundt 3 millioner tonn, som også var av noe lavere kvalitet enn den norske. Imidlertid hadde de nektet å inngå en tonnasjeavtale. Årsaken var det samme som hos Norge, nemlig at de var redde for represalier fra deres nærmeste nabo Tyskland. Ikke et eneste skip fra Nederland skulle komme til britisk havner før tyskerne invaderte landet den 10. mai.¹⁹² Trusselen fra Tyskland rammet også Danmark, noe som også gjorde dem lite villig til å inngå handels eller tonnasjeavtale med Storbritannia. Dette ble omsider gjort etter mye press fra britene, men ikke før den 12. mars.¹⁹³ Det faktum at det i slutten av januar enda var uklart om briten ville få gjennomført tilfredsstillende avtaler med andre nøytrale, i tillegg til at de som hadde blitt skaffet var få og av eldre kvalitet, må ha hatt effekt på forhandlingene med Norge. Situasjonen må ha gjort de britiske forhandlerne mer villige til å la Norge handel med Tyskland, så lenge de fikk deres tonnasje og eksportprodukter.

I februar ble importproblemene bare større. Den 7. februar 1940 kom Minister of Shipping med et nytt memorandum til krigskabinettet hvor det ytterligere ble klart at rasjonering var nødvendig. Nå hadde ministerens estimater blitt redusert ytterligere. Istedenfor en import på 47 millioner tonn i løpet av første året av krigen, slik han hadde kommet fram til i desember, ble disse anslagene redusert til 38 millioner. Han foreslår å sette inn grep for å redusere alt konsum i landet med 10%.¹⁹⁴ På dette tidspunktet hadde enda ikke tonnasjeavtalen med Norge blitt gjennomført, fordi handelsforhandlingene i Oslo ikke var konkludert. I tillegg hadde tyskernes minelegging, gjort at også andre nøytrale land ble nølte med å sende tonnasje til Storbritannia.¹⁹⁵ Dette gjorde da at gjennomføringen av tonnasjeavtalen med Norge ble

¹⁹⁰ CAB 68/4 WP (R) (39) 32 19th Weekly Report submitted by the Minister of Economic Warfare covering the period 21st January - 28th January, 28.01.1940

¹⁹¹ Thowsen et al. S. 91

¹⁹² Ibid. S. 90

¹⁹³ Ibid. S. 91

¹⁹⁴ CAB 67/4 WP (G) (40) 42: The Shipping Situation in Relation to the Supply Programme. Memorandum by the Minister of Shipping, 07.02.1940

¹⁹⁵ CAB 67/4 WP (G) (40) 42: The Shipping Situation in Relation to the Supply Programme. Memorandum by the Minister of Shipping, 07.02.1940

ytterligere viktig, noe som må ha satt forgang i handelsforhandlingene. Potensialet for at tapene fra fienden ville bli større utover krigen, og hvilke konsekvenser dette ville ha for importproblemene, har nok også ligget i bakhodet på britene. Ut i fra denne situasjonen er spørsmålet hvor avhengig Storbritannia var av norsk import, og hvor stor effekt dette hadde på handelsforhandlingene

5.4. Storbritannias importavhengighet

Det som virker å ha hatt påvirkning på statsminister Chamberlain avgjørelse som gjorde at han aksepterte krigshandelsavtalen i kabinett møtet den 29. februar 1940, annet enn tonnasje, var importen Storbritannia fikk fra Norge.¹⁹⁶ Selv om det var mulig å erstatte mye av den norske importen, var dette spørsmålet også sterkt knyttet til tonnasjeproblemene, og med tanke på de importproblemene britene allerede hadde, var det viktig å vedlikeholde det lille som var igjen.

Dagen før Chamberlains avgjørelse presenterte Cabinet Secretary E.E. Bridges et memorandum til kabinettet som innehold observasjoner som Minister of Shipping, Minister of Food, President of the Board of Trade og Minister of Supply hadde angående import, og tonnasjespørsmålet. Det var tydelig blant ministrene at Storbritannia kunne være foruten det meste av de varene som de importerte fra Skandinavia om det ble avbrutt. Dette gjaldt blant annet matvarer som fisk fra Norge og bacon og egg fra Danmark. Dette kunne skaffes andre steder som New Zealand og Australia. Problemet var at disse landene var betraktelig lengre unna. Transporten ville koste mer og ta lengre tid. I tillegg ville dette skape større behov for tonnasje.¹⁹⁷

Det var derimot noen norske varer som britene ville ha vanskeligheter med å erstatte. Dette gjaldt aluminium, sink og ferrolegering, men i all hovedsak den svenske jernmalmen som kom via Narvik. Slik Minister of Shipping selv sier:

Swedish iron ore shipped from Narvik is one of the most important of our supplies from Scandinavia. The total arrivals of iron ore from all destinations have been gravely short in recent months. Some blast "furnaces are being damped down owing to the shortage. Delay,

¹⁹⁶ Se I kapittel 4.

¹⁹⁷ CAB 66/6 WP (40) 76: Probable economic consequences of a stoppage of traffic in Norwegian territorial waters, Observations by the Minister of Food, 26.02.1940

therefore, in replacing Narvik ore by other ore is now more serious than it was. Substitutes for this ore are obtained but only with delay and only at increased prices.¹⁹⁸

Jernmalmen kunne erstattes med malm fra Canada, men igjen ville dette skape økt kostnad og økt behov for tonnasje, i tillegg til at det ikke var noen garantier for at de ville få like store kvanta. Han konkluderte med at «*absence of Scandinavian imports would be a serious matter, with inevitable consequences to armament production*”¹⁹⁹

Medlicott argumenterte derfor korrekt når han hevdet at britene kunne erstatte mye det de importerte fra Norge, men at det var interesse for å opprettholde handelen tross dette.²⁰⁰

Derimot gjaldt ikke dette bare behovet for jernmalm og tonnasje. Spørsmål om pris og konsekvensen av å øke importen fra land som var lengre unna enn Norge, var andre viktige faktorer som spilte inn

5.5. Hvorfor tanktonnasje?

Når vi tar alle disse faktorene i betraktning forklarer dette hvorfor britene var villige til å betale så mye for den norske tonnasjen. Derimot vet vi at det var tankskip britene primært ville ha av Norge. Mer spesifikt oljetankere, ikke skip som kunne transportere matvarer som korn, mineraler som jernmalm, eller andre typer råvarer som ikke var flytende, slik som råolje. Hvorfor blir da den norske tankflåten nevnt av disse ministerne når det var snakk om råvarer disse oljetankerne ikke kunne transportere?

Mangelen på tonnasje til å transportere de råvarene britene trengte var viktig, men uavhengig av om dette behovet ble dekket eller ikke, var de fleste skipene avhengig av olje til drivstoff. Foruten dette kunne bare gamle dampskip brukes, som var tregere og hadde mindre bærekapasitet. Ikke minst var olje viktig for opprustingen og forberedelse til videre krigføring. I liket med annen import som oppgaven har vært inne på, hadde importen av råolje også blitt redusert etter krigsutbruddet. Ifølge Minister of Shipping kunne han i desember

¹⁹⁸ CAB 66/6 WP (40) 76: Probable economic consequences of a stoppage of traffic in Norwegian territorial waters, Observations by the Minister of Shipping, 26.02.1940

¹⁹⁹ CAB 66/6 WP (40) 76: Probable economic consequences of a stoppage of traffic in Norwegian territorial waters, Observations by the Minister of Shipping, 26.02.1940

²⁰⁰ Medlicott. S. 153

bekreftede at importen av olje de tre første månedene av krigen hadde blitt redusert fra 2.8 millioner tonn per kvartal til 1.7 millioner tonn (60% reduksjon).²⁰¹

Det som nok var en stor påvirkning for Chamberlains og kabinettets avgjørelse om å akseptere handelsavtalen, utenom de faktorene som allerede er nevnt, var et memorandum fra lederne i The Oil Control Board datert 26. februar. Oil Control Board hadde stipulert at Storbritannia trengte 644 skip for å dekke behovet, og at tallene potensielt kunne justeres ned, men uten at dette var sikkert. Slik de hadde forstått Minister of Shipping tilsvarte den en og en halv million norske tanktonnasjen 135 tankskip, men at dette tallet ikke var realistisk, og at 100 skip var det som ville bli gitt av nordmennene.²⁰² Om de fikk de 100 skipene så ville de allierte være opp i 546 tankskip, så selv med alle de norske skipene var det fortsatt behov for mer tanktonnasje. Den 26. februar var det bare 82 norske skip som hadde blitt levert og det ble poengtert at de 18 som var igjen måtte skaffes, ellers ville problemene øke. De poengterte overfor kabinettet at disse 100 skipene ville være i stand til å frakte 5 millioner tonn olje i året, og: «*Should the Norwegians decide, therefore, to remove from Allied service both the 18 we are expecting and the 82 tankers we already have, it would be impossible "to conserve and maintain adequate supplies of petroleum products"*. Hvorfor de trodde de skulle få 100 tankskip, når tonnasjeavtalen med Norge var på 150 tankskip, er umulig for oppgaven å svare på. Uansett må dette memorandumet også ha påvirket lederen i krigskabinettet til å signere krigshandelsavtalen med Norge. Spurkeland nevner også dette memorandumet fra Oil Control Board i sin avhandling.²⁰³ Imidlertid går han ikke inn på det at oljeeksporten også hadde direkte effekt på de andre importproblemer britene hadde i denne perioden, noe denne oppgaven har prøvd å understreke.

5.6. Sammenfatning

Som vi har sett ble tonnasjeavtalen en god avtale rent økonomisk for de norske rederne siden britene var villige til å betale mye for fraktraten. Imidlertid var det problematisk for den norske regjeringen at handelsforhandlingene ikke var kommet i gang da tonnasjeavtalen ble signert. Løsningen Koht kom med det var å utsette gjennomføringen av de forpliktelsene de hadde satt, ved å gjøre den avhengig av at krigshandelsavtalens ble signert. Britenes sterke

²⁰¹ CAB 67/3 WP (G) (40) 155: The Shipping Situation. Note by the Minister of Shipping. 19.12.1939

²⁰² CAB 66/6 WP (40) 80: Stoppage of Traffic in Norwegian Territorial Waters. Memorandum by the Chairman of the Oil Control Board, 26.03.1940

²⁰³ Spurkeland. S. 353 - 354

behov for tonnasje hadde mindre å gjøre med den økonomiske krigføringen mot Tyskland. Viktigheten lå i å sørge for at importbehovet måtte dekkes. Når det kom til matvarer måtte spesielt korntilførselen bli dekket. Korntilførselen hadde blitt redusert drastisk i forhold til normalforbruket, og dette rammet spesielt tilgangen på dyrefor. Om ikke husdyrene fikk det dyreforet som trengtes ville dette tvinge bøndene til å slakte dem, noe som igjen ville ramme produksjonene av andre basisråvarer. Tilgang på mer tonnasje var den eneste løsningen på importproblemet, men dette igjen var også avhengig av olje til drivstoff. Også denne importen hadde blitt sterkt redusert, og det var her viktigheten av de norske tankerne gjorde seg gjeldende. Uten tankere kunne ikke olje transporteres, uten olje kunne ikke motorskip transportere alle de andre varene britene trengte, uten disse varene kunne ikke britene ruste opp til krig og også få stor problemer med å importere nok mat til befolkningen. Disse forholdene er grunnlaget til at den norske tanktonnasjen ble en avgjørende faktor for at krigshandelsavtalen med Norge ble slik den ble.

6. Konklusjon, epilog og videre forskning

6.1. Konklusjon

Denne oppgaven har undersøkt de britisk-norske forhandlingene ved å se på krigshandelsavtalen og tonnasjeavtalen som disse landene inngikk i 1939 og 1940 før den tyske invasjonen. Oppgaven ville undersøke hvorfor Storbritannia aksepterte en handelsavtale med Norge som gikk imot deres politikk om å blokkere Tysklands tilgang på strategisk viktige ressurser fra nøytrale land.

Innledningsvis stilte oppgaven spørsmålet om hva som var britenes plan overfor Norge da krigen brøt ut. Slik vi har observert, selv om Storbritannia hadde lagt generelle planer for hvordan de skulle forholde seg til nøytrale land og hvordan de skulle få kontroll over deres eksport, var det ikke på forhånd utformet en bestemt politikk på hvordan dette skulle gjøres i praksis, slik vi kan se i Norges tilfelle. Derimot var det tidlig klart at britene ville at Norge skulle være delaktige i en større matblokkade av Tyskland. Dette ble tydeligere i desember da forhandlingene om krigshandelsavtalen begynte.

Under handelsforhandlingene var britene fast bestemt på å tvinge Norge til å stoppe all handel av fisk og sterkt redusere handel av hvalolje, mens kravene om reduksjon av kobber og jern var minimal. Britene hadde ingen planer om å ramme den norske økonomien negativt, så deres tenkte strategi var å kjøpe opp fisken og hvaloljen som gikk til Tyskland for en god pris. De forøkte å legitimere alt dette ved argumentere at de kjempet for de verdiene som også Norge sto for, og som Tyskland truet. Uansett om dette motivet var sant eller ikke, var det uaktuelt for Norge å gå med på kravene. Ikke bare gikk dette ut over landets økonomiske nøytralitet, men dette kunne også provosere tyskerne til represalier.

Hadde Storbritannia holdt fast på sine krav hadde sannsynligvis en av to ting skjedd: Enten ville Norge til slutt akseptert en versjon av krigshandelsavtalen som i større grad gagnet britenes blokadepolitikk. I en slik situasjon kunne Norge bare satse på at tyskernes trusler ikke var reelle. Ellers ville handelsforhandlingene bryte sammen, noe som ville medføre at Storbritannia ville bruke sine rettigheter til å blokkere tysk-norsk handel med makt. Siden det ikke var noen lover som begrenset hvilke varer som kunne blokkeres eller konfiskeres, var dette et dårlig alternativ for Norge, men av andre grunner også dårlig for Storbritannia, som

bringer meg til oppgavens andre spørsmål. Hvorfor aksepterte Storbritannia en krigshandelsavtale som tillot Norge å fortsette handelen med Tyskland?

Å avbryte forhandlingene med Norge, og bruk av makt, var uaktuelt. Ble dette gjort ville det gå ut over handelen med Norge som inkluderte viktige varer som trelast, ferrolegering og svensk jernmalm som gikk via Narvik. Derfor skjedde det et linjeskift sent desember 1939, tidlig januar 1940 som gjorde at britene ga etter for de strenge kravene de stilte overfor Norge. Neville Chamberlain selv mente at handelen med Norge måtte fortsette, spesielt med tanke på ressursproblemene britene slet med. Storbritannia kunne imidlertid finne erstatning andre steder både innenfor og utenfor imperiets grenser. Derfor var heller ikke importproblemet den avgjørende faktoren som førte til at avtalen ble slik den ble. Forklaringen var at, for å skaffe den importen de trengte, var britene avhengig av å få dette transportert over havene. Dette kunne ikke britene gjøre alene, derfor hadde de et stort behov for nøytral tonnasje. Dette var grunnet til at britene hadde et spesielt ønske om å skaffe seg Norges moderne tanktonnasje, og siden de ikke fikk den før en ble enig med Norge om en krigshandelsavtale, måtte de gi opp ambisjonene om å få Norge til å sterkt redusere handelen med Tyskland. Den norske regjeringen var nok ikke fullt klar over at tonnasjespørsmålet hadde skapt et så problematisk dilemma for Storbritannia. Skulle blokaden gjennomføres var frykten at dette ville bety null tonnasje fra Norge, men om Norge fikk lov til å bedrive handel med Tyskland var dette et betydelig hull i blokaden som kunne utnyttes av fienden. Ingen av disse alternativene var gode for Storbritannia, men de måtte ha tonnasje, derfor fikk Norge handle videre med Tyskland. Oppgaven har med dette ikke funnet sterke bevis for at britene ga etter for sine krav fordi de ville «appease» nordmennene, på grunn av planer om å sende sine tropper til Finland gjennom Norge og Sverige, eller besette Narvik og Luleå, slik Ørviks teori går ut på. Slike planer eksisterte, men dette hadde ikke høyeste prioritet.

Det siste spørsmålet som ble naturlig å stille seg var hvorfor Storbritannia hadde et så stort behov for tonnasje. Som nevnt hadde britene problemer med å opprettholde importnivået etter at krigen startet. Dette rammet Storbritannias evne til å føre krig, men dette gjaldt ikke bare tilførselen av varer som var viktig i våpenproduksjon. Tilførselen av forskjellige råvarer som blant annet korn, hadde blitt redusert drastisk. I følge flere ministre, deriblant Minister of Food, Minister of Agriculture og Chancellor of the Exchequer, ville kornsituasjonen ha store konsekvenser for produksjonen av dyrefor. Dette kunne føre til at bøndene måtte slakte sine

dyr, noe som ville ramme alle typer produkter hvor husdyr var involvert. Grunnen til at importen hadde sunket var i all hovedsak på grunn av stor mangel på tonnasje både fra egne og nøytrale lands redere. Dette forklarer britenes håndtering av tonnasjeforhandlingene med det norske rederiforbundet. Britene ville forhandle ferdig tonnasjeavtalen før de begynte handelsforhandlingene. Grunnen til dette ser ut til å ha vært, ikke for å med vilje sette Norge i en dårlig forhandlingsposisjon slik utenriksminister Koht hadde mistanke om, men får å så fort som mulig skaffe seg tilgang på mer tonnasje slik at importbehovet ble dekket.

Importproblemen stoppet ikke britene fra å presse de norske forhandlerne hardt i desember, da forhandlingene om krigshandelsavtalen var i gang. Som nevnt krevde Storbritannia at Norge stoppet handelen med Tyskland. Imidlertid kom Minister of Shipping med et detaljert memorandum til krigskabinetet bare noen dager etter disse harde kravene ble offentlig til de norske forhandlerne. Memorandumet viste tydelig hvor alvorlig importreduksjonen og tonnasmangelen var. Importen hadde ifølge estimatene blitt redusert til 47 millioner tonn, hvor han senere reduserte dette ytterligere til 36 millioner tonn. Normalimporten i 1938 lå på 60 millioner tonn, så dette var en betraktning reduksjon. Reduksjon av importen som den nøytrale tonnasje sto for var blitt redusert med nesten 50%, noe 2 millioner tonn norsk tonnasje kunne forbedre. Disse forholdene ble kjent i slutten av desember. I tiden etter dette begynte Storbritannia å gi etter for de strenge kravene de hadde satt overfor Norge. Derfor argumenterer oppgaven for at det var disse forholdene beskrevet her som var hovedgrunnen til at britene ga etter i forhandlingene og inngikk en krigshandelsavtale som gikk på tvers av Storbritannias harde blokadepolitiske linje.

6.2. Epilog

Gjennomføringen av krigshandelsavtalen var av stor viktighet for begge landene, men spesielt for Norge. Utenriksminister Koht følte at denne avtalen, kombinert med den tyske handelsavtalen, «*svara med kvarandre både i prinsipp og i einskildspørsmål*». For i hans øyne hadde Norge opprettholdt sin absolutte nøytrale stilling politisk som økonomisk, og videre hadde prinsippet om fortsatt handel på samme nivå som før krigen, blitt respektert.²⁰⁴ For britene sikret avtalen anskaffelsen av den norske tonnasje og videre tilgang på både norske og svenske ressurser.

²⁰⁴RA, UD, 38H, bd. 4, pakke 9080, Krigshandelsavtalar med Storbritannia Frankrike og Tyskland. Utgreiing i stortingsmøte bak stengde dører 2, april 1940 av utanriksminister Halvdan Koht. 02.04.1940.

Etter signering ble det dannet en samlet handelskomite som skulle bestå av minst åtte medlemmer, fire fra hvert land. Komiteens formål var sørge for at avtalens bestemmelser ble overholdt og skulle fungere som et rådførende organ for de to landenes regjeringer så lenge krigen varte.²⁰⁵ Flere av møtene ble holdt i London og Oslo, og ut ifra møtereferatene var Ambassadør Prebensen og Lord Glenconner var to av de faste medlemmene. I alt ble ni møter avholdt før tyskerne invaderte Norge.²⁰⁶

Verken avtalen eller slutten på vinterkrigen førte til at presset mot Norge stoppet opp. Krigen var fortsatt et faktum, og norsk territorielt farvann var fortsatt et viktig militærstrategisk tema for krigskabinettet. Etter at avtalen ble signert, ser det ut til at britene i større grad ville stå fritt til å kunne gjennomføre sine militære planer for Skandinavia. Med bakgrunn i oppgavens kildegrunnlag, kan nok dette delvis begrunnes med at sjansen for å miste tonnasje opplevdes av britene som mindre enn det som syntes å være tilfelle *før* signeringen. Imidlertid kan dette bedre forklares av andre ytre faktorer som «Altmark»-saken, som må ha hatt en effekt på britisk vurdering av Norges nøytralitet. Krigen hadde tilspisset seg og presset for å utføre militære aksjoner bare økte blant både de allierte og ikke minst Tyskland.

Planene om å sende hjelpetropper til Finland ble skrinlagt da fredsavtalen mellom Sovjet og Finland ble signert 13. mars 1940.²⁰⁷ Dette stoppet imidlertid ikke planene om å minelegge norsk farvann. Den 28. mars 1940 lyktes det for Storbritannia og Frankrike å komme til enighet om å legge ut miner ved norskekysten. Krigskabinettet besluttet å starte mineleggingen den 5. april 1940, men den ble utsatt til 8. april 1940.²⁰⁸ Det ble også gjort forberedelser rundt å sende tropper til viktige kystbyer i Norge. Dette var en del av R 4-planen, som ble vedtatt av krigskabinettet den 1. april 1940. Om tyskerne gjorde alvorlige mottiltak mot deres minelegging skulle dette responderes med alliert landgang i Norge.²⁰⁹

²⁰⁵ BT 11/1327 CRT 3404/40: Constitution of and instructions to the joint standing commission set up pursuant to article 4 of the protocol signed on behalf of the royal Norwegian government and the government of the United Kingdom on the 11th March, 1940, 11.03.1940

²⁰⁶RA, UD, 38H, bd. 4, pakke 9080, Minutes of the 9th Meeting of the Joint Commission held on Oslo, April 5th, 1940

²⁰⁷ Olav Riste, *Norway's Foreign Relations : A History* (Oslo: Universitetsforlaget, 2001). S. 146.

²⁰⁸ Fure et al. S. 360

²⁰⁹ Ibid. S. 360-361

Selv om Storbritannia sikret seg deler av Norges tonnasje, var det fortsatt behov for mer, siden de andre nøytrale landene fremdeles nølte med å sende sine skip, eller inngå tonnasjeavtaler slik Norge hadde gjort. Dette gjaldt land som allerede hadde inngått tonnasjeavtale, slik som Danmark, Sverige og Hellas, og spesielt de som forsøkte å involvere seg minst mulig slik som USA og Nederland.²¹⁰

Invasjonen satte en effektiv stopper for krigshandelsavtalen. Imidlertid så ikke britene på invasjonen av Norge som et stort tap, til tross for at de ikke var i stand til å forhindre det. Foreign Secretary Halifax var imponert over Tyskland, men var ikke overbevist om at invasjonen ville gagne tyskerne så mye som de selv trodde. Han hevdet at dette gjorde det lettere å forholde seg til Skandinavia.²¹¹ Hva han nøyaktig mente med dette er usikkert, men sannsynligvis var dette en antydning på at britene nå hadde tre land mindre å tenke på, nå som de uansett var okkupert. Churchill hadde også et lignende syn. Han hevdet dette var «a strategic and political error» av Tyskland, på lik linje med Napoleons invasjon av Spania i 1807.²¹² Det var forventet at Storbritannia ikke ville ha noen problemer med den tyske marinen, siden Tyskland hadde lidd store tap på sin marine under invasjonen av Norge. I tillegg hadde tyskerne ikke fått noe bedre strategisk tilgang til Atlanterhavet, siden britene tok kontroll over Island, som i praksis låste dem inne igjen.²¹³ Senere ville også den svenske jernmalmen, som hadde vært så viktig for begge de krigførende landene, spille en mindre rolle for Tyskland. Okkupasjonen av Frankrike ga Tyskland tilgang til betydelig mer jernmalmen.²¹⁴

Storbritannias prestisje hadde nok lite godt av denne invasjonen, og all tilgang på ressurser fra både Norge og Sverige var nå utilgjengelig. Dermot var det en klar fordel med denne invasjonen, sett fra britenes side. Den 9. april, da invasjonene var i gang, var en stor andel av den norskes handelsflåten spredd over hele kloden. Dermed unngikk disse skipene å komme under tysk kontroll.²¹⁵ Siden Norge nå var i krig med Tyskland, ville flåten gjøre alt de kunne for å forbedre Storbritannias import problemer. Dette gjorde flåten slik at de allierte lettere

²¹⁰ Thowsen et al. S. 90 – 96

²¹¹ Salmon, *Deadlock and Diversion Scandinavia in British Strategy During the Twilight War 1939-1940*. S. 188

²¹² Ibid. S. 188

²¹³ Ibid. S. 188

²¹⁴ Steinar Amundsen and P. A. Army War Coll Carlisle Barracks, "Strategic Decisions and Implications of the German Assault on Norway in 1940," (2005).

²¹⁵ Thowsen et al. S. 109

skulle vinne krigen. Med andre ord, på bekostning av Norges selvstendighet, fikk Storbritannia det de ønsket aller mest, nemlig mer tonnasje.

6.3. Videre forskning

Denne oppgaven har studert et veldig spesifikt tema som har gitt en bedre forståelse av hvordan britene vurderte Norge og disse avtalene. Det er imidlertid flere aspekter som det burde studeres videre på for å få bedre kunnskap om disse forhandlingene. Å dra perspektivet utover og se på de tilsvarende avtalene som ble inngått med Sverige og Danmark hadde vært fruktbart for å dra sammenligninger. Men det som må anses å være det viktigste for videre forskning er å studere det tyske perspektivet. Tyskland var en like stor aktør i disse forhandlingene som Storbritannia, og inngikk også en handelsavtale med Norge i denne perioden. Hvordan den tysk-norske handelsavtalen passet inn i Tysklands planer for Norge, er ett av mange spørsmål det ville være interessant å studere. Spesielt med tanke på at Tyskland invaderte Norge kort tid etter avtalen ble signert.

Kilder og litteratur

Statistikk

Statistisk sentralbyrå:

Norges handel 1935. NOS IX. 186, bilag 1, s. 24

Norges handel 1936. NOS IX. 114, bilag 1, s. 47

Norges handel 1937. NOS IX. 138, bilag 1, s. 43

Norges handel 1938. NOS IX. 173, bilag 1, s. 39

Norges handel 1939. NOS IX. 198, bilag 1, s. 23

Norske skip i utenriksfart 1938 og 1939. NOS X. 101. s. 7

Primærkilder

National Archives, London

BT 11/1327 Norway. War Trade Agreement and exchange of notes with the United Kingdom

FO 837/563 Norway. War Trade Negotiations with U.K.

FO 837/565 Norway. War Trade Negotiations with U.K.

FO 837/566 Norway. War Trade Negotiations with U.K.

FO 837/568 Norway. War Trade Negotiations with U.K. Oslo Discussions.

CAB 65/5,6 Cabinet Conclusions

CAB 66/2,6 Second World War memoranda.

CAB 67/1-5 Second World War memoranda. Cabinet Memoranda G series

CAB 68/1-4 Second World War memoranda. Cabinet Memoranda R series

Riksarkivet, Oslo

UD, 38H, bind. 1-2, pakke 9079 Handelsavtale med Storbritannia under krigen 1939

UD, 38H, bind. 2-4, pakke 9080 Handelsavtale med Storbritannia under krigen 1939

Sekundærkilder

Amundsen, Steinar P. A. "Strategic Decisions and Implications of the German Assault on Norway in 1940." Army War Coll Carlisle Barracks (2005).

Andenæs, Johs, Olav Riste, og Magne Skodvin. *Norway and the Second World War*. Tokens of Norway. 5th ed. ed. Oslo: Aschehoug, 1996.

- Borchard, Edwin, og William Potter Lage. *Neutrality for the United States*. New Haven: Yale University Press, 1937.
- Churchill, Winston S. *Den Annen Verdenskrig : 1-2 1 : Det Trekker Opp Til Storm Fra Krig Til Krig 1919-1939*. Vol. 1-2 1, Oslo: Cappelen, 1948.
- Findlay, Ronald, og Kevin H. O'Rourke. *Power and Plenty : Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium*. Princeton, N.J.; Woodstock, Oxfordshire: Princeton University Press, 2007.
- Fure, Odd-Bjørn, Narve Bjørge, Øystein Rian, Alf Kaartvedt, Roald Berg, Jakob Sverdrup, Rolf Tamnes, Knut Einar Eriksen, og Helge Øystein Pharo. *Norsk Utenrikspolitikk Historie. Mellomkrigstid 1920-1940 Bd. 3 Bd. 3*. 1996.
- Imlay, Talbot C. *Facing the Second World War : Strategy, Politics, and Economics in Britain and France, 1938-1940*. Oxford; New York: Oxford University Press, 2003.
- James Brown Scott. "The Declaration of London, February 26, 1909; a Collection of Official Papers and Documents Relating to the International Naval Conference Held in London, December, 1908- February, 1909." New York, 1919.
- Kjeldstadli, Knut. *Fortida Er Ikke Hva Den En Gang Var : En Innføring I Historiefaget*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget, 1999.
- Koht, Halvdan. *Norsk Utanrikspolitikk Fram Til 9. April 1940 : Synspunkt Frå Hendingstida*. Oslo: Tiden, 1947.
- Lambert, Nicholas A. *Planning Armageddon : British Economic Warfare and the First World War*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 2012.
- Medlicott, W. N. *History of the Second World War : United Kingdom Civil Series. Vol. I, Economic Blockade*. London: H.M.S.O. : Longmans, Green, 1952.
- Milward, Alan S. *The Fascist Economy in Norway*. Oxford: Clarendon Press, 1972.
- Mårstøl, Stein Erik Nøgva. "Den Britisk-Norske Handelsavtale Av 1933 : Britiske Motiver Og Interesser." Masteroppgave, UTNU, Institutt for historie og klassiske fag, 2006.
- Osborne, Eric W. *Britain's Economic Blockade of Germany 1914-1919*. New York: Routledge, 2013.
- Reynolds, David. *Britannia Overruled : British Policy and World Power in the Twentieth Century*. London; New York: Longman, 1991.
- Riste, Olav. *Norway's Foreign Relations : A History*. Oslo: Universitetsforlaget, 2001.
- Roll, Erik. "Bytte Eller Utbytte? : Den Norsk-Tyske Bilateraliseringen Og Clearingavtalene 1931-1935." Hovedfagsoppgave, NTNU, Institutt for historie og klassiske fag, 2004.

- Salmon, Patrick. *Deadlock and Diversion Scandinavia in British Strategy During the Twilight War 1939-1940*. Bremen: Hauschild, 2012.
- Salmon, Patrick. *Scandinavia and the Great Powers, 1890-1940*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- Schroeder, Paul W. *The Transformation of European Politics, 1763-1848*. Oxford: Clarendon Press, 1994.
- Spurkeland, Trond. "Skandinavia som krigsteater : Noreg og Sverige i den britiske krigsstrategien frå 3. september 1939 til 8. april 1940." Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo, Det humanistiske fakultet, 2014.
- Steen, Erik Anker. *Norges Sjøkrig 1940 - 1945 Bd. 1 Bd. 1*. Oslo: Gyldendal, 1954.
- Stockton, Charles H. *The Declaration of Paris*. The American Journal of International Law, 1920.
- Thowsen, Atle, Lauritz Pettersen, Bjørn L. Basberg, og Guri Hjeltnes. *Handelsflåten I Krig 1939-1945. Nortraship : Profitt Og Patriotisme I 1*. Oslo: Grøndahl og Dreyers Forlag 1992.
- Willmott, H. P., Rolf Hobson, og Nils Petter Thuesen. *Første Verdenskrig*. World War I. 2. utg. ed. Oslo: Cappelen Damm, 2008.
- Kramer, Alan, red. *The Cambridge History of the First World War*. Cambridge University Press, 2014.
- Ørvik, Nils. *The Decline of Neutrality 1914-1941. With Special Reference to the United States and the Northern Neutrals*. London: F. Cass, 1971.
- Ørvik, Nils. *Norge i Brennpunktet, Fra Forhistorien Til 9. April 1940. Bd. 1., Bd. 1*. Oslo: Krigshistoriske Avdeling : Johan Grundt Tanums, 1953.