

Mari-Anne Tuterud Nordølum

## Atomfrykt og matberedskap

NATOs arbeid med strategisk forhåndslagring av mat i perioden 1953-1965

Masteroppgave i historie - femårig lektorutdanning

Veileder: Hans Otto Frøland

Mai 2021



Mari-Anne Tuterud Nordølum

## **Atomfrykt og matberedskap**

NATOs arbeid med strategisk forhåndslagring av mat  
i perioden 1953-1965

Masteroppgave i historie - femårig lektorutdanning  
Veileder: Hans Otto Frøland  
Mai 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Det humanistiske fakultet  
Institutt for moderne samfunnshistorie



## **Forord**

Å skrive masteroppgave har vært en utfordrende, men lærerik prosess. På et vis er det vemodig at det siste halvannet året på universitetet, og arbeidet med masteroppgaven, har vært preget av pandemi og sosiale begrensninger. Samtidig har kanskje disse begrensningene gitt oppgaven det fokuset den fortjener.

Covid-19 umuliggjorde fysisk arkivbesøk, men takket være god hjelp fra NATOs hovedkvarter i Brussel fikk jeg tilsendt det kildematerialet jeg trengte.

En stor takk må rettes til min veileder, Hans Otto Frøland, for gode innspill, tilbakemeldinger og støtte gjennom hele prosessen. Det hadde vært vanskelig, om ikke umulig, og gjennomføre denne oppgaven uten god veiledning fra deg.

Det er ikke mange studenter igjen av vårt lektorkull i historie, men jeg vil takke de gjenværende som har vært med på å stå løpet ut og til alle dere andre som har gjort studietiden til en innholdsrik og fin opplevelse. En stor takk til særlig Inger, Andreas og Henrik (lesesal 6394) for godt arbeidsmiljø, og ikke minst for alle ikke-faglige samtaler, hvilket det har vært en god del av. Det hadde vært vanskelig å komme gjennom året uten dere. Takk også til Ingrid for korrekturlesing.

Til slutt vil jeg takke min samboer, Lasse, som alltid har troen og ikke minst for at du gir både mening og innhold til livet utenfor masterboblen.

Alle feil og mangler er mine egne.

Mari-Anne Tuterud Nordølum

Trondheim, 17.mai 2021

## **NATO-organer**

Det nordatlantiske råd (Rådet)	North Atlantic Council
Komiteen for varemangel i krigstid	Committee on Wartime Commodity Problems
Seniorkomiteen for sivil beredskaps- planlegging (Seniorkomiteen)	Senior Civil Emergency Planning Committee (Senior Committee)
Mat- og landbrukskomiteen (Komiteen for mat og landbruk)	Food and Agriculture Planning Committee
Sivile krigstidsbyråer	Civil Wartime Agencies

## **Sentrale forkortelser**

North Atlantic Treaty Organization (NATO)  
Central Supplies Agency (CSA)  
European Supplies Agency (ESA)  
Organization for European Economic Co-operation (OEEC)  
Common Agriculture Policy (CAP)  
European Economic Community (EEC)  
Mutual Security Act (MSA)  
Public Law 480 (PL480)

## **Innhold**

<b>Kapittel 1 Matsikkerhet i et konfliktfylt århundre .....</b>	<b>1</b>
1.1 Begrepsavklaring: Strategisk forhåndslagring .....	2
1.2 Historiografi .....	3
1.2.1 Internasjonalt samarbeid og matsikkerhet før NATO .....	5
1.2.2 Hveteavtalen av 1933 og 1949 .....	6
1.3 Problemstillinger, kilder og metode .....	7
1.4 Profesjonsrelevans.....	10
1.5 Argument og struktur .....	10
<b>Kapittel 2 NATOs interesse for forhåndslagring av mat.....</b>	<b>13</b>
2.1 Interessen for sivilsamfunnet.....	14
2.2 Mat- og landbrukskomiteen.....	15
2.2.1 Slutten på Mat- og landbrukskomiteen?.....	18
2.3 Landbruk og landbrukspolitikk .....	18
<b>Kapittel 3 Medlemmenes forhåndslager .....</b>	<b>21</b>
3.1 Ulike forutsetninger og lagringspraksis.....	22
3.1.1 Statskontrollerte lager.....	23
3.1.2 Lagerordninger holdt og administrert av private selskaper .....	25
3.1.3 Importavhengighet, eierskap og landbrukspolitikk .....	28
3.3 Forhåndslager, men ikke strategiske .....	35
3.4 Forhåndslagring av nødproviant.....	38
<b>Kapittel 4 Det multilaterale samarbeidet om beredskapslagring .....</b>	<b>41</b>
4.1 Amerikansk bistand og landbrukspolitikk.....	42
4.2 Felles NATO-lager? .....	44
4.3 Bilaterale avtaler med Canada.....	47
4.4 Øvelser som multilateralt samarbeid .....	50
4.4.1 Sivile krigstidsbyråer.....	51
<b>Kapittel 5 Kampanje mot private husstander .....</b>	<b>53</b>
5.1 Hver mann og kvinne for seg selv.....	54
5.2 Frykt for panikk?.....	55
5.3 En suksesshistorie fra Vest-Tyskland.....	59
<b>Kapittel 6 Konklusjoner og avsluttende betraktninger .....</b>	<b>63</b>
Vedlegg 1 .....	66
Vedlegg 2 .....	67
Vedlegg 3 .....	68
Primærkilder.....	69
Bibliografi .....	73





## Kapittel 1 Matsikkerhet i et konfliktfylt århundre

I et intervju med Dagbladet i november 2020 advarte NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg mot for stor avhengighet fra andre land, særlig fra Kina, når det gjaldt sentrale samfunnskritiske ressurser som blant annet mat og medisiner. Denne advarselen kom i lys av den pågående pandemien som har vist at beredskapen for å kunne håndtere en global krise var for dårlig. Han påpekte at det i fremtiden må stilles strengere krav til at medlemsstatene skal ta større kontroll over egne forsyninger, for å hindre at kriser blir en sikkerhetstrussel.<sup>1</sup>

NATO er tidenes mest omfattende forsvarssamarbeid, et samarbeid som strekker seg mye lenger enn det militære. Matsikkerhet var derfor ikke en ny problemstilling da Stoltenberg påpekte fremtidens utfordringer. Formålet med denne studien er å undersøke hvordan *North Atlantic Treaty Organization* (NATO), gjennom Mat- og landbrukskomiteen som NATO opprettet i 1952, arbeidet med matsikkerhet i starten av den kalde krigen. Den sivile beredskapsplanleggingsseksjonen i NATO anså strategisk forhåndslagring av mat som et prekært tiltak for å bedre matsikkerheten. Dette fordi frykten for importstans var stor. Korn, særlig i form av hvete, var mest fremtredende i arbeidet med beredskapslagring. Ønsket fra Seniorkomiteen, som fra 1955 var NATOs øverste organ for sivil beredskapsplanlegging<sup>2</sup>, var at samtlige medlemsland skulle kunne forsyne seg selv i *minst* 30 dager uten forsyninger utenfra. Mat- og landbrukskomiteen studerte derfor ulike tiltak for å oppfylle kravet om 30 dager. Tiltakene rettet seg mot sivilbefolkningen, nasjonale myndigheter og det internasjonale samfunnet. Fremgangen var imidlertid dårlig over hele linja.

Planer om et større internasjonalt samarbeid for å opprette strategiske beredskapslagre kom aldri lenger enn på papiret, noe som i stor grad skyldtes manglende satsing på nasjonale lagre. Fra 1960 økte derfor fokuset på kampanjer mot private husstander og på å koordinere de nasjonale lagrene som fantes, samt andre tilgjengelige ressurser både i og utenfor NATO-området. Oppgaven skulle ligge hos de to krigstidsbyråene *Central Supplies Agency* (CSA) og *European Supplies Agency* (ESA), som NATO i 1957 vedtok å etablere. Perioden 1960-1965 handler i stor grad om byråenes etablering, koordinering og deres arbeid mot storøvelsen CIVLOG 65, avholdt i 1965. Øvelsen hadde som mål å trene den sivile beredskapen i NATO, hvor matforsyninger stod sentralt. Et annet mål med øvelsen var å kartlegge hvordan CSA og ESA best kunne organiseres fremover. Byråene var på ingen måte fastsatt eller ferdigorganisert i 1965. Mat- og landbrukskomiteens arbeid videre inn på 1970- og 1980-tallet

---

<sup>1</sup> Karlsen, K. (2020). *Advarer NATO mot avhengighet*. Hentet fra Dagbladet <https://www.dagbladet.no/nyheter/advarer-nato-mot-avhengighet/73052519>. Sist aksessert 19.11.20.

<sup>2</sup> Se vedlegg 1 og 2. De gir en forenklet oversikt over strukturen til NATOs sivile beredskapsplanleggingsorganer i aktuell periode.

var sentrert rundt reorganisering, koordinering og videre øvelser for både CSA og ESA.<sup>3</sup>

Matsikkerhet er et høyaktuelt tema, også for Norge den dag i dag. Frem til 2003 hadde Norge lager av både korn og mel flere steder i landet, men regjeringen vedtok da å oppheve ordningen.<sup>4</sup> I senere tid har diskusjonen kommet på banen igjen. Trenger Norge strategiske kornlagre i dag? Rapporten *Korn og krise* fra AgriAnalyse fra 2013 belyste behovet for strategiske lager på bakgrunn av økt importsårbarhet. Sårbarheten skyldes en mer ustabil internasjonal handelskjede, i tillegg til at klimaendringer og uforutsette hendelser som vulkanutbrudd, utgjør en trussel mot import. Etterspørselen av korn har også økt betydelig på 2000-tallet sammen med befolkningsveksten, og kan medføre dårligere tilgang på varen på verdensmarkedet, økte priser og dermed også større konkurranse mellom særlig importavhengige stater.<sup>5</sup> Koronapandemien har nok en gang satt beredskap høyt oppe på agendaen. Selv om internasjonal handel har vært gjennomførbart i denne perioden må en stille spørsmål om hva som kan skje dersom det i fremtiden kommer et virus med betydelig høyere dødelighet. Vil import og eksport da kunne foregå som vanlig?

### **1.1 Begrepsavklaring: Strategisk forhåndslagring**

Forhåndslagring, eller beredskapslagring, er et tiltak som kan iverksettes i fredstid slik at forsyninger av nødvendige varer sikres selv om det skulle oppstå forstyrrelser i de normale forsyningslinjene, da særlig med tanke på import. Komiteen for varemangel i krigstid, opprettet i 1951, var tidlig ute med å fremme og definere beredskapslagring. De anså beredskapslagring først og fremst som et nasjonalt og sivilt anliggende, men militære myndigheter var svært opptatt av slike tiltak da de ville påvirke også den militære operasjonsevnen. Dersom medlemslandene hadde tilstrekkelige beredskapslager, ville fraktkapasitet ved en krise kunne prioritere militært utstyr og personell. Dessuten var det bekymring for at sykdommer og sosial uro skulle oppstå blant sivilbefolkningen dersom det oppstod mangel på nødvendige varer. Dette ville skape utfordringer også for militære enheter. Komiteen for varemangel i krigstid mente derfor at forhåndslager burde være strategiske og driftes i tillegg til lagrene holdt for kommersiell bruk. At reserven er strategisk betyr at den ikke skal selges inn i markedet for å øke eller påvirke kommersielle markeder, men være øremerket en nødsituasjon.<sup>6</sup> Det finnes også andre systemer for forhåndslagring, deriblant

---

<sup>3</sup> Den neste store stabsøvelsen hvor NATO trente den sivile beredskapen, deriblant matforsyninger, var i 1969 med øvelse CIVLOG 69. Også der var kornprodukter viktige øvelsesmål. Det ser for øvrig ikke ut til at NATO er i besittelse av strategiske beredskapslager av mat den dag i dag.

<sup>4</sup> Hageberg, E. & Smedshaug, C.A. (2013). *Korn og krise. Hvorfor Norge bør starte kornlagring*. Rapport 2: 53

<sup>5</sup> Ibid: 50-51

<sup>6</sup> C-M(54)23. Committee on Wartime Commodity Problems. *Stockpiling*. 29/03-1954: 1

midlertidige overskuddslager fra innhøsting.

Allerede i 1954 hadde Mat- og landbrukskomiteen, med hjelp fra ekspertgruppen for hvete, kartlagt hvilke utfordringer som fulgte med beredskapslagring av kornprodukter. Økonomi dominerte stort. Det krevde en viss kapital for å bygge opp tilstrekkelige beredskapslager, og i tillegg kom kostnader tilknyttet oppbevaring, forsikring, administrering og kontrollering, behandling, og ikke minst, rulleringskostnader. Sistnevnte var ansett som et betydelig problem for mange medlemsland.<sup>7</sup> Eierskap og oppbevaring av lagrene var også av stor betydning for administreringen og det økonomiske. I hovedsak var det to ulike måter å administrere beredskapslager på. Den første var at lagrene skulle holdes og administreres av staten, mens i den andre ordningen var det private selskaper som hadde ansvaret. Sistnevnte kunne foregå på en slik måte at staten finansierte selve lagrene mens private hadde ansvar for oppbevaring og drift. Der hvor private aktører holdt de strategiske forhåndslagrene, i tillegg til sine egne kommersielle lagre, ville det være nødvendig å ivareta segregeringen/utskillelsen og ellers sikre at de strategiske lagrene ikke ble brukt som en buffer for privathandel.<sup>8</sup> Poenget var at det krevdes solide planer for selve etableringen, oppbevaringen og ikke minst utskiftningen av beredskapslager for å hindre markedsforstyrrelser og store økonomiske tap. Med kornprodukter, særlig hvetemel, var det også utfordringer i forbindelse med forringelse av varen. Hvetemel var ansett som hensiktsmessig å forhåndslagre da det kunne benyttes umiddelbart uten prosessering. Samtidig var varen mer utsatt for forringelse dersom graden av fuktighet ikke ble kontrollert ordentlig. Ved forringelse ville hele varen være ubrukelig for menneskelig konsum. Nedbrytning av uprosessert hvete innebar mindre alvorlige konsekvenser da varen fremdeles kunne benyttes og konsumeres.<sup>9</sup>

## 1.2 Historiografi

I arbeidet med denne oppgaven har jeg ikke funnet publisert forskningslitteratur om NATOs håndtering av matsikkerhet. Forskningsfeltet som studerer alliansens arbeid med forhåndslagring har så vidt åpnet døra, da først og fremst med masteroppgaven til Joakim Knutsen fra 2019. Den studien tok for seg NATOs arbeid med beredskapslagring av strategiske råvarer i perioden 1949-1955. Oppgaven gir et innblikk i utviklingen av alliansen, fra Atlanterhavspakten ble underskrevet i 1949, og frem til etableringen av en permanent sivil

---

<sup>7</sup> AC/25(FA)WP/6. Food and Agriculture Planning Committee. *Report on the stockpiling of wheat*. 23/06-1954: 10-11

<sup>8</sup> AC/25(FA)WP/6: 5

<sup>9</sup> AC/25(FA/SW)D/4. Food and Agriculture Planning Committee. *Group of experts on stockpiling wheat*. 16/04-1954: 5

organisasjon i 1952. Masteroppgaven redegjør for opptakten til, og rollen til Komiteen for varemangel i krigstid. Dette er sentralt for også min oppgave da Mat- og landbrukskomiteen var en underkomité av denne frem til 1955. Beredskapslagring var blant annet ansett som en garanti mot paralysering av industrien og mot utsulting av sivilbefolkningen. Når det gjaldt mat, var det størst fremskritt på forhåndslagring av korn fordi det var billigere og enklere å lagre over lang tid, i forhold til en rekke andre varer.<sup>10</sup> Likevel viste det seg at medlemslandene ofte var motvillige til å iverksette langtidslagring av varer da dette medførte store økonomiske belastninger. Derfor viste det seg i denne første perioden av den kalde krigen at det var lite villighet og fremgang i forbindelse med beredskapslagring av samtlige strategiske råvarer, deriblant mat.<sup>11</sup> Knutsen er altså innom et tema som er sentralt for min studie. Komiteen for varemangel i krigstid innbefatter imidlertid flere underkomiteer enn bare den for mat og landbruk. Den inkluderte også Komiteen for petroleum, Komiteen for kull og stål og Komiteen for industrielle råmaterialer. Slik sett vil undersøkelsene mine gå mer i dybden på én spesifikk underkomité, og utelukkende studere arbeidet med matsikkerhet. Med det vil det også være mer overkommelig å studere og analysere eventuell progresjon i arbeidet med forhåndslagring av mat, og hvordan dette eventuelt endret seg fra 1955 og videre inn på 60-tallet.

Av sekundærlitteratur er det først og fremst *NATO the first five years* av Lord Ismay, NATOs første generalsekretær, som er av betydelig relevans. Her presenteres den sivile strukturen innad i organisasjonen og bakgrunnen for opprettelsen av de ulike sivile komiteene. Innsikt i denne, samt oversikt over tiltenkte arbeidsoppgaver er sentralt å ha med seg i denne masteroppgaven, da dette i stor grad er med på å prege innholdet i primærkildene som skal benyttes i analysen. Det vil også være vanskelig å analysere innholdet uten forståelse for komiteens grunnlag og oppgaver. Resultatene av det arbeidet som komiteen var satt til å studere har derimot ikke blitt presentert eller utforsket så langt. Med tanke på at *The first five years* er skrevet av en innenfor, og i førersetet av organisasjonen, må det reflekteres over at vedkommende på ingen måte var en nøytral part. Ideer og tanker rundt forsvarsalliansen vil derfor være farget av dette. Fremfor alt er det organiseringen og strukturen som er det mest relevante, hvilket er informasjon som i dette tilfellet ikke preges i særlig grad av hvem avsenderen er. For denne oppgaven, hvor hensikten er å studere nettopp hvordan deler av det sivile apparatet i NATO arbeidet, er det også hensiktsmessig å se på bakgrunnen for

---

<sup>10</sup> Knutsen, J. H. (2019). *Ubåtkrigføring, råvarekomiteer og motvillige europeere. NATOs arbeid med beredskapslagring av strategiske råvarer i perioden 1949-1955* (masteroppgave): 34

<sup>11</sup> *Ibid*: 40

opprettelsen i lys av organisasjonens egne beskrivelser og tanker rundt prosessen.

I all hovedsak er det svært mangelfull internasjonal historisk forskning på forhåndslagring av mat. Det samme gjelder for NATOs arbeid med sivil beredskap og ikke minst hvordan de forholdt seg til matsikkerhet. Av eksisterende litteratur på strategisk råvarepolitikk er det særlig metaller og mineraler som var avgjørende for militær opprustning som dominerer, eksempelvis kobolt og columbitt. Forskingen er også stort sett sentrert rundt nasjonal politikk og nasjonale interesser.<sup>12</sup>

Beredskapslagring av mat er imidlertid ikke et nytt tema. Offentlig beredskapslagring av essensielle matvarer var lenge en populær politikk for mange styresmakter, særlig under andre verdenskrig og videre inn i den kalde krigen. Nyttige lærdommer kan derfor trekkes på bakgrunn av tidligere erfaringer i arbeidet med matsikkerhet.<sup>13</sup> Vi opererer også i dag med hovedsakelig tre hovedtyper for beredskapslagring; offentlige beredskapslager som er direkte eid og administrert av staten, private beredskapslager som eies og styres av private selskaper (i noen tilfeller i samarbeid med myndighetene) og husholdningsberedskapslager som da er direkte eid av konsumenten.<sup>14</sup> Disse tre kategoriene kommer også frem i kildematerialet fra Mat- og landbrukskomiteen i diskusjonene om forhåndslagring av mat og er derfor relevante kategorier.

### **1.2.1 Internasjonalt samarbeid og matsikkerhet før NATO**

Ifølge De forente nasjoner (FN) er matsikkerhet når alle mennesker til enhver tid har fysisk, sosial og økonomisk tilgang til tilstrekkelig trygg og næringsrik mat.<sup>15</sup> Selvforsyning både var og er et viktig middel for å oppnå dette. Med økt globalisering på 1900-tallet ble mange land sårbare for stans i import og store prissvingninger. Etter to verdenskriger var det også et prekært behov for hjelp til både rehabilitering og matforsyninger på store deler av det europeiske kontinentet.

Verdenskrigene hadde allerede demonstrert hvordan krig kunne true livsviktige forsyninger, hvor blokade ble brukt som middel for å svekke fienden. Under første verdenskrig ble det innført omfattende blokade i Europa for å hindre sentrale forsyninger til sentralmaktene. Det samme skjedde under andre verdenskrig hvor britene innførte sjøblokade

---

<sup>12</sup> Eksempel på en slik studie er Mats Ingulstads *Winning the Hearths and Mines: Strategic Materials and American Foreign Policy, 1939-1953*

<sup>13</sup> Caballero-Anthony, M., Teng, P.P.S., Shrestha, M., Nair, T. & Lassa, J.A. (2015). Public stockpiles and food security. *S. Rajaratnam School of International Studies*. Hentet fra <http://www.jstor.com/stable/resrep05918>

<sup>14</sup> Ibid: 4-5

<sup>15</sup> Food and Agriculture Organization of the United Nations. *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*. Hentet fra <http://www.fao.org/3/al936e/al936e00.pdf>. Sist aksessert 10.01.21

mot Tyskland. Dette fikk blant annet store konsekvenser for Norge som var særlig avhengige av kornimport. USA hadde sagt seg villige til å forsyne Norge med korn, men dette godtok ikke Churchill da det ville forstyrre blokaden mot tyskerne. Resultatet var at Norge måtte importere fra fienden og i løpet av krigsårene mottok landet over 800 000 tonn korn og mel fra tyske lagre.<sup>16</sup> Blokade som politikk hadde altså vært hyppig brukt på det så langt konfliktfulle 1900-tallet. Det hadde også avslørt graden av importavhengighet blant enkelte land på visse varer, deriblant Norge. Dette lå naturlig nok friskt i minne da NATO ble etablert i 1949.

Internasjonalt samarbeid i form av større organisasjoner startet med forløperen til FN, Folkeforbundet, i 1920. Hovedoppgaven deres var å sikre internasjonal fred og sikkerhet, med andre ord; avverge en ny krig. Å hindre sult var også en oppgave de måtte håndtere. I Folkeforbundets humanitære arbeid skulle den ikke så ukjente polfareren Fridtjof Nansen bli sentral. Han fikk i ansvar å bistå flyktninger, krigsfanger og sultofre, særlig i Russland og Ukraina hvor hungersnød truet 30 millioner mennesker.<sup>17</sup> FN hadde på lik linje med det NATO etter hvert fikk, viktige forpliktelser innen sikkerhet. De førte an flere fredsbevarende, og etter hvert også fredsskapende, operasjoner.<sup>18</sup> En av FNs første tiltak i kjølvannet av andre verdenskrig var å etablere *United Nations Relief and Rehabilitation Administration* (UNRRA), som øyeblikkelig skulle bistå de mest krigsherjede områdene. De fikk blant annet i ansvar å ta seg av alle de menneskene som var på flukt, både flyktninger og fordrevne.<sup>19</sup> Sult var også et stort problem, både for flyktingene og for nasjoner i sin helhet. Etter krigens slutt herjet matmangel overalt. I 1946 hadde UNRRA etablert matlager som blant annet ble brukt for å hindre den østerrikske befolkningen fra å sulte. For Vest-Europa sin del lå utfordringene først og fremst i at de ikke lenger kunne belage seg på de østeuropeiske kornmagasinene fordi de nå var avhengige av denne forsyningen selv.<sup>20</sup> Dette var utfordringer som også ville være sannsynlige ved en ny konflikt.

### 1.2.2 Hveteavtalen av 1933 og 1949

Som oppgaven senere vil vise, var hvete og korn helt sentralt i arbeidet for Mat- og landbrukskomiteen. Viktigheten av denne typen vare var ikke nytt, og det hadde vært flere

---

<sup>16</sup> Ulateig, E. (1993). *Justismord: historien om Roald Dysthe*: 126

<sup>17</sup> Vogt, C.E. (2005). Fridtjof Nansen og fredstradisjonen. *Historisk tidsskrift* (vol. 84). Hentet fra <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2944-2005-02-09>

<sup>18</sup> Granatstein, J.L. (2001). The United Nations and the North Atlantic Treaty Organization. I Schmidt, G (red.) *A history of NATO: The First Fifty Years* (vol. 1): 29

<sup>19</sup> Judt, T. (2010). *Postwar. A History of Europe since 1945*: 28-29

<sup>20</sup> Ibid: 86

forsøk på å regulere markedet for å hindre for store prissvingninger. Den første internasjonale hveteavtalen trådte i kraft i 1933 og etablerte eksportkvoter for hvert land som undertegnet. Avtalen forpliktet de 13 importerende landene til å avstå fra å ekspandere hveteproduksjon i sine egne territorier.<sup>21</sup> En slik avtale var vanskelig å håndheve og ble derfor kortvarig. I 1949 kom imidlertid en ny avtale på plass. Dette var en kontrakt mellom importerende og eksporterende land hvor både kvanta og priser ble fiksert. Målet var nok en gang å sikre prisstabilitet da det hadde oppstått en situasjon med overproduksjon, fallende priser og fallende inntekt. Etter andre verdenskrig var det særlig USA og Canada som forsynte det krigsherjede Europa med hvete og andre matvarer, da gjennom blant annet UNRRA som distribuerte dette på store deler av kontinentet. I perioden 1945-1949 stod USA for omtrent halvparten av verdensforsyningen av hvete.<sup>22</sup>

Underkapittel 1.2 har først og fremst illustrert at NATOs arbeid med sivil beredskapsplanlegging har svært mangelfull historisk forskning, både internasjonalt og nasjonalt. Matsikkerhet var imidlertid ikke et nytt tema i kjølvannet av verdenskrigene. Avhengigheten av import og sårbarheten dette medførte var allerede godt kjent for den vestlige verden. Når NATO kort tid etter grunnleggelsen nedsatte komiteer for å arbeide med problematikken, hadde både Folkeforbundet, og deretter FN, vært involvert i denne typen humanitært arbeid. Dette finnes det også litteratur på.<sup>23</sup> For NATO sin del handlet matsikkerhet i større grad om tiltak som kunne sikre at krigsinnsatsen ikke skulle lide som følge av befolkningens humanitære status. I militært øyemed var derfor strategisk forhåndslagring av mat ansett som et sentralt og nødvendig tiltak.

### **1.3 Problemstillinger, kilder og metode**

Mat- og landbrukskomiteen var i begynnelsen en underkomité av Komiteen for varemangel i krigstid, hvilket igjen lå under det sivile planleggingsorganet i NATO. Opprettelsen av Mat- og landbrukskomiteen i 1952, og bakgrunnen for dette, vil være startskuddet for studien, som videre vil fokusere på arbeidet med beredskapslagring av mat hos de ulike medlemslandene. I denne sammenheng vil NATO som en multilateral organisasjon uten politisk myndighet over sine medlemmer være sentral. Vedtak som ble truffet innad i NATO ville ikke kunne

---

<sup>21</sup> O'Connor, C.M. (1982). Going Against the Grain: The Regulation of the International Wheat Trade from 1933 to the 1980 Soviet Grain Embargo. *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 5, no. 1, article 8. Hentet fra <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1559&context=iclr>: 238-239

<sup>22</sup> Ibid: 239

<sup>23</sup> Carl Emil Vogt har gjennom sin doktorgradsavhandling forsket på Fridtjof Nansen sin rolle i humanitært arbeid, både i og utenfor Folkeforbundet. FNs Food and Agriculture Organization (FAO) ble grunnlagt i 1945 og hadde en sentral rolle i å motarbeide sult i verden, særlig i utviklingsland. Se for eksempel Ruth Jachertz' *To Keep Food Out of Politics: The UN Food and Agriculture Organization, 1945-1965*.

påtvinges nasjonale myndigheter. Dette preget naturlig nok noe av diskusjonene innad i Mat- og landbrukskomiteen i arbeidet med beredskapslagring. Det påvirket også hvordan de ulike medlemslandene valgte å følge opp rådene fra komiteen og hvorvidt de anså det som hensiktsmessig å jobbe mot et felles internasjonalt beredskapslager av mat.

Medlemmene av Mat- og landbrukskomiteen var representanter fra medlemsstatenes nasjonale myndigheter. Derfor er det nasjonale interesser som fremmes gjennom komiteen. Innsikt i landenes motiver hadde nådd lenger dersom jeg hadde benyttet nasjonale arkiver i tillegg for å avdekke utvalgte myndigheters tanker og diskusjoner rundt matsikkerhet og beredskapslagring. Dette er ikke gjort i denne oppgaven på bakgrunn av både oppgavens omfang og ikke minst utbruddet av covid-19 som tilsa at det var risikabelt å være avhengig av tilgang til arkiver. Konsekvensen er at det vanskelig kan fremlegges gode drøftinger rundt ulike lands motiver for å følge/ikke følge de anbefalingene som komiteen anmodet, annet enn hva som kommer frem av dokumentene. Samtidig er det først og fremst hevdelsen av nasjonale interesser i NATOs multilaterale kontekst jeg er ute etter å analysere, hvilket er mulig uten innsyn i nasjonale kilder.

For å kunne studere fremgangen til komiteen, altså fra planleggingsfasen til fysisk iverksettelse av en rekke tiltak, må komiteens arbeid analyseres over en rekke år. Problemstillingen for oppgaven er derfor: Hvordan arbeidet Mat- og landbrukskomiteen for å nå målet om selvforsyning i minst 30 dager for NATO-området i perioden 1953-1965? Og hvorfor mislyktes de?

I arbeidet med dette prosjektet har jeg først og fremst studert dokumenter utarbeidet av Mat- og landbrukskomiteen. Noen rapporter fra andre nærliggende komiteer har også blitt benyttet ved behov. Dette gjelder særlig dokumentasjon fra Komiteen for varemangel i krigstid, og senere Seniorkomiteen for sivil kriseplanlegging.<sup>24</sup> Kildene har jeg fått tilsendt av NATO-arkivet i Brussel, mens noen er hentet direkte fra deres digitale nettarkiv. Først og fremst viser de kommunikasjonen mellom delegasjonene fra de ulike medlemslandene og innad i de aktuelle komiteene, i form av rapporter og notater fra sekretariatet. En betydelig andel av kildematerialet består også av redegjørelser fra delegasjonene på vegne av sine nasjonale myndigheter, hvor planer, tanker og tiltak presenteres.

Kildene er kodet i henhold til hvilken komité som har laget det aktuelle dokumentet. De fleste kildene som tilhører den sivile organiseringen starter alltid med AC, etterfulgt av et nummer som sier når i rekken komiteen ble etablert. Seniorkomiteen for sivil

---

<sup>24</sup> Komiteen for varemangel i krigstid ble erstattet av Seniorkomiteen for sivil kriseplanlegging i 1955.



kriseplanlegging, den med det overordnede ansvaret for alle de sivile underkomiteene, er kodet AC/98. Alle kildene som omhandler mat og landbruk er kodet AC/25(FA). Det vil også være noen henvisninger til dokumenter kodet CM, som tilhører Komiteen for varemangel i krigstid.

Å benytte dokumenter som empirisk materiale kan tidvis oppleves overveldende fordi innholdet ofte er svært detaljrikt, omfanget er stort og de er tidkrevende å lese og analysere.<sup>25</sup> Dette har i aller høyeste grad vært tilfellet for denne studien. Antallet dokumenter relevant for Mat- og landbrukskomiteen og dets rolle i perioden 1953-1965, er godt over 400 ulike redegjørelser og rapporter. Selv om det ikke er et mål i seg selv å studere flest mulig dokumenter i en dokumentanalyse, har det i dette arbeidet vært nødvendig å studere majoriteten av de kildene jeg fikk tilsendt av NATO-arkivet for å få god nok innsikt til å gjøre et fornuftig utvalg.

I arbeidet med kildematerialet har jeg benyttet kvalitativ dokumentanalyse og jeg har hovedsakelig valgt ut informasjon vedrørende forhåndslagring av mat, både privat, nasjonalt og internasjonalt. I enkelte tilfeller har det vært relevant å se på andre aspekter enn kun beredskapslagring, som for eksempel landbruksproduksjon, da dette kan være med på å forklare hvorfor noen land valgte å forhåndslagre mens andre ikke gjorde det i særlig grad. Målet med tekstanalysen har derfor vært å trekke ut hvordan NATO ga råd og anbefalinger, og hvordan de som organisasjon tenkte rundt mat og landbruk i den spente tiden de befant seg i. I tillegg forsøker analysen å kartlegge hvordan de ulike medlemslandene forholdt seg til det Mat- og landbrukskomiteen anbefalte.

Den største utfordringen med å analysere et så stort kildemateriale er å trekke ut relevant informasjon. Det er fort å drukne i mengden og derav også glemme å heve blikket. Tolkningen av materialet er basert på en hermeneutisk tilnærming hvor innholdet i rapportene best kan forstås i lys av helheten den inngår i.<sup>26</sup> For å forstå innholdet i primærkildene, altså den kommunikasjonen som fremgår, må denne informasjonen kontekstualiseres og sees i sammenheng med et større globalt bilde. På den måten skapes det altså en gripbar sammenheng mellom kildene, metoden og forskningsspørsmålet. Uten denne kontekstualiseringen vil innholdet i kildene være lite meningsbærende.<sup>27</sup> Den sentrale konteksten for denne studien er den kalde krigen og den voksende trusselen om et

---

<sup>25</sup> Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode* (1.utg): 181

<sup>26</sup> Ryymin, T. (2018). Å arbeide med tekstanalyse. I Melve, L. & Ryymin, T. (red.) *Historikerens arbeidsmåter*: 47

<sup>27</sup> Ibid: 53

atomangrep. For å forklare ulike nasjonale interesser i arbeidet med å etablere forhåndslager er også landbrukspolitikk en sentral kontekst som arbeidet må sees i lys av.

#### **1.4 Profesjonsrelevans**

Denne masteroppgaven har relevans for læreryrket på flere måter, og jeg har her valgt ut særlig to sentrale sammenhenger. Begrunnelsen kommer på bakgrunn av den nye læreplanen (LK20) som nå gradvis innføres i norsk skole. Et av historiefagets kjerneelementer i LK20 er utforskende historie og kildekritisk bevissthet. Dette innebærer at elevene selv skal kunne innhente, tolke og bruke historisk materiale som kilder i egne fremstillinger.<sup>28</sup> Et av kompetansemålene henger uløselig sammen med kjerneelementet og lyder som følger «eleven skal kunne utforske fortiden ved å formulere problemstillinger, finne, vurdere og bruke ulikt materiale og presentere egne slutninger».<sup>29</sup> For å kunne legge til rette og veilede elevene i et slikt arbeid må jeg selv inneha solid forståelse og erfaring med prosessen. Arbeidet med en masteroppgave gir nettopp denne nødvendige ballasten. Sist, men ikke minst, så har arbeidet med studien vært verdifull med tanke på å utvikle egne ferdigheter som historiker og derav vært viktig for å bygge opp faglig trygghet. Med denne på plass er det også enklere å utøve lærerprofesjonen på en god måte.

#### **1.5 Argument og struktur**

Kapittel 2 redegjør for NATOs interesse for sivile spørsmål, og særlig matsikkerhet. Her vil også bakgrunnen for at organisasjonen opprettet en rekke sivile komiteer, deriblant Mat- og landbrukskomiteen, undersøkes. I dette kapitlet vil også vesteuropeisk landbrukspolitikk studeres siden tendensene der er med på å forklare hvilke nasjonale interesser som lå til grunn for hvorvidt medlemsstatene valgte å opprette strategiske forhåndslager eller ikke.

Kapittel 3 studerer og analyserer nasjonale myndigheters tilnærming til, og fremgang i arbeidet med å etablere strategiske forhåndslager. Her kommer det tydelig frem at nasjonale interesser kom i første rekke, hvilket i stor grad preget de ulike landenes tilnærming til forhåndslagring. Mangelen på strategiske lager er essensielt for analysen i dette kapitlet og Mat- og landbrukskomiteen var ikke tilfreds med fremgangen selv om en rekke nasjonale myndigheter, gjennom sine representanter i komiteen, meldte at de skulle kunne forsyne sin egen befolkning i 30 dager uten hjelp utenfra.

---

<sup>28</sup> Utdanningsdirektoratet (2021). *Læreplan i historie – fellesfag i studieforberedende utdanningsprogram*. Hentet fra <https://data.udir.no/k106/v201906/laereplaner-lk20/HIS01-03.pdf?lang=nob>

<sup>29</sup> Ibid

Kapittel 4 handler om forsøket på å etablere et multilateralt system og samarbeid med beredskapslagring. Kapitlet henger nøye sammen med analysen av foregående kapittel hvor det kommer frem at medlemsstatenes manglende progresjon nasjonalt begrenset mulighetene for et internasjonalt lagersystem underlagt NATO. Her tydeliggjøres det også at Mat- og landbrukskomiteen først og fremst ble benyttet som et informasjonsforum, hvor den amerikanske og kanadiske delegasjonen la frem muligheten for bilaterale avtaler, samt en arena for erfaringsutveksling. Øvelser var derimot en arena hvor arbeidet med sivil beredskap, inkludert matsikkerhet, fungerte godt i samarbeid mellom landene.

Kapittel 5 studerer hvordan Mat- og landbrukskomiteen og nasjonale myndigheter arbeidet for å fremme beredskapslagring av mat i private husholdninger. Ved et atomangrep ville store deler av den rammede befolkningen måtte belage seg på egne ressurser i perioden rett etter et angrep. De ulike delegasjonene rapporterte først og fremst om bruk av kampanjer for å fremme viktigheten av å forhåndslagre essensielle varer i sivilbefolkningens eget hjem. Noen myndigheter lot være å gjennomføre slike kampanjer fordi de fryktet at det skulle skape panikk. Av de nasjonale myndighetene som hadde satset på kampanjer var det likevel manglende progresjon i iverksettelsen av faktiske tiltak, også blant enkelthusholdninger.

Kapittel 6 vil drøfte funnene i analysekapitlene opp mot oppgavens overordnede problemstilling. Funnene indikerer at medlemslandene i det store og det hele ikke var villige til å etterleve Seniorkomiteens mål, om å sikre selvforsyning for landets befolkning i minst 30 dager ved et atomangrep. Hovedårsaken var at en slik satsing for mange land ikke sammenfalt med nasjonale interesser, verken økonomisk eller politisk. I denne sammenheng var import- og eksportavhengighet viktig, sammen med særlig landbrukspolitiske interesser. Overordnet viser derfor oppgaven at medlemslandene hadde mangelfull sivil beredskap, noe som også påvirket NATOs beredskap i sin helhet.



## Kapittel 2 NATOs interesse for forhåndslagring av mat

Den teknologiske utviklingen skjøt fart i løpet av krigsårene, i luften, til sjøs og på land. Resultatet var fremveksten av moderne krigføring og for første gang kom striden og dens konsekvenser til de tusen hjem. Bevæpnede styrker var nå avhengige av høyt nivå av industriell produksjon og kontinuerlige forsyninger av både mat, drivstoff og råmateriale.<sup>30</sup> Før første verdenskrig hadde det ikke vært behov for å bygge opp en stabil hjemmefront. Dette hadde nå endret seg og forklarer hvorfor NATO anså sivil beredskap som et betydelig interesseområde.

Kapitlet undersøker i hvor stor grad militære anliggender var knyttet til det sivile samfunnet. Dernest ser det på hvorfor Det nordatlantiske råd (Rådet)<sup>31</sup> vedtok å etablere Mat- og landbrukspolitikken, og hva dens rolle skulle være. Avslutningsvis ser kapitlet på landbrukspolitikken hvor hensikten er å knytte disse funnene opp mot de alliertes initiativ i arbeidet med forhåndslagring i analysekapitlene.

NATOs interesse for sivile spørsmål, hvor matberedskap stod sentralt, var i all hovedsak rettet mot ivaretagelse av sivil ro, orden og moral. Uten dette på plass var det en overhengende fare for at forsvarsplaner for øvrig ville vise seg verdiløse. Denne tankegangen viser også hvilken fremtredende posisjon sivil beredskap hadde i alliansen og hvor viktig det var at befolkningens grunnleggende behov kunne ivaretas ved en krisesituasjon. Militære planer, og derav militære anliggender, var altså tett knyttet til det sivile samfunnet og dets interesser.

På grunn av de vesteuropeiske landenes importavhengighet, var beredskapslagring viktig for matsikkerheten da faren for importstans ved ny krig var stor. En slik stans ville få særs store konsekvenser for NATO-området dersom medlemsstatene ikke planla og innførte nødvendige tiltak. Spørsmålet om matsikkerhet henger også i stor grad sammen med landbrukspolitikken og kornhandelen slik det kommer frem av kapittel 2.3. Tendensen var sterk beskyttelse av landbrukssektoren, særlig i form av statlige subsidier. Dette medførte store kostnader for staten og de var derfor opptatt av prisstabilitet. Å bygge strategiske lager var ansett som en trussel mot nettopp denne prisstabiliteten og er med på å forklare hvorfor selv land med overskuddsproduksjon ikke prioriterte beredskapslagring som et tiltak for å sikre god matsikkerhet.

---

<sup>30</sup> Ismay, Lord H.L. (1954). *NATO. The first five years 1949-1954*: 142

<sup>31</sup> NATOs øverste politiske organ hvor alle medlemsregjeringene var representert.

## 2.1 Interessen for sivilsamfunnet

Frem til slutten av den kalde krigen fungerte NATO først og fremst som en defensiv organisasjon mot sovjetisk aggresjon i de nordatlantiske områdene.<sup>32</sup> På bakgrunn av dette, samt rollen til artikkel 5, kan det være fort å anta at organisasjonen utelukkende var militær. Ser man derimot på de bredere målene for organisasjonen, var det i tillegg ønske om et statlig samarbeid innen både økonomi og sosiokulturelle forhold for å kunne sikre fred. Den sivile beredskapsplanleggingen i NATO kommer frem av artikkel 3 i Atlanterhavstraktaten, som forplikter alle medlemmer til å bygge en nasjonal utholdenhet, hvilket kombinerer både sivil beredskap og militære kapasiteter. Dette innebærer etablering og ivaretagelse av individuelle og kollektive kapasiteter for å stå imot et bevæpnet angrep, og er sentralt for å kunne nå formålene i traktaten.<sup>33</sup> Også artikkel 9 er sentral da den la føringer for opprettelsen av Rådet som øyeblikkelig skulle opprette en forsvarskomiteé, og videre hadde i oppgave å anbefale forhåndsregler slik at artikkel 3 og 5 kunne iverksettes.

Lord Ismay påpekte at fred ikke var ensbetydende med fraværet av krig.<sup>34</sup> Ismay skrev at de bevæpnede styrkene utgjorde en liten del i en større mekanisme som involverte alle former for nasjonal aktivitet. De militære enhetenes ferdigheter og utstyr ville være ubetydelige dersom hjemmefronten kollapset.<sup>35</sup> Dessuten hadde 1900-tallet så langt vist at nasjoner berørt av krig var helt avhengige av importert mat, petroleum og råvarer, som i mange tilfeller ville være utfordrende å transportere ved et krigsutbrudd. For å sikre produksjon, tilstrekkelige forsyninger og ivaretagelse av sivilbefolkningen, krevde det at medlemmene av NATO-alliansen samarbeidet på tvers av alle aspektene ved sivil beredskap. Uten en slik koordinering blant styresmaktene i overgangen fra fred til krig, var det stor risiko for at sivile ville sulte, tilliten til myndigheten kunne svekkes og krigsproduksjonen ville sinkes.<sup>36</sup> Denne tankegangen om hvordan krig og militærmakt er nøye sammenfiltret med et lands sivile struktur, er viktig for å forstå den omfattende rollen som NATOs sivile kriseplanleggingsorgan har hatt siden 1950-tallet.

Med dette som utgangspunkt var det derfor viktig å etablere et sivilt apparat innad i NATO som kunne koordinere nettopp denne problematikken, og for å sikre at det militære samarbeidet kunne utøves på en god og hensiktsmessig måte. Hovedmålet med sivil

---

<sup>32</sup> Granatstein 2001: 29

<sup>33</sup> Aspects of NATO (1961). *The Importance of Civil Emergency Planning*. Hentet fra [https://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137428/0120\\_Aspects\\_of\\_NATO-The\\_Importance\\_of\\_Civil\\_Emergency\\_Planning\\_1961\\_ENG.pdf](https://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137428/0120_Aspects_of_NATO-The_Importance_of_Civil_Emergency_Planning_1961_ENG.pdf)

<sup>34</sup> Ismay 1954: 15

<sup>35</sup> Ibid: 142

<sup>36</sup> Ibid:142

beredskapsplanlegging var først og fremst å ivareta både sosiale og økonomiske forhold for medlemslandene, samt sikre befolkningens overlevelse under og etter et angrep. Et annet viktig aspekt var å kunne gi sivil støtte til militære styrker og operasjoner.<sup>37</sup> I disse målene lå det også at de skulle være i stand til å beskytte og utnytte vitale ressurser, samt iverksette tidlig gjenopprettelse og rehabilitering av nasjonene dersom et angrep skulle finne sted.<sup>38</sup> Av flere NATO-dokumenter trekkes det frem at sivil beredskap først og fremst var et nasjonalt ansvar. Likevel erkjente organisasjonen at medlemslandenes planlegging og ressurshåndtering var viktig, da det kunne gi et bedre økonomisk grunnlag dersom koordinert mot et felles mål. Dette ble hovedoppgaven for NATO-organet.<sup>39</sup> Samtidig var nasjonale økonomier på daværende tidspunkt så sammenfiltret at en slik felles økonomisk koordinering allerede eksisterte i fredstid til en viss grad.

Omfanget av sivil beredskapsplanlegging var stort og bestod etter hvert av en rekke komiteer og utvalg. Rådet opprettet utvalget for havtransport i mai 1950 for å sikre nødvendige forsyninger mellom landene. Denne var særlig viktig da flere medlemsstater var adskilt av hav, og det var overhengende fare for at transport på sjøen ville lide hardt ved et krigsutbrudd. Tilstrekkelig forsyning var imidlertid ikke godt nok ivaretatt bare ved å sikre transporten til havs, så i 1952 opprettet NATO utvalget for innlandstransport i Europa. De fikk i oppgave å sikre at både militære- og sivile forsyninger kunne fraktes dit det var behov etter at lasten var kommet til havn.<sup>40</sup> Juni samme år ble også Komiteen for varemangel i krigstid opprettet etter ønske fra utvalget for havtransport, da de trengte noen som kunne estimere importkravene i en krigssituasjon. Dette skulle gjøres ved å samle og studere statistikk av den totale mengden sjøimport av essensielle varer i et typisk år. I denne sammenheng vedtok derfor Rådet å etablere en rekke underkomiteer, deriblant Komiteen for mat og landbruk, etter anmodning fra Komiteen for varemangel i krigstid.<sup>41</sup>

## **2.2 Mat- og landbrukskomiteen**

Rådet etablerte Mat- og landbrukskomiteen 3. desember 1952 og første møte ble avholdt i april 1953. Komiteen bestod av representanter fra hvert medlemsland som ønsket å delta. Det ble valgt en styreleder fra ett av landene, et verv som rullerte med to års mellomrom.

---

<sup>37</sup> Aspects of NATO (1982). *Civil Emergency Planning*. Series 1, no. 6. Hentet fra <https://archives.nato.int/aspects-of-nato-series-1-n-6-civil-emergency-planning>

<sup>38</sup> NATOs digitale arkiv. *Part VI, CIVIL EMERGENCY PLANNING, 1959-1965*. Hentet fra <https://www.nato.int/archives/tools/98-VI.pdf>: 7

<sup>39</sup> Aspects of NATO, 1982

<sup>40</sup> Ismay 1954: 145-146

<sup>41</sup> Ibid: 147-148

Rapporteringer til Rådet skulle gå gjennom Komiteen for varemangel i krigstid<sup>42</sup>, og da gjennom Seniorkomiteen fra 1955. I perioden 1953-1965 avholdt komiteen 34 møter. Med unntak av Island, og delvis Luxemburg, var stort sett alle medlemsstatene representert ved disse møtene. Antallet representanter per nasjon varierte noe fra møte til møte. Det kunne være alt fra en til fire personer som representerte sitt land, da i form av den opprinnelige delegasjon, samt eventuelle rådgivere og eksperter. Hvem disse personene var varierte også noe fra møte til møte hvor enkelte land benyttet samme delegasjon flere ganger på rad, mens andre land sendte nye representanter. Kontinuiteten kom altså først og fremst gjennom styrelederen for komiteen som satt med vervet to år av gangen. I tillegg til de offisielle møtene var det i perioden 1953-1965 utstedt over 400 dokumenter i regi av komiteen. Dette var blant annet notater fra sekretariatet, ulike redegjørelser fra medlemsstatene og rapporter videre til Rådet.

Formålet med Mat- og landbrukskomiteen var å gi medlemslandene nødvendige vurderinger av de utfordringene som var sannsynlige å oppstå i en krigssituasjon, samt komme med anbefalinger til forberedende tiltak som burde iverksettes. De skulle også legge til rette slik at tilstrekkelige matforsyninger kunne sikres for både militært- og sivilt personell ved et krigsutbrudd. For å kunne komme med gode anbefalinger var Komiteen for mat og landbruk avhengig av å studere en rekke faktorer; det totale krigstidsbehovet i form av produksjon, beredskapslagring og beskyttelse av matvarer. I tillegg kom rasjonering og andre former for kontroll av matdistribusjon, importprioriteringer og ulike metoder for å redusere behovet for skipsfrakt.<sup>43</sup>

Forstyrrelser i forsyningslinjene ville påvirke de normale handelskanalene og kunne fort føre til panikkjøp og hamstring. Uten hurtige utbedringstiltak fra styresmaktens side ville da forflytning av mat inn til befolkningssentrene stå i fare. Mat- og landbrukskomiteen poengterte at ingenting var så sikkert som at moralen hos sivilbefolkningen ville bryte helt sammen dersom de ikke hadde tilstrekkelig tilgang på mat. Ved eventuelle ødeleggelser i forbindelse med angrep ville også en stor mengde mennesker havne på flukt og problemer knyttet til forpleining for disse ville oppstå. Fungerende matforsyning var derfor avgjørende for å unngå sammenbrudd av sivilsamfunnets moral.<sup>44</sup>

Faren for luftangrep var ansett som overhengende i denne perioden. Skulle det inntreffe var NATO innforstått med at store områder ville rammes i tillegg til at viktig

---

<sup>42</sup> C-M(52)112. Committee on wartime commodity problems. *Progress report to the Council*. 28/11-1952: 5

<sup>43</sup> Ibid: 5-6

<sup>44</sup> C-M(54)19. *First report of the Food and Agriculture Planning Committee to the Council*. 16/03-1954: 6-7



infrastruktur ville settes ut av spill. Dette, kombinert med stans i import, krevde at landene bygget beredskapslager slik at de kunne forsyne seg selv i minst 30 dager. Komiteen for mat og landbruk var derfor enig i at forhåndslagring, særlig av hvete, var helt nødvendig for en rekke NATO-land. Omtrent 1/3 av all mat i Vest-Europa var importert. Når det gjaldt brødkorn kommer det frem av vedlegg 3 at Norge var avhengig av å importere hele 90%, Storbritannia 2/3, Benelux-landene halvparten og Hellas 1/3 av eget forbruk.<sup>45</sup> Syv av de vesteuropeiske NATO-landene dyrket mindre enn 80% av hveten de konsumerte. Dessuten ville det ved et krigsutbrudd være vanskeligere å importere hvete fra Øst-Europa samtidig som at konsumet av brød ville stige for å kompensere for nedgang i produksjon av meieri og kjøttprodukter.<sup>46</sup>

På bakgrunn av dette vedtok Mat- og landbrukskomiteen å etablere en egen ekspertgruppe som skulle undersøke både tekniske og kommersielle utfordringer knyttet til beredskapslagring av hvete og mel.<sup>47</sup> Denne trådte i kraft i januar 1954. Årsaken til denne betydelige satsingen på hvete var økonomisk da hvete var billig, samtidig som at varen lot seg lagre over lengre tid. Hvordan den kunne utnyttes og lagres best mulig var det opp til ekspertgruppen å undersøke. Fra andre halvdel av 1950-tallet økte viktigheten av strategisk forhåndslagring i lys av antagelsene om atomkrig og dets konsekvenser. I et slikt kaos ville både nasjonale myndigheter og enkeltindivider måtte belage seg på beredskapslager for å overleve den første tiden. Kildene fra Mat- og landbrukskomiteen viser at mange NATO-land tidlig kom langt i arbeidet med det administrative rundt beredskapslagring. Dette inkluderte blant annet planverk, lovgivning og øremerking av personell. Det var derimot verre med selve etableringen av slike lager.

Komiteen skulle også gi en indikasjon på hvor langt arbeidet med matberedskap hadde kommet i hvert enkelt land og fokusere på å få fortgang i planer og forberedelser slik at de allierte best mulig kunne håndtere en krigssituasjon. En annen sentral funksjon for komiteen var at den skulle fungere som et forum hvor ideer mellom ulike spesialister innen mat og landbruk kunne dele sin kunnskap og sine erfaringer med de andre medlemsstatene.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> AC/25(FA)D/4. Food and Agriculture Planning Committee. *Wartime import problems – notes by the sub-committee*. 23/05-1953: 2

<sup>46</sup> AC/25(FA/SW)WP/1. Food and Agriculture Planning Committee. *Group of experts on the stockpiling of wheat. Draft Introduction for the Report to the committee*. 29/05-1954: 1

<sup>47</sup> C-M(54)19: 3

<sup>48</sup> Ibid: 6

### **2.2.1 Slutten på Mat- og landbrukskomiteen?**

I 1964 nedsatte Seniorkomiteen en ad hoc gruppe som skulle revurdere NATOs sivile beredskapsplanlegging. Den skulle også vurdere Mat- og landbrukskomiteens oppdragsbeskrivelse og program. Vurderingen ble presentert for Seniorkomiteen på deres møte i november i 1965, og kom på bakgrunn av gjennomføringen av CIVLOG 65, en storskala stabsøvelse som trente alle aspekter ved den sivile beredskapen i NATO.

Konklusjonen var at sivil beredskapsplanlegging skulle ha samme rolle som tidligere og dermed implementere tiltak for å sikre overlevelse, støtte militære operasjoner og beskytte vitale ressurser i tilfelle et angrep. Målet med sivil kriseplanlegging innad i NATO skulle på den ene siden være å utøve den planleggingen som individuelle land ikke kunne påta seg uten koordinering, gjensidig samarbeid, eller felles handling innen rammeverket av alliansen. På den andre siden skulle de holde NATO informert om progresjonen på nasjonale planer og komme med anbefalinger der det var hensiktsmessig. Ad hoc gruppen anbefalte på bakgrunn av øvelsen at Komiteen for mat og landbruk skulle beholdes videre. Likevel antydte gruppen at de anså oppdraget til komiteen som delvis utført. Dette fordi de nå hadde gjort den nødvendige planleggingen av forsyningsbyråene ESA og CSA og studert effektene radioaktivt nedfall kunne ha på mat og landbruk.<sup>49</sup> Konklusjonen var imidlertid at Mat- og landbrukskomiteen skulle fortsette sitt arbeid som et organ for NATOs sivile beredskapsplanlegging, bistå matdivisjonene i ESA og CSA, og om nødvendig revurdere den da eksisterende studien på effekten av radioaktivt nedfall.<sup>50</sup> Komiteen eksisterer fremdeles den dag i dag.

### **2.3 Landbruk og landbrukspolitikk**

Vesteuropeisk- og amerikansk landbrukspolitikk er sentralt for å kunne forstå medlemsstatenes holdning og tilnærming til beredskapslagring av mat. Kornprodukter, særlig hvete, var en viktig del av landbrukspolitikken til europeiske land gjennom hele 1900-tallet. Samtidig var landbruk, på lik linje med stål, kull og olje, uløselig sammenfiltret med nasjonal politikk og identitet, samt innenrikssikkerhet.<sup>51</sup>

Landbruket i Europa var tidlig på 1900-tallet svært underutviklet og sektoren var

---

<sup>49</sup> AC/25(FA)D/182. Food and Agriculture Planning Committee. *Reappraisal of terms of reference and programme of work*. 02/12-1965: 7

<sup>50</sup> AC/25(FA)D/182: 10

<sup>51</sup> McGlade, J. (2009). More than a Sword: The Legacy of US Cold War Agricultural Diplomacy. *Agricultural History*, vol. 83, No. 1, pp 79-102. Hentet fra <http://www.jstore.org/stable/20454913>: 80

derfor heller ikke i stand til å brødfø europeerne ved inngangen til andre verdenskrig.<sup>52</sup> I den umiddelbare perioden etter andre verdenskrig var målet å utvide landbruksproduksjonen for å øke produksjonen, men også for å lette betalingsbalansen.<sup>53</sup> USA var i dette tilfellet en viktig støttespiller og bidragsyter. Marshallplanen, som etter hvert ble erstattet av *Mutual Security Act 51*(MSA 51), forente handel og bistand som en integrert amerikansk strategi for å håndtere de verdensomspennende landbruksutfordringene som rådde etter 1945. Avgjørelsen om å intervensere direkte inn i det europeiske landbruket skyldtes både ødeleggelsene påført av krigen, samt økt frykt om at dårlige sosiale forhold i Europa skulle legge til rette for ytterligere kommunistisk ekspansjon.<sup>54</sup> *Mutual Security Act 54*, også kalt *Public Law 665*, var en videreføring av MSA 51. Amerikanske myndigheter benyttet denne lovgivningen for å fremme satsing på beredskapslagring ved å bevilge midler til NATO. I tillegg kom *Public Law 480* i 1954, et program hvor målet var kvitte seg med matoverskudd, et overskudd myndighetene bevisst hadde opparbeidet, særlig av korn. Problemet var at store varelager som ikke møtte etterspørselen var en dyr affære, samtidig som at det truet med å destabilisere landbruksmarkedet. Kongressen vedtok derfor å subsidiere salg av overskuddsvarer til allierte land gjennom lokal valuta.<sup>55</sup>

*Organization for European Economic Co-operation* (OEEC) var den organisasjonen opprettet i Europa for å forvalte Marshallplanen. At landene i Europa liberaliserte handelen, var et av kriteriene i Marshallplanen, men statene i Vest-Europa var lite villige til å liberalisere mathandelen og landbrukspolitikken. Perioden var snarere tvert imot preget av sterk statlig kontroll. Statlig involvering i landbrukspolitikken økte kraftig etter de to verdenskrigene og målet var å produsere mer mat selv for å overkomme sultkrisen som rammet i løpet av krigen.<sup>56</sup> I dette øyemed fikk gårdbrukerne blant annet inntektsgarantier og prisstøtte. Denne trenden gjorde seg gjeldende i store deler av Vest-Europa i perioden. Kornproduksjon og kornhandel var også under betydelig statlig kontroll fordi varen var ansett som for viktig til å legges til et fritt marked. Bønder hadde derfor også stor politisk innflytelse, særlig i produserende land.<sup>57</sup>

Landbrukspolitikk skiller seg fra annen politikk på særlig to områder. Økonomisk ville

---

<sup>52</sup> Isoni A. (2015). The Common Agriculture Policy (CAP): Achievements and Future Prospects. I Monteduro M., Buongiorno P., Di Benedetto S., Isoni A. (red.). *Law and Agroecology*. Hentet fra [https://doi.org/10.1007/978-3-662-46617-9\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-662-46617-9_9): 186

<sup>53</sup> Tracy, M (1989). *Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988* (3.utg.): 216

<sup>54</sup> McGlade 2009: 82-83

<sup>55</sup> Atkin, M (1995). *The International Grain Trade* (2.utg.): 24

<sup>56</sup> Isoni 2015: 186

<sup>57</sup> Atkin 1995: 47

det å operere med et helt fritt marked være ustabil fordi etterspørselen var uelastisk og tilbudet var påvirket av værforholdene. Den andre grunnen var politisk. Siden mat var, og er, en helt essensiell ressurs var det viktig for myndighetene å sikre god forsyning. Bønder hadde i mange produserende land stor politisk makt, og myndighetene opererte med stor grad av subsidier til landbruket.<sup>58</sup> Et viktig premiss var at nasjonale politikere ønsket å gjenvelges og kunne dermed ikke ta for store risikoer. Å tilfredsstille landbruksprodusenter var derfor viktig i mange land. Diskusjonene og forsøket på å etablere en felles landbrukspolitik var preget av at partene satte nasjonale interesser først. Dannelsen av Det europeiske økonomiske fellesskap (EEC) og senere også *Common Agricultural Policy* (CAP) var uttrykk for dette. Uenighetene handlet blant annet om hvorvidt landbruket skulle ligge under overnasjonal myndighet eller ikke, adgang til markeder og bruk av felles tariffier.<sup>59</sup> Mer konkrete eksempler på hvordan disse ulike interessene påvirket forhåndslagring av mat kommer i kapittel 3 hvor arbeidet med nasjonale forhåndslager analyseres.

Tendensene i landbrukspolitikken var sterk beskyttelse av sektoren og at nasjonale interesser kom først. De nasjonale interessene varierte ut ifra om landene var eksporterende eller importerende. Førstnevnte land søkte særlig å isolere sine bønder fra verdensmarkedet for å sikre prisstabilitet.<sup>60</sup> Tendensene la føringer for NATOs behandling av beredskapslagring av mat, og særlig hvete, ved at produserende land var lite villige til å bygge strategiske beredskapslager til tross for store overskudd av hvete (se kapittel 3.1.3). For å bygge strategiske forhåndslager må varen hentes fra et sted, hvilket innebærer kostnader. Oppbygging av strategiske varer medfører ofte umiddelbar økning i prisene på varen.<sup>61</sup> Dette ønsket de fleste styresmaktene å forhindre både fordi det ville forverre underskuddet i betalingsbalansen og fordi de ønsket å beskytte landbrukssektoren i størst mulig grad. Utbredt bruk av subsidier var kostbart for nasjonale myndigheter og jo større inngripen i markedet, jo større var sannsynligheten for ustabile priser og dermed kunne også behovet for subsidier øke. Overskuddsproduksjon medførte også lavere priser på korn og dermed lavere inntekt for bøndene med mindre de fikk betydelige subsidier fra staten. Derfor var perioden etter andre verdenskrig preget av forsøk på å begrense utgiftene og på å holde tilbake overskuddsproduksjonen.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> Atkin 1995: 46

<sup>59</sup> Tracy 1989: 253 & Isoni 2015: 187

<sup>60</sup> Atkin 1995: 56

<sup>61</sup> Carr, M. RTG-05 Green Pool. *Historical Archives of the European Union*. Hentet fra <https://archives.eui.eu/en/fonds/472901?item=RTG-05>

<sup>62</sup> Tracy 1989: 219

### **Kapittel 3 Medlemmenes forhåndslager**

Dette kapitlet skal studere hvordan NATOs medlemsstater arbeidet mot målet om å forhåndslagre nok mat til å dekke befolkningens grunnleggende behov i en krisesituasjon. Strategisk forhåndslagring var ansett som det viktigste tiltaket for å ivareta matsikkerheten i NATO-området fordi importforstyrrelser var et sannsynlig scenario ved en ny konflikt. Etter at Seniorkomiteen overtok ansvaret for sivil beredskapsplanlegging i NATO i 1955, vedtok de at beredskapsmålet var at hvert medlemsland skulle kunne sikre overlevelse av befolkningen i minst 30 dager ved et atomangrep. Mat- og landbrukskomiteen arbeidet derfor mot dette minimumskravet hvor satsingen var størst på kornprodukter, siden det var billig og ikke minst en viktig del av alle landenes konsum. Ettersom forsvarsalliansen ikke hadde noen form for overnasjonal myndighet over sine medlemmer, var de avhengige av at landenes nasjonale myndigheter tok det nødvendige ansvaret for å oppfylle kravene innen sivil beredskap. I realiteten betød det at komiteen kun kunne legge til rette for erfaringsutveksling, komme med råd og anbefalinger, samt legge press på medlemslandene til å ta de nødvendige stegene. Kapitlet undersøker mer konkret i hvor stor grad nasjonale myndigheter fulgte opp anbefalingene fra Mat- og landbrukskomiteen i arbeidet med strategisk forhåndslagring, og hvorfor dette var, eller ikke var, tilfellet.

Samlet sett var progresjonen i arbeidet med å opprette nasjonale forhåndslagre ikke tilstrekkelig med tanke på overlevelse i minst 30 dager, og de nådde altså aldri Seniorkomiteens mål. Denne konklusjonen kom på bakgrunn av særlig én faktor, at de færreste hadde strategiske lager. Av samtlige NATO-medlemmer var det kun Norge, Storbritannia, Belgia og Vest-Tyskland som prioriterte å opprette strategisk beredskapslagre. Et interessant element i analysen er hvordan enkelte land ga uttrykk for å ha tilstrekkelige lager, samtidig som det gjennom kildematerialet etter hvert kom tydelig frem at lagrene de henviste til ikke var strategiske, og dermed ikke øremerket en nødssituasjon. Årsaken til at medlemsstater ikke valgte å investere i strategisk forhåndslagring begrunnes i stor grad med mangel på tilgjengelige økonomiske midler. Økonomi var nok i aller høyeste grad en reell utfordring, særlig med tanke på rotasjon av slike lager, en prosess som krevde betydelige midler. Likevel viser tallene at det var stor økning i forsvarsbudsjettene for perioden, samtidig som at enkelte land var i stand til å sette av midler til forhåndslagring.

De store ulikhetene mellom medlemsstatene, i alt fra geografiske forhold til importavhengighet og landbrukspolitikk, skapte stor utfordring i arbeidet med strategisk forhåndslagring. Av kildene er det tydelig at mange land legitimerte fraværet av satsing på forhåndslagring med stor hjemmeproduksjon og at de dermed var selvforsynte. Dette var

tilfellet for blant annet USA, Canada, Tyrkia, Italia og Frankrike. Denne legitimeringen ble imidlertid sterkt svekket i lys av antagelsene om atomangrep med dets konsekvenser, hvor også hjemmeproduksjonen med stor sannsynlighet ville rammes. Plasseringen av eksisterende strategiske lager og foredlingsfasiliteter var også en sentral årsak til at Komiteen for mat og landbruk ikke var tilfreds med medlemmenes tiltak innen beredskapslagring. Hovedutfordringen var uansett at nasjonale interesser kom først, og disse sammenfalt ikke nødvendigvis med NATOs interesser.

### **3.1 Ulike forutsetninger og lagringspraksis**

I den første som rapporten Mat- og landbrukskomiteen sendte til Rådet, i 1954, understreket den hvor viktig det var med forhåndslagring, særlig av kornprodukter.<sup>63</sup> Dette fordi de fleste medlemslandene hadde høyt konsum av hvete. Komiteen, ledet av E.M.H Lloyd fra Storbritannia, vedtok derfor at denne varen burde prioriteres i arbeidet med forhåndslagring.

Som vist i kapittel 1.1 var det hovedsakelig to måter å administrere beredskapslager av mat på. Lagrene kunne holdes av staten eller av private aktører, eventuelt en kombinasjon av disse. Italia, Norge, Tyrkia og Storbritannia mente at beredskapslagre burde ligge under statlig forvaltning. Belgia, Danmark, Luxembourg og Portugal ønsket at privat næringsliv skulle bygge og kontrollere lagrene, men med noe statlig tilsyn etter vedtatte bestemmelser. Frankrike tenkte seg en kombinasjon av disse, mens styresmaktene i Hellas og Nederland ikke hadde tatt stilling til saken på daværende tidspunkt.<sup>64</sup>

De fleste land opererte i praksis med en slags kombinasjon, ofte hvor staten subsidierte private aktører for å bygge forhåndslager. Trenden var likevel at de fleste styresmakter vendte tilbake til systemet med kommersiell handel gjennom private aktører, noen år etter krigens slutt. Den nederlandske delegasjonen påpekte at denne trenden ville motarbeide viljen blant nasjonale myndigheter til å bygge beredskapslager av mat. I tillegg poengterte de at det ville være vanskelig å overtale de ulike myndighetene om viktigheten av å holde store lager da det var overskudd av hvete i de produserende landene i Europa.<sup>65</sup> Dette gjaldt særlig Frankrike, Danmark, Italia, Tyrkia og delvis Nederland, som var mer eller mindre selvforsynte. Viktigheten av hvetelager måtte derfor fremmes tydelig til medlemmenes styresmakter umiddelbart, særlig med tanke på at den normale trenden på

---

<sup>63</sup> C-M(54)19: 3

<sup>64</sup> AC/25(FA/SW)D/3. Food and Agriculture Planning Committee. *Group of experts on stockpiling wheat*. 14/04-1954: 2

<sup>65</sup> AC/25(FA)R/5. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of meetings held at the Palais de Chaillot, Paris, on Monday and Tuesday 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> November, 1953*. 20/11-1953: 2

daværende tidspunkt, i 1953, var reduksjon av blant annet hvetelagre.<sup>66</sup> I Storbritannia ble for eksempel hvetehandelen i perioden 1953-1954 gradvis overført til privat næringsliv, mens strategiske forhåndslager forble under statlig kontroll. I Nederland ble både hvetehandel og beredskapslagring gradvis overført til privat næringsliv i perioden 1953-1955, da det først og fremst var på grunn av andre verdenskrig at disse havnet under statlig kontroll.<sup>67</sup>

USA og Canada skilte seg ut i NATO-sammenheng. Som de to klart største landene, samt sin geografiske plassering, stod de i en helt annen posisjon enn sine vesteuropeiske allierte. Begge hadde også store nok hjemmemarked til å forsyne seg selv, selv om enkelte områder og ressurser ville kunne legges i ruiner ved et krigsutbrudd. Distribusjon av tilgjengelige ressurser, samt sårbar beliggenhet av foredlingsfasilitetene og engrosforsyningene, var deres største utfordringer.<sup>68</sup> USA iverksatte økt jordbruksproduksjon som et tiltak for å bedre matsikkerheten og det var estimert at produksjonsnivået skulle økes med 20% innen de neste fem årene. Allerede på det tidspunktet var produksjonen hele 40% høyere enn den var i 1939.<sup>69</sup> Det var ellers få planer om strategisk forhåndslagring av mat på agendaen. I Canada var ingen studier på forhåndslagring foretatt. Dette begrunnet de med at de var et eksporterende land og derfor hadde de normalt sett lager av brødkorn, grovkorn, kjøtt, meieriprodukter og hermetiserte varer.<sup>70</sup> I rapportene og notatene fra Mat- og landbrukskomiteen som handler om arbeidet med å forhåndslagre mat, er de to nordamerikanske landene underrepresentert i forhold til sine europeiske allierte. Både de amerikanske og de kanadiske delegasjonene var likevel fremtredende i komiteen. De var blant annet svært aktive i å fremme viktigheten av å beredskapslagre, samt tilby støtte til sine europeiske allierte (se kapittel 4).

### 3.1.1 Statskontrollerte lager

Norge, Storbritannia, Vest-Tyskland, Tyrkia og Italia ønsket direkte statlig styring av eventuelle forhåndslager av korn. I disse landene var det myndighetene som eide, eller skulle eie, lagrene. Av de nevnte landene hadde først og fremst Norge, Storbritannia og Vest-Tyskland andre faktorer til felles. Alle var avhengige av import. Geografisk sett var de alle plassert godt innenfor det vestlige sfæren og lå derfor også utsatt til med tanke på sovjetisk

---

<sup>66</sup> AC/25(FA)R/5: 2

<sup>67</sup> AC/25(FA)D/56/2. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures. Note by the Netherland Delegation.* 06/01-1955: 1

<sup>68</sup> AC/25(FA)D/63/5. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the United States Delegation.* 9/4-19

<sup>69</sup> AC/25(FA)R/1. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of meetings held at the Palais de Chaillot, Paris, on Tuesday, Wednesday and Thursday, 24<sup>th</sup>-26<sup>th</sup> March 1953.* 07/04-1953: 2

<sup>70</sup> AC/25(FA)D/8. Food and agricultural planning committee. *Peacetime readiness measures.* 01/06-1953

aggresjon.

Norges representant, H. Holager, påpekte at landet var avhengig av import med opptil 50% på de fleste matvarer og over 80% på brødkorn. Det fantes heller ingen hjemmeproduksjon av andre produkter. På bakgrunn av dette var derfor styresmaktene klar over behovet for beredskapslagring, blant annet fordi Norge også til vanlig importerte noen varer fra Russland og satellittstatene, hvilket ville bli vanskelig å erstatte ved en krig.<sup>71</sup> Forhåndslagring av diverse varer som korn, fôr, gjødsel, vakuumpakket gjær for brødbaking var allerede opprettet, og statusen i 1955 var at Norge hadde forhåndslagret brødkorn tilsvarende 8-9 måneders konsum. I Nord-Norge var mel lagret for en periode på 6 måneder, men grunnet forringelse så hadde det allerede vært store tap. Representanten tvilte derfor på om det var mulig å forhåndslagre i form av mel.<sup>72</sup>

I 1953 presiserte G.S Bishop og H.S Barnes, delegasjonen fra Storbritannia, at 60% av matvarene i landet kom fra import (kalorimessig) og myndighetene erkjente viktigheten av å forhåndslagre. Erfaringene fra to verdenskriger hadde også gitt økt fokus på matforsyninger og problemer tilknyttet dette i en krigssituasjon. Midler var derfor satt av for å kunne etablere slike lagre.<sup>73</sup> Et annet tiltak iverksatt fra Storbritannias side var økt hjemmeproduksjonen, en produksjon som hadde økt mer enn 60% fra 1939.<sup>74</sup> Hvete stod også sentralt for britiske myndigheter, og de hadde sett på mulighetene for å produsere mel med lang holdbarhet. Problemet med rotasjon av lager var et alvorlig problem som mel med lang holdbarhet til en viss grad kunne bidra med å løse.

Vest-Tyskland ble NATO-medlem i 1955 og lå i en utsatt posisjon med tanke på spenningen mellom øst og vest. Myndighetene hadde allerede på dette tidspunktet forhåndslagret brødkorn for tre måneder og dyrefôr for to. Sukker fantes det også noen lager av, som var kontrollert og finansiert av styresmaktene og oppbevart ved hjelp av private aktører. Disse varene utgjorde kravene for én måned.<sup>75</sup> Med tanke på delingen av landet hadde Vest-Tyskland mistet tilgang på verdifulle ressurser og forsyninger fra øst, og behovet for strategiske lager var derfor stort.

Den tyrkiske representanten, Bagana, pekte på at myndighetene i landet først og fremst tok alle nødvendige steg for å øke jordbruksproduksjonen som også var grunnmuren i

---

<sup>71</sup> AC/25(FA)R/1: 5

<sup>72</sup> AC/25(FA)R/5: 3

<sup>73</sup> AC/25(FA)D/5. Food and Agriculture Planning Committee. *Note by the secretary*. 23/05-1953

<sup>74</sup> AC/25(FA) R/1: 3

<sup>75</sup> AC/25(FA)D/63/6. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the Federal Republic of Germany*. 9/4-1956



tyrkisk økonomi. Siden 1950 var landet også blitt eksportør av varer som korn, bomull, matfett og tørkede grønnsaker. Bagana fortalte at landet anså det som svært viktig å bygge beredskapslager i fredstid. Med tanke på at landet var eksportør av korn, var de i en posisjon hvor de kunne bidra slik at alliansen kunne bygge opp et felles lager. De la også frem en oversikt over hvor stort overskudd de var ventet å få ut av sitt landbruksprogram de neste årene. I 1957-58 ville dette overskuddet ligge på 3,1 millioner tonn. På daværende tidspunkt, i 1955, hadde de i tillegg allerede et overskudd på to millioner tonn, som på mange måter løste problemet med forhåndslagring for deres egen del.<sup>76</sup>

Italias delegasjon, professor Papi, beskrev en problematisk økonomisk tilstand med høy arbeidsledighet og lave lønninger. I tillegg var det behov for å øke investeringer innen industriellproduksjon og økt behov for import av både råmateriale og mat. Det viktigste for Italia på dette tidspunktet var å unngå inflasjon.<sup>77</sup> Myndighetene hadde de siste tre årene arbeidet med forhåndslagring og hadde derfor et stort forhåndslager av hvete.<sup>78</sup> Lageret utgjorde en million tonn og skulle være nok til å dekke tre måneders konsum. Italia ville kun lagre i form av hvete/korn fordi mel ikke egnet seg for langtidslagring i middelhavsklimaet grunnet risikoen for nedbrytning. Videre anså styresmaktene at landet ved god innhøsting ville være selvforsynte med mat. Lagringskapasiteten var god, men de var ofte oppbevart i sårbare områder og kunne derfor med fordel spres i større grad. For å lykkes med dette var de for øvrig avhengige av å få varsel om et mulig angrep i god nok tid.<sup>79</sup>

### **3.1.2 Lagerordninger holdt og administrert av private selskaper**

Danmark, Nederland, Luxemburg, Frankrike, Portugal og Belgia opererte med privatadministrerte forhåndslager. Med unntak av Belgia, hadde landene flere fellestrekk. De hadde store hjemmemarked og var dermed i stor grad selvforsynte. Flere av disse var også eksportører av mat. Belgia var på sin side avhengig av import og selv om det var industrielle matkonsern som holdt og administrerte de strategiske lagrene, benyttet belgiske myndigheter betydelig grad av statlig kontroll på beredskapslagrene.<sup>80</sup>

Belgias representant, M.L Frérotte, beskrev landet som sterkt industrialisert økonomisk og med en spredt befolkning, hvilket gjorde landet avhengig av matimport.

---

<sup>76</sup> AC/25(FA)D/37. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by the Turkish delegation.* 12/11-1953.

<sup>77</sup> AC/25(FA) R/1: 4-5

<sup>78</sup> AC/25(FA) R/5: 2

<sup>79</sup> AC/25(FA)D/63/2. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the Italian Delegation.* 9/4-1956

<sup>80</sup> AC/98-D/33. Senior Civil Emergency Planning Committee. *High priority goals and objectives for civil emergency planning and review on progress.* 26/10-1956: 6

Landets reservelager bestod vanligvis av hvete og fett og kunne dekke fire måneder med normalt konsum.<sup>81</sup> De meddelte også at det skulle være uproblematisk å forhåndslagre for tre måneders konsum, så lenge de kunne benytte seg av den eksisterende økonomiske strukturen. Omrokking på denne ville føre til utfordringer.<sup>82</sup> Allerede året etter, i 1954, meddelte de imidlertid at budsjettkutt hadde ført til at myndighetene måtte redusere subsidier som var øremerket lagringskostnader, og beredskapslagrene av hvete og fett var redusert fra fire til to måneders konsum.<sup>83</sup>

Nederlands representasjon i komiteen presiserte gjentatte ganger viktigheten av forhåndslagring som tiltak et for å sikre matsikkerheten i NATO-landene. Landet var også avhengig av import på enkelte varer og myndighetene planla derfor å bygge opp beredskapslager. Til tross for dette ble ikke slike lagre etablert i Nederland de første årene. En utfordring var at de hadde knapphet på enkelte ressurser og overskudd av andre. Når det gjaldt overskuddet ville utfordringen være å klare å benytte disse ressursene selv dersom eksportnæringen ville opphøre ved et krigsutbrudd. De måtte derfor utarbeide en metode, for å løse dette.<sup>84</sup> Nederlands representant meddelte også, som et svar på britenes bekymring angående mel med lang holdbarhet, at de i perioden 1940-1945 hadde lagret importert mel som fremdeles var av god nok kvalitet for menneskelig konsumering på slutten av denne perioden.<sup>85</sup>

Luxemburgs representant berettet at de ikke hadde sett på tiltak for å sikre seg i en krigssituasjon, men at de ville se nøye på eventuelle anbefalinger som kom fra Komiteen for mat og landbruk. Lagre med hjemmeproduert og importerte matvarer var nok til å forsyne landet med mat i flere uker. Avhengig av sesong og størrelsen på den foregående innhøstingen, ble brødkorn lagret i tilfredsstillende kvanta, og skulle være nok til å dekke mellom to og åtte måneders etterspørsel.<sup>86</sup>

Delegasjonen fra Portugal berettet at produksjonen av korn og kjøtt ikke var tilstrekkelig, men at mulighetene for beredskapslagring av mat var begrenset grunnet kostnadene.<sup>87</sup> På daværende tidspunkt var normale lager av hvete og andre sorter matkorn oppbevart ved møller og i siloer, men de presiserte at det ikke fantes store beredskapslager av

---

<sup>81</sup> R/1: 4

<sup>82</sup> AC/25(FA)D/31. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by the Belgian delegation.* 14/09-1953

<sup>83</sup> AC/25(FA) D/56/1. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures. Note by the Belgian Delegation.* 27/12-1954

<sup>84</sup> AC/25(FA)R/1: 1-2

<sup>85</sup> AC/25(FA)R/5: 3

<sup>86</sup> AC/25(FA)D/19. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures.* 16/06-1953

<sup>87</sup> AC/25(FA) R/1: 5-6

hverken korn eller andre produkter.<sup>88</sup> Tre aktører var sentrale i arbeidet med forhåndslagring av hvete; bøndene, den nasjonale føderasjonen av hvetedyrkere og mølleindustrien. Prisen på hveten ble satt av styresmaktene etter hver innhøsting. Selv i år med dårlig høsting mente de at fem måneders forhåndslagret hvete kunne holdes og at normale forsyninger derfor var sikret.<sup>89</sup> De hadde per 1955 et veldig tilfredsstillende beredskapslager. Reservene av hvete møtte ikke bare etterspørselen frem til neste høsting, men kunne vare 3-4 måneder utover det.<sup>90</sup>

Danmarks representant fokuserte særlig på landets spesielle posisjon som eksportør av mer enn 50% av landbruksproduksjonen. Erfaringer tilsa at de ville opprettholde høy produksjon også i krisetid. Selv husdyrproduksjonen, som i utgangspunktet bestod av noe importert korn og kraftfôr, hadde i løpet av de siste årene i større grad blitt erstattet av økt hjemmeproduksjon.<sup>91</sup> Forhåndslagring for Danmark sin del ville konsentrere seg om enkelte varer som oljekake og korn, men dette var ikke etablert på daværende tidspunkt. Import av disse to varene var blitt sentralisert i etterkrigsårene, men ansvaret for dette ble gitt tilbake til det private markedet i 1953.<sup>92</sup>

H. Layeillon fortalte på vegne av franske myndigheter om planer om å holde produksjonen i landbruket så høy som mulig. Videre berettet han om omfattende planer for å håndtere en krisesituasjon, men at slike forberedelser foreløpig kun fantes på papiret. Dette gjaldt særlig planer rundt strategisk beredskapslagring, som hadde for store kostander knyttet til seg.<sup>93</sup> Han bemerket at økonomiske utfordringer var en overhengende faktor for de fleste av NATOs medlemsland.

Delegasjonen fra Hellas meddelte i 1953 at landet hadde stort underskudd av både mat- og jordbruksproduksjon, og de var dermed avhengig av oversjøiske markeder for essensielle varer. Behovet for beredskapslager var derfor i aller høyeste grad til stede, men grunnet økonomien var ikke dette gjennomførbart i henhold til både budsjett og betalingsbalanse.<sup>94</sup> Greske myndigheters eierskap over forhåndslager er noe uklart. Samtidig

---

<sup>88</sup> AC/25(FA)D/14. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures*. 04/06-1953

<sup>89</sup> AC/25(FA)D/30. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by the Portuguese Delegation*. 10/09-1953

<sup>90</sup> AC/25(FA) D/56/6. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures. Note by the Portuguese delegation*. 26/02-1955: 4

<sup>91</sup> AC/25(FA)D/9. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures*. 01/06-1953

<sup>92</sup> AC/25(FA) D/38. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by the Danish delegation*. 12/11-1953

<sup>93</sup> AC/25(FA) R/1: 4

<sup>94</sup> AC/25(FA) D/32. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by the Greek delegation*. 24/09-1953

er det ikke av stor relevans da de aldri opprettet strategiske lager i perioden 1953-1965.

### **3.1.3 Importavhengighet, eierskap og landbrukspolitik**

Det kan trekkes en foreløpig konklusjon ut ifra de ulike delegasjonenes respons, på vegne av sine regjeringer, i forbindelse med beredskapslagring i fredstid. Først og fremst viser den at ulikhetene var store og at både geografi, importavhengighet og økonomisk struktur var utslagsgivende faktorer i arbeidet med forhåndslagring. Hovedtrenden er at de landene som var mest avhengig av import var de som allerede var i gang med strategisk forhåndslagring, eller hadde planer om å opprette dette. Disse landene vedtok også å operere med direkte statlig kontroll over lagrene, slik som Storbritannia, Norge og Vest-Tyskland. Av landene med privateid eller privatadministrert lagringssystem, var det kun Belgia per 1954 som hadde strategiske forhåndslager av mat, i form av korn. En annen tydelig trend er at de landene med høy hjemmeproduksjon var mindre villige til å starte prosessen med å bygge forhåndslager da de selv mente de var selvforsynte. Dette gjaldt særlig Danmark, Frankrike, Tyrkia. Disse iverksatte også økt hjemmeproduksjon som et tiltak for å bedre matsikkerheten og mente derfor at behovet for strategisk forhåndslagring ikke var like prekært. Å utvide jordbruksproduksjonen var et sentralt tiltak i europeisk landbrukspolitik etter andre verdenskrig. Importavhengighet og hvorvidt beredskapslagre lå under statlig eller privat kontroll, er ikke nok til å forklare hvorfor medlemsstatene prioriterte så ulikt. Forhåndslagring må også sees i sammenheng med nasjonal og europeisk landbrukspolitik.

Kapittel 2.3 viste hvordan tendenser i landbrukspolitikken kunne påvirke valget om å etablere strategiske beredskapslager av mat. I tillegg var politikken et konfliktfylt anliggende hvor konsensus var vanskelig å oppnå. Ulike interesser gjorde det også vanskelig å implementere en felles europeisk landbrukspolitik. Storbritannias myndigheter møtte motstand mot økt statlig involvering og bruk av landbruksstøtte. Økonomer i landet mente at det var lite hensiktsmessig, og lite lønnsomt, for Storbritannia å subsidiere britisk landbruk da import fra utlandet var billigere.<sup>95</sup> Selv var de også svært interessert i å opprettholde handel med Det britiske samveldet som del av sin landbrukspolitik og myndighetene var derfor sterkt imot overnasjonalitet, i motsetning til for eksempel Frankrike og Nederland.<sup>96</sup> Med tanke på at import- og eksportstans var den reelle trusselen NATOs komiteer arbeidet ut ifra, var det derfor essensielt for britiske myndigheter å bygge strategiske forhåndslager da interessen for deres del var å belage seg på import fra Samveldet.

---

<sup>95</sup> Tracy 1989: 230

<sup>96</sup> Isoni 2015: 187

I Frankrike var ikke landbruket, på samme måte som i Storbritannia, et tema for økonomisk analyse. Landbruket var ansett som essensielt for den franske økonomien, men store deler av sektoren var underutviklet. Potensialet var likevel til stede og målet for Frankrike var å fortsette å øke produksjonen og dermed også øke mengden eksport.<sup>97</sup> Med økt eksport som mål var det kanskje heller ikke sannsynlig at midler ville settes av til å etablere forhåndslager av mat. Frankrike var likevel ett av landene med stort overskudd av hvete, så hvorfor brukte ikke myndighetene dette overskuddet til å etablere strategiske lager? I både eksporterende og importerende land ga staten subsidier til landbruket for å få bønder til å produsere nok. Dette medførte imidlertid overskuddsproduksjon. I et forsøk på å begrense denne trenden i Frankrike, ga franske myndigheter garanterte priser kun på produksjon nødvendig for å oppfylle etterspørselen. All produksjon over var ikke dekt av prisgaranti.<sup>98</sup> For å bygge strategiske forhåndslager av god nok størrelse måtte landene enten ha kjøpt fra utlandet, fra storekporterende land, eller produsert mengden selv. Å produsere selv ville krevd betydelige subsidier og kostet staten dyrt. Som påpekt i kapittel 2.3 forsøkte ofte myndighetene snarere tvert imot å begrense utgiftene og ønsket derfor å holde tilbake overskuddsproduksjon.<sup>99</sup> Eksemplet viser utfordringer som særlig produserende land stod ovenfor og er med på å forklare hvorfor selvforsynte land ikke ønsket å prioritere strategisk beredskapslagring. Hvis samtlige europeiske allierte skulle ha opprettet slik lager nok til å dekke befolkningens behov over en lenger periode, ville det medført store endringer i kornmarkedet ved blant annet økt etterspørsel. Endringer i markedet og tilbud/etterspørsel ville igjen påvirket prisene, dette i en periode hvor nasjonale myndigheter var opptatt av prisstabilitet i landbrukssektoren, og særlig på korn og hvete.

Fra etableringen av kull- og stålfelleskapet i 1952 og frem til en felles europeisk landbrukspolitikk, *Common Agriculture Policy* (CAP), trådte i kraft i 1967, var forsøkene på et samarbeid preget av en rekke utfordringer. I siste halvdel av 1950-tallet kom det forslag om å innføre felles tariff for medlemmene av EEC. Målet var å fjerne handelstariffer mellom medlemmene, kvoter skulle på sikt fjernes og felles eksterne tariffer skulle opprettes. Frankrike, Italia og Nederland ville ikke godta å åpne sine markeder for industrielle varer dersom ikke Tyskland ga adgang til sin landbrukseksport.<sup>100</sup> Nederland ønsket videre et så fritt marked som mulig da landet var en effektiv produsent. Frankrike på den andre siden

---

<sup>97</sup> Tracy 1989: 231-232

<sup>98</sup> Ibid: 222-223

<sup>99</sup> Ibid: 219

<sup>100</sup> Ibid: 251

insisterte på en markedsorganisering som skulle sikre adekvat avkastning, samt at de ønsket å bli prioritert foran tredjeland når det kom til import. I 1960 kom det forslag om å akselerere introduksjonen av en felles ekstern tariff og konflikten over landbruk blusset opp. Tyskerne insisterte på at en slik akselerasjon ikke skulle gjelde landbruk, mens Nederlenderne nektet å akseptere at landbruk ikke skulle inkluderes. Videre utfordringer kom da kommisjonen foreslo å senke prisene på korn og sukker som første steg for å nærme seg felles tariff. Det ville påvirke prisene i negativ retning i Tyskland, Luxemburg og Italia, mens Frankrike og Nederland ville få oppgang i prisene.<sup>101</sup> De ulike interessene gjorde det vanskelig å utarbeide en felles landbrukspolitikk. På mange måter forsterket den europeiske landbrukspolitikken behovet for at de importavhengige landene måtte etablere strategiske forhåndslager. Den omfattende bruken av prisstøtte og subsidiering til jordbruket førte faktisk til økt proteksjonisme.<sup>102</sup> Ved en krisesituasjon hadde historien også vist at proteksjonistiske tendenser dominerte, også i landbruket.

Norge var det eneste landet som holdt beredskapslager på et høyt nivå, slik det fremlegges av komiteen. Norges initiativ til å etablere strategiske lager skyldtes dog ikke anmodninger fra Mat- og landbrukskomiteen. Gjennom hele 1950-tallet var det politisk vedtatt, og faktisk lovfestet, at Statens Kornforretning skulle holde lager av korn tilsvarende ett års krigsforbruk, uten at dette var konkretisert i volum.<sup>103</sup> Beslutningen om å opprette strategiske forhåndslager var altså allerede en bevisst politikk på bakgrunn av erfaringene fra verdenskrigene.

### **3.2 Nye forutsetninger: atomkrig**

I 1955 begynte alle komiteene som arbeidet med sivil beredskap å jobbe ut ifra antagelser om atomangrep. NATO måtte nå anta at fienden ville kunne bruke atomvåpen i tillegg til konvensjonelle våpen. Sannsynlige mål var antatt å være alliert atomproduksjon, allierte styresentre, industri- og kommunikasjonssentre, havner og befolkningsentre.<sup>104</sup> Store partier med beredskapslagret mat og foredlingsfasiliteter ville også stå i fare for å bli hardt skadet, særlig hvis de var plassert i sårbare områder. Radioaktivt nedfall og dets konsekvenser skapte stor bekymring fordi det kunne redusere muligheten for hjemmeproduksjon, samt ødelegge

---

<sup>101</sup> Tracy 1989: 253

<sup>102</sup> Ibid: 237-238

<sup>103</sup> Hageberg & Smedshaug 2013: 15

<sup>104</sup> AC/25(FA)D/58. Food and Agriculture Planning Committee. *Further assumptions for civil emergency planning*. 26/06-1955: 2

det overskuddet som allerede fantes.<sup>105</sup> Dette endret på mange måter premissene for landene som var selvforsynte.

I lys av de nye antagelsene måtte Mat- og landbrukskomiteen tenke nytt og bredere i arbeidet med forhåndslagring. Komiteen uttrykte bekymring for både lokal og nasjonal sult ved et bombeangrep og derav også kollaps av moral, lov og orden.<sup>106</sup> Derfor ønsket de å kartlegge hvilke tiltak de ulike medlemmene allerede hadde tatt for å bygge nasjonale matlagre for de første 30 dagene av en eventuell krig. I tillegg ønsket de en oversikt over eventuelle planer for å øke denne beredskapen.<sup>107</sup> Det var særlig i 1956 at de nasjonale representantene fremla konkrete tall på hvor mye landene hadde forhåndslagret, etter ønske fra styreleder i komiteen. Svarene fra de ulike delegasjonene viste også her stor divergens i hvordan dette så langt hadde blitt løst av de respektive myndighetene og fremgangen var ikke stor fra de foregående tre årene.

Den belgiske delegasjonen var bekymret for et atomangrep særlig grunnet sin geografiske posisjon. Størrelsesmessig var de et lite land med høy befolkningstetthet, samt at havnen i Antwerpen var av stor militær betydning.<sup>108</sup> Per 1. mars 1956 hadde de derfor lagret 150 000 tonn med hvete, 5000 tonn vegetabilsk olje og 30 000 tonn med sukker. Hvete, som utgjorde storparten av beredskapslagringen siden oppbyggingen startet i 1951, kostet 465 millioner belgiske franc.<sup>109</sup> Disse lagrene skulle kunne møte kravene om å forsyne befolkningen de første 30 dagene ved eventuell krig, og kanskje lenger enn det.

Andre NATO-land som meldte inn konkrete tall på forhåndslagring av basisvarer var Vest-Tyskland. I Berlin var det bygget opp større lager av essensielle matvarer, holdt av føderale og lokale myndigheter, og disse kunne dekke nesten ett års forbruk av kornprodukter, sukker, kaffe og salt. I tillegg fantes det forhåndslagret fettstoffer i form av smør, fleisk og vegetabilsk olje, hermetisert kjøtt, kondensert melk og melkepulver samt tørkede poteter nok til å møte seks måneders forbruk. Mengden var bestemt i henhold til at Vest-Berlin hadde et innbyggertall på 2,2 millioner mennesker og at hver innbygger i snitt trengte 2000 kalorier. For Tyskland var også beliggenheten av beredskapslagrene en utfordring. Plasseringen var først og fremst valgt ut ifra et økonomiske perspektiv og deler av lagrene var derfor

---

<sup>105</sup> AC/25(FA)D/65. Food and Agriculture Planning Committee. *Food stockpiles. Note by the Secretary.* 9/4-1956: 2

<sup>106</sup> Ibid: 4

<sup>107</sup> AC/25(FA)D/63. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war.* 20/2-1956

<sup>108</sup> AC/25(FA)D/63/1. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the Belgian Delegation.* 09/4-1956: 1

<sup>109</sup> Ibid: 1-2

konsentrert i sårbare områder. Delegasjonen antok at 66% av kornlagrene var sårbare, 96% av kjølelagrene og 100% av alle tankene med vegetabilsk olje.<sup>110</sup>

Storbritannia hadde også etablert strategiske beredskapslager av vesentlig størrelse, uten at delegasjonen utdypet noe mer. I tillegg hadde de forhåndslagret noe utstyr for prosessering og tilberedelse av mat. Som Norge, så hadde også Storbritannia forsøkt å legge storparten av disse utenfor befolkningssentrene og sannsynlige mål. Samtidig erkjente de at den eksisterende beholdningen ikke var god nok til å forhindre sult dersom atomkrig skulle bryte ut.<sup>111</sup>

Nederland, Danmark, Tyrkia og Frankrike hadde fremdeles ikke etablert strategiske forhåndslager og hadde heller ingen planer om det. Frankrike påstod at de skulle klare å dekke kravet om 30 dagers matforsyning gjennom betydelig hjemmeproduksjon, men at utfordringer ville dukke opp dersom et angrep fant sted i den såkalte overføringsperioden, altså i perioden hvor fjorårets innhøsting tok slutt og frem til ny innhøsting. Dessuten erkjente de at beredskapslagre basert på overskudd fra innhøsting var sårbart og at de derfor var avhengige av å etablere strategiske forhåndslager,<sup>112</sup> men dette var altså ikke påbegynt. Norge hadde ingen økning på sine beredskapslager fra tallene presentert tidligere.

I det store og det hele uttrykte Mat- og landbrukskomiteen bekymring over hvor lite som var gjort for å sikre matforsyning de første 30 dagene av en eventuell krise. Komiteen understreket at dette var arbeid som måtte planlegges i god tid da det var en tidkrevende prosess både økonomisk og forsyningsmessig. Uten slike lager kunne ikke overlevelse av befolkningen sikres. Samtidig understreket de at uten tilfredsstillende matlager ville muligens alle andre planer for overlevelse etter et atomangrep vise seg å være verdiløse.<sup>113</sup>

Hvis et angrep kom plutselig, med bruk av atomvåpen, ville effektiv rasjonering eller jevn distribuering være umulig en god stund i den påfølgende tiden. I en sånn situasjon ville matkonsumet begrenses til et teoretisk minimum og mange ville sulte. Her la komiteen vekt på at dersom matinntaket reduseres plutselig, og ikke gradvis, ville det ha større effekt på kroppen enn ved en gradvis reduksjon. Derfor anbefalte sekretariatet i komiteen at medlemslandene i utgangspunktet opererte med å regne 2000 kalorier per hode per dag ved opprettelse av strategiske forhåndslager.<sup>114</sup> Samtidig erkjente komiteen at utfordringene var

---

<sup>110</sup> AC/25(FA)D/63/6

<sup>111</sup> AC/25(FA)D/63/4. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the United Kingdom Delegation.* 9/4-1956

<sup>112</sup> AC/25(FA)D/63/8. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the French Delegation.* 24/05-1956.

<sup>113</sup> AC/25(FA)D/65: 4

<sup>114</sup> Ibid: 6



mange, blant annet i forbindelse med langtidsoppbevaring av mat. Ideelt sett burde varene som lagres ha lang levetid, helst flere år, men dette feltet var lite studert og kan slik sett være med å forklare hvorfor initiativet var fraværende. Forskning fra Storbritannia viste at ved nøysom oppbevaring og gode forhåndsregler, kunne en rekke matvarer overleve opp mot ti år. Komiteen anmodet flere undersøkelser rundt dette og ønsket å intensivere arbeidet. At det var utfordringer tilknyttet langtidsoppbevaring av matvarer, både økonomiske og organisatoriske, var det liten tvil om. Komiteen var likevel av den oppfatning at kostanden i realiteten var små i forhold til de totale forsvarsutgiftene. De anslo at det ville koste ca. 2 dollar per innbygger, uansett land, å sikre mat den første uken av en krig. I tillegg mente de at dette måtte veies opp ved å se på faren ved mangel på mat i en sårbar periode da dette kunne gjøre alle andre kostbare forberedelser nytteløse.<sup>115</sup>

Mat- og landbrukskomiteen indikerte altså tydelig at de anså det økonomiske aspektet med beredskapslagring som mindre dramatisk enn hva medlemslandene konkluderte med. De mente at det med stor nok villighet ville være overkommelig for de fleste landene å etablere tilstrekkelige forhåndslager av mat. Hvorfor var denne viljen da såpass liten? Og hvorfor vektla de ulike delegasjonene det økonomiske aspektet i så stor grad? At storparten av NATO-landene opplevde økonomiske vansker i perioden, var nok i aller høyeste grad reell. Samtidig hadde store deler av det vestlige Europa en enorm økonomisk vekst fra 1950-årene og fremover. En vekst som også kommer frem av forsvarsutgiftene for samme periode. Den totale utgiften til forsvar for Europa-området innad i NATO hadde økt fra 4825 millioner dollar i 1949, til 19711 millioner i 1964, hvilket tilsvarte en økning på 308%. Frankrike var ett av landene som gjentatte ganger begrunnet fraværet av progresjon i økonomiske vansker. Statistikk viser at det franske forsvarsbudsjettet økte med hele 144% fra 1949-1959.<sup>116</sup> Denne trenden gjenspeiler for så vidt poenget til Mat- og landbrukskomiteen, som mente at den økonomiske byrden tilknyttet beredskapslagring og matsikkerhet var liten i det store bildet. Manglende vilje til å avsette penger til strategisk forhåndslagring virker derfor å være en årsak til mangelfull fremgang på området.

Et sentralt spørsmål er derfor hvor denne uviljen i så fall kom fra. For det første var det mange andre deler av forsvarsapparatet som krevde satsning og økonomiske midler, da særlig den militære opprustningen som gikk på militært utstyr og mannskaper. Dernest fikk ideen om det som etter hvert ble kalt velferdsstaten fotfeste i vesteuropeisk innenrikspolitikk.

---

<sup>115</sup> AC/25(FA)D/65:10

<sup>116</sup> M3(65)1. *Defence expenditure of NATO countries. 1949-1965. 15/12-1965.* Hentet fra [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_1965\\_12/20100830\\_1965-001.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_1965_12/20100830_1965-001.pdf)

Vesteuropeiske makter mente at sivilsamfunnet var svekket som følge av høy arbeidsledighet og stor usikkerhet rundt personlig inntekt, som stammet fra mellomkrigstiden. Myndighetene var ivrige etter å sikre velgere ved å tilby det store deler av folket ønsket, nemlig sosial sikkerhet gjennom oppbyggingen av en velferdsstat.<sup>117</sup> Dette var det bred konsensus om blant politiske partier i Vest-Europa og dette var en satsing som krevde betydelige økonomiske midler. Frykten for at store forsvarsbudsjett skulle ha negativ effekt på den økonomiske veksten var stor. Derfor var også konflikten mellom militær sikkerhet og økonomisk sikkerhet fremtredende de første årene av NATOs levetid.<sup>118</sup> Altså, med for stor satsing på forsvar, ville det ikke være igjen nok økonomiske midler til å bygge den velferdsstaten som befolkningen ønsket. For å beholde velgere måtte derfor vesteuropeiske regjeringer, samt opposisjonspartier, møte dette kravet dersom de skulle oppnå bred nok støtte i folket. I denne sammenheng er landbrukspolitikken nok en gang sentral. Landbruksprodusenter var en gruppe med politisk makt i den forstand at de produserte nødvendige varer for sine land. Bruken av subsidier til landbruket er allerede drøftet, men et viktig aspekt som så langt ikke er nevnt, er hvordan denne politikken medførte kostnader for konsumenter og skattebetalere som indirekte var med på å gjøre prisstøtten mulig. Villigheten til å subsidiere bønder avtok også så fort etterspørselen innenriks var dekket.<sup>119</sup> Da politikere ønsket å sikre velgere la nok det begrensninger på hvor omfattende subsidier landbruket kunne få og avgjorde nok også i noen grad hvorvidt det lot seg gjennomføre å etablere strategiske forhåndslager av mat. Å begrunne kostandene ville nok være utfordrende særlig i de landene som i stor grad var selvforsynte.

Progresjonen innen beredskapslagring var uansett liten, og derfor ønsket Mat- og landbrukskomiteen at Seniorkomiteen skulle invitere medlemslandenes myndigheter til et møte, for å få de til å jobbe mer aktivt og målrettet mot minimumskravet om 30 dagers selvforsyning.<sup>120</sup> De ønsket altså press fra leddet lenger opp i systemet siden beredskapslagring var ansett som essensielt for matsikkerheten i sin helhet. Samtidig vektla komiteen at det var nasjonale myndigheter som hadde ansvaret for å følge opp arbeidet og tiltakene, og at NATO først og fremst var en rådgivende funksjon.

---

<sup>117</sup> Milward, A.S. (2001). Different Securities? NATO and the Transformation of the State. I Schmidt, G (eds). *A History of NATO: The First Fifty Years* (vol 1): 15

<sup>118</sup> Ibid: 15-16

<sup>119</sup> Atkin 1995: 46-47

<sup>120</sup> AC/98-D/18. Senior Civil Emergency Planning Committee. *Report by the Food and Agriculture Planning Committee on food stockpiles*. 14/04-1956: 3

### 3.3 Forhåndslager, men ikke strategiske

De fleste medlemsstatene estimerte at lager holdt ved gårder og av matforhandlere, sammen med tiltak for nødforpleining, var nok til å dekke landenes behov de første 30 dagene av en atomkrig. Dette var konklusjonen slik den kommer frem av de nasjonale delegasjonene, særlig fra landene som i stor grad var selvforsynte. Komiteen uttrykte bekymring rundt denne tendensen hvor eksporterende land utelukkende belaget seg på lager holdt ved gårder og i det kommersielle markedet. De fryktet at resultatet fort kunne bli at de stoppet forsyninger til de importerende landene som var avhengig av eksporten fra disse overskuddslagrene.<sup>121</sup> I realiteten betød dette altså at landene som var avhengig av import var ekstra sårbare. Ikke bare fordi krigføring kunne umuliggjøre frakt av forsyninger, men også fordi de eksporterende landene plutselig kunne bestemme seg for å stanse eksporten dersom de mente de trengte disse forsyningene selv. Som nevnt var proteksjonisme historisk sett en normal trend i krisetider og dette var nok et sannsynlig scenario dersom krig på nytt skulle bryte ut. Dermed ville de landene som i størst grad var selvforsynte klare seg best.

Selv om medlemsstatene erklærte at de kunne oppfylle kravet om selvforsyning i 30 dager, konkluderte derimot Mat- og landbrukskomiteen i 1956 at ingen av medlemmene hadde iverksatt tilstrekkelige tiltak for oppbyggingen av nasjonale forhåndslager nok til å overleve de første 30 dagene.<sup>122</sup> Denne konklusjonen kom på bakgrunn av særlig to faktorer. Først handlet det om hvorvidt lagrene var strategiske eller ikke. Store deler av kildematerialet som omhandler forhåndslagring tar ikke for seg hvorvidt lagerordningene var strategiske eller ikke, da denne klassifiseringen ikke benyttes konsekvent i kildene. Etter hvert blir denne informasjonen noe tydeligere og konklusjonen som da fremtrer er at de fleste land opererte med lager som ikke var strategiske.<sup>123</sup> Før dette kom tydeligere frem var det derfor fort å sitte med inntrykk av at NATO-landenes nasjonale myndigheter i det store bildet hadde kommet lenger i arbeidet med strategisk forhåndslagring enn hva den faktiske situasjonen egentlig var. Dernest var beliggenheten til allerede eksisterende lager en viktig faktor som forklarer komiteens misnøye. Ofte lå disse i sårbare områder og dermed var det stor risiko for at de ville være ubrukelige ved en eventuell krig, særlig ved atomkrig. Redegjørelsen fra den tyske delegasjonen fra 1956 synliggjorde denne utfordringen. Den berettet at kornlagre, kjølelagre og alle tankene med vegetabilsk olje lå i sårbare områder, og risikoen var derfor også stor for

---

<sup>121</sup> AC/98-D/33: 1

<sup>122</sup> AC/98-D/48. Senior Civil Emergency Planning Committee. *Civil emergency planning review of progress 1957*. 01/08-1957: 5

<sup>123</sup> Ibid: 3 & 5

at de strategiske lagrene ikke kunne benyttes etter et angrep.

Hellas var blant landene uten strategiske lager. Ifølge dem ville det ha kostet 50 millioner dollar, involvert utenlandsk valuta og lokale valutautgifter som de på daværende tidspunkt ikke hadde råd til.<sup>124</sup> Styresmaktene eide likevel beredskapslager av hvete som dekket 30 dager med normalt konsum. Italia mente i 1957 at de skulle klare seg de første 30 dagene av en krig på grunn av overskudd av hvete som utgjorde 2 millioner tonn og vegetabiliske oljer som utgjorde 43 tusen tonn. Bare to år etter, i 1959, var det imidlertid klart at Italias overskuddslager hadde sunket betraktelig, fra 2,5 millioner tonn til 1,5 millioner tonn. Dette skyldtes ifølge representanten manglende midler, samt at det ikke lenger fantes lovgivning som stipulerte at beredskapslagring skulle holdes på et visst nivå. De overskuddslagrene de hadde var altså i hovedsak markedskontrollerte, og ikke strategiske.<sup>125</sup>

I 1957 hadde ikke Tyrkia lenger beredskapslager da dårlig innhøsting de siste årene hadde tvunget dem til å importere korn.<sup>126</sup> Frem til 1957 hadde landet gjennom rapporter til komiteen gitt inntrykk av å være selvforsynte gjennom produksjon og overskuddslager. De hadde også tilbydd seg å støtte arbeidet med oppbyggingen av et NATO-lager ved å stille deler av sitt overskuddslager til disposisjon. Det viste seg derimot at disse reservene utelukkende bestod av overskuddsproduksjon og dermed var de ekstremt sårbare, blant annet for dårlig høstingsforhold.

Tyskland rapporterte at de hadde forhåndslagret tre måneders konsum av brødkorn, holdt av myndighetene. I tillegg hadde de fullført planer og var klare til å etablere lager med 50 millioner porsjoner av hermetisk kjøtt i løpet av 1958, samt øke lagrene av korn for kyr og industri til 90 dager. Omtrentlig 4,2 millioner dollar var satt av til dette i budsjettet for 1957.<sup>127</sup> Representantene fra Belgia, Vest-Tyskland og Storbritannia meldte at store summer også var øremerket til forhåndslagring av hvete og andre basisvarer for 1958-1959. Disse tre landene, sammen med Norge, var ansett som de mest sårbare dersom forsyningslinjene ble forstyrret. Danmark hadde fremdeles ingen strategiske beredskapslager, men kunne i 1959 melde at alle bakeriene i landet var bedt om å holde minst tre måneders reservelager.<sup>128</sup> Hvorvidt dette faktisk ble fulgt opp av myndighetene fremkommer ikke. Responsen fra Nederland og Norge ga ingen ny informasjon enn hva som allerede var kjent. Norge hadde ett

---

<sup>124</sup> AC/25(FA)WP/28. Stockpiling and storage for national requirements. *Report by the working group to the Food and Agriculture Planning Committee*. 12/06-1957: 3

<sup>125</sup> AC/25(FA)R/23. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of the meetings held at the Palais de Chaillot, Paris, XVIe., on Wednesday, 13<sup>th</sup> May, 1959*. 22/05-1959: 5

<sup>126</sup> AC/25(FA)WP/28: 3

<sup>127</sup> Ibid: 3

<sup>128</sup> AC/25(FA)R/23: 4-6

års forsyning av korn og mel, samt store beredskapslager av dyrefôr og gjødsel.

Tendensen var altså den samme i 1957, slik den hadde vært fra komiteen ble opprettet. Storbritannia, Belgia og Vest-Tyskland hadde avsatt midler til videre arbeid med strategisk forhåndslagring. De landene med høy hjemmeproduksjon, særlig de landene hvor en stor andel av befolkningen var tilsatt i jordbruket, bygget fremdeles beredskapslager basert på overskudd fra innhøsting. Ellers var det markedsregulerte lager som dominerte. Dette viste seg å være et svært ustabil og uforutsigbart system, som eksemplene fra Italia og Tyrkia har vist, og det var vanskelig å skulle belage seg på slike lager ved en krisesituasjon.

Fraværet av progresjon i arbeidet med å opprette strategiske forhåndslagre skapte utfordringer for Mat- og landbrukskomiteen. Først og fremst begrenset det hva komiteens kompetanse kunne brukes til videre og det ekskluderte også muligheten for fremgang av andre vitale tiltak innen matsikkerhet.<sup>129</sup> De rapporterte derfor til Seniorkomiteen at de trengte bistand og veiledning i forhold til hva komiteens videre arbeid skulle være. Denne uttalelsen tydeliggjør at de anså strategisk forhåndslagring som det mest essensielle tiltaket for matsikkerheten innad i NATO, og at dette var viktig for å muliggjøre implementeringen av andre tiltak. Et sentralt spørsmål er hvorvidt Seniorkomiteens forventning til nasjonale myndigheter var urealistiske. Av kildene virker det som om strategisk forhåndslagring av betydelige kvanta var det eneste tiltaket som Mat- og landbrukskomiteen anerkjente som godt nok for matsikkerheten, og at dette kravet burde gjelde også de med høy hjemmeproduksjon. I tillegg var komiteen bekymret for plasseringen til eksisterende strategiske lager, men hvor skulle eksempelvis Belgia, som er av liten geografisk størrelse, oppbevare sine lager i trygge områder og nært nok tiltenkte konsumenter dersom krisen var ute?

I lys av de nye antagelsene rundt atomkrig og dens konsekvenser var det åpenbart at tiden etter et angrep ville bli særdeles krevende med tanke på matforsyning, også fordi foredlingsnæringer stod i reell fare for å bli ødelagt under et slikt angrep. Av den grunn kan det tenkes at enkelte styresmakter ikke anså strategiske forhåndslagere av hvete som nødvendig, da det særlig var de første dagene etter et angrep som ville være mest kritiske. Dette fordi hvete måtte prosesseres før varen ville være klar for konsumering, noe som ville ta tid å koordinere og distribuere. Av kildematerialet kommer det frem at progresjonen på forhåndslagring av nødproviant var noe større.

---

<sup>129</sup> AC/98-D/33: 1

### 3.4 Forhåndslagring av nødproviant

Fra og med 1957 var det større progresjon på forhåndslagring av nødproviant enn hva det var på strategisk forhåndslagring av basisvarer som hvete. Seniorkomiteen bestemte i 1957 at fokuset på nødrasjoner skulle prioriteres fremover.<sup>130</sup> Med dette menes mat som kan inntas umiddelbart uten noen form for prosessering, i motsetning til for eksempel hvete. Fordelen med slike varer var at de egnet seg bedre for overlevelsperioden, som var spådd å være den mest kritiske fasen dersom atomkrig skulle bryte ut.

Norge startet en omfattende oppbygging av lager med nødproviant allerede i 1956. Ansvaret for dette var gitt til organet kalt *Catastrophe Feeding Plan* og de hadde i oppgave å lagre katastroferasjoner spredt rundt om i landet. Dette fordi myndighetene erkjente at eventuelle flyktninger fra de tettest befolkede områdene ville by på store utfordringer når det kom til matforsyninger. En sann porsjon kunne sikre et tilfredsstillende matinntak for én person i minst to dager og brukerne ville kun være avhengige av vann. Da denne rapporten ble sendt til Mat- og landbrukskomiteen 9.april 1956 hadde Norge lagret 250 000 slike rasjoner, i tillegg til 350 000 bokser hermetisert mat og ytterligere 125 000 rasjoner var bestilt.<sup>131</sup> Med tanke på landets avhengighet av import påpekte delegasjonen at å planlegge for kun de 30 første dagene av en eventuell krig ikke var tilstrekkelig og at de derfor jobbet mot å sikre seg i minst 90 dager. Derfor lå det også planer om å øke mengden katastroferasjoner med minst en million i tilknytning til de to største byene.<sup>132</sup> Når det gjaldt beliggenhet av eksisterende lager var disse plassert i mindre beholdninger og lagt utenfor de store befolkningssentrene og var dermed også mindre sårbare ved et angrep.

Belgiske myndigheter hadde siden november 1956 ført statistikk over produksjon og beredskapslager av nødproviant, som blant annet kjeks og sjokolade. Franske myndigheter hadde påbegynt en studie for å kartlegge dannelsen av denne typen lager bestående av nødrasjoner som kunne ligge nært utsatte områder. Tyske myndigheter var i gang med å legge en plan for å sikre nødproviant for minimum én uke for åtte millioner mennesker. Nederland hadde tre såkalte *nødkjøkken* hvor hvert enkelt kunne servere 20 000 måltider daglig, samt kjøkken på både fabrikker og skoler som til sammen kunne forsyne to millioner mennesker daglig med mat.<sup>133</sup> I Storbritannia fantes det planer for å forpleie evakuerte og hjemløse, i

---

<sup>130</sup> AC/25(FA)D/70. Food and Agriculture Planning Committee. *Third meeting of the Senior Civil Emergency Planning Committee. Note by the secretary.* 18/02-1957: 1

<sup>131</sup> AC/25(FA)D/63/7. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the Norwegian Delegation.* 9/4-1956: 1-2

<sup>132</sup> Ibid: 3

<sup>133</sup> AC/25(FA)WP/28: 4

tillegg til at *food flying squads*<sup>134</sup> var etablert. Så langt hadde Storbritannia brukt 225 000 pund på å etablere lagre med nødrasjoner.

I 1957 hadde altså mer enn halvparten av medlemslandene iverksatt flere aktive tiltak for å skaffe tilveie nødrasjoner.<sup>135</sup> Nasjonale myndigheter mente at disse lagrene sammen med samtlige andre beredskapslager skulle være tilstrekkelig for å dekke landets behov i 30 dager. Denne påstanden tilfredsstilte derimot ikke Mat- og landbrukskomiteen som tidligere drøftet. Plassering var en av komiteens bekymringer også i forbindelse med beredskapslagring av nødproviant. Ofte lå lagrene sårbart til med tanke på angrep og tilgjengelighet for konsumentene.<sup>136</sup> En utfordring for enkelte land var at ikke-sårbare områder ikke eksisterte. Dette gjaldt særlig for de landene av mindre geografisk skala som Nederland, Belgia og Danmark.

Vesttyske myndigheter hadde for perioden 1958-1959 satt av 45 millioner deutsche mark til nødrasjoner. Planen var en gradvis oppbygging, først og fremst i de mest befolkede og sårbare områdene.<sup>137</sup> Nederland mente også at det ville være et sterkt behov for nødproviant etter et atomangrep. Derfor hadde de initiert et program for å lagre kjeks med lang holdbarhetstid. I 1960 var en ordre på 140 tonn allerede sent.<sup>138</sup> Også USA hadde lignende beredskapslager hvor noen offentlige tilfluktsrom var lagret med nødrasjoner i form av hvetekjeks. Disse skulle kun konsumeres dersom tilfluktsrommene ble benyttet. Etter at også dette lageret var tomt ville neste steg være forsyninger fra dagligvarebutikkene. Studier viste at USA i snitt hadde 10 dagers forsyninger gjennom disse, som også var spredt utover landet i forhold til befolkningsmønsteret. Denne forsyningen ville ligge under lokal myndighet og være hovedforsyningen frem til innsending av nye varer kunne finne sted. Det eksisterte allerede planer som ga presidenten mulighet til å beordre full stans i salget av holdbar mat, frem til lokale myndigheter hadde fått på plass et effektivt rasjoneringsystem. Dette for å hindre hamstring og panikkjøp.<sup>139</sup>

Danmarks representant meldte i 1965 at de hadde forhåndslagret nødlager av melkepulver som var oppbevart i depoter rundt om i hele landet. Vest-Tyskland meldte

---

<sup>134</sup> *Food flying squads* ble opprettet under andre verdenskrig og bestod av kjøretøy som dro rundt for å levere mat til de som trengte det. Dette var en suksess og fortsatte derfor etter krigen for å hjelpe mennesker i nød.

<sup>135</sup> AC/25(FA)WP/28: 5

<sup>136</sup> AC/98-D/48: 5

<sup>137</sup> AC/25(FA)R/23: 5

<sup>138</sup> AC/25(FA)D/89. Food and Agriculture Planning Committee. *Food readiness measures other than stockpiling and national administrative organization for the determination of the extent of food and agricultural resources following a nuclear attack.* 07/03-1960: 5

<sup>139</sup> AC/25(FA)D/125. Food and Agriculture Planning Committee. *Damage assessment: problems and procedures.* 1/10-1962: 7

samme år at beredskapslagrene med nødrasjoner i teorien skulle være nok til å forsyne hele befolkningen med ett varmt måltid i to uker, samt forsyne barn opptil seks år med en liter melk hver dag (melkepulver).<sup>140</sup> Også Nederland meldte om fremgang i arbeidet med forhåndslagring av nødproviant. I desember 1964 hadde nesten 10 000 tonn nødkjeks blitt bestilt, hvorav 8400 tonn allerede hadde ankommet. Disse var fordelt rundt på 50 varehus. Videre hadde tilgangen på mat som kunne inntas umiddelbart økt fra fem til syv dager, og kunne sikre matforsyningen inn til byene med over 25 000 innbyggere.<sup>141</sup> For Norge sin del hadde mengden nødrasjoner økt med 300 000 porsjoner i løpet av 1964. Samme økning var også planlagt for 1965. Likevel var det slik at den totale lagerbeholdningen ville reduseres betydelig fordi deler av de eldste rasjonene måtte byttes ut grunnet holdbarhet.<sup>142</sup> Eksemplet fra Norge viser deler av problematikken. Langtidsoppbevaring av mat var en utfordring som var lite studert tidlig 1950-tallet, og kan være med å forklare hvorfor mange land var reserverte på området. Utskiftning av beredskapslager medførte ofte store økonomiske implikasjoner og viser derfor også hvorfor økonomi som forklaring på manglende satsing dominerte i stor grad.

Til tross for rapporter som fortalte om satsing på forhåndslagring av nødproviant må de oppgitte tallene studeres nøyer. Flere myndigheter oppga gjennom sine representanter i Mat- og landbrukskomiteen ulike summer de hadde øremerket satsingen. Ta Storbritannia som eksempel, hvor 225 000 pund var satt av til nødrasjoner. Befolkningstallet lå i 1960 i overkant av 50 millioner.<sup>143</sup> Tatt det i betraktning utgjorde denne satsingen i realiteten mindre enn 0,0050 pund per hode. Effekten ville dermed med stor sannsynlighet være liten dersom krisen var ute. Samme analyse kan gjøres av tallene presentert av Nederlands representant. 10 000 tonn med kjeks ser ved første øyekast ut som et betydelig tall. Befolkningstallet for Nederland var dog i 1964 på overkant av 12 millioner innbyggere,<sup>144</sup> hvilket vil si at 10 000 tonn utgjorde mindre enn en kilo per innbygger.

Det er altså på ingen måte overraskende at Komiteen for mat og landbruk konkluderte med at satsingen på forhåndslagring var for dårlig. Målet, slik det var satt av Seniorkomiteen, var at samtlige medlemsstater skulle være i stand til å sikre overlevelse av befolkningen i *minst* 30 dager. Dette kan ikke mengden nødproviant ha bidratt til i omfattende grad.

---

<sup>140</sup> AC/25(FA)D/172. Food and Agriculture Planning Committee. *1965 yearly review – replies by member countries concerning food and agriculture*. 23/08-1965: 4 og 6

<sup>141</sup> Ibid: 12

<sup>142</sup> Ibid: 13

<sup>143</sup> OECD. Hentet fra <https://data.oecd.org/pop/population.htm>. Sist aksessert 20.04.21

<sup>144</sup> Ibid



## **Kapittel 4 Det multilaterale samarbeidet om beredskapslagring**

Det kollektive samspillet og dynamikken mellom de ulike medlemslandene spilte en rolle i de multilaterale diskusjonene innad i NATO, også i arbeidet med beredskapslagring av mat.

Dette kapitlet skal undersøke i hvor stor grad Mat- og landbrukskomiteen lyktes med et multilateralt samarbeid om forhåndslagring. Hvorfor var det så vanskelig å få på plass et velfungerende kollektivt samarbeid i arbeidet med strategisk forhåndslagring? Og hvorfor kom de aldri til enighet i arbeidet med å etablere et internasjonalt beredskapslager underlagt NATO? Til slutt vil kapitlet studere områder hvor enkelte nasjonale myndigheter lyktes med bilaterale avtaler og etter hvert også et multilateralt samarbeid gjennom øvelser.

Amerikanske myndigheter var gjennom sin landbrukspolitik oppstatt av å kvitte seg med overskuddsproduksjon, særlig av kornprodukter. De benyttet derfor mat- og landbrukskomiteen som forum for å fremme dette tilbudet til sine allierte. Avtaler kom aldri i mål i lys av den amerikanske lovgivningen. Komiteen foreslo og vurderte å etablere et internasjonalt beredskapslager for å dekke opp det nasjonale myndigheter ikke var i stand til, først og fremst for å kunne ivareta flyktningmassene som ville oppstå i kjølvannet av et atomangrep. Disse multilaterale diskusjonene ble aldri mer enn nettopp det, diskusjoner. Bilaterale avtaler var det lengste man kom i perioden og årsakene til det var flere. For det første var manglende progresjon i arbeidet med nasjonal forhåndslagring en hemsko for planene om et internasjonalt strategisk beredskapslager innad i NATO. Dernest rådet det stor usikkerhet rundt alt fra hvor et angrep mest sannsynlig ville finne sted, til hvilke områder som ville få flest flyktninger. Kartleggingsarbeidet kom aldri langt nok til at komiteen kunne ta stilling til disse faktorene før planene ble lagt på is. Sist, men ikke minst, utfordringene knyttet til perioden rett etter et angrep, overlevelsperioden, ville ikke være løst selv om komiteen lyktes med å etablere et internasjonalt beredskapslager. De multilaterale diskusjonene tjente først og fremst sin hensikt gjennom erfaringsutvekslinger. Av kildematerialet kommer det frem at ekspertutredelser, erfaringer og tilbud ble presentert og meddelt alle representasjonene, men at faktiske tiltak skjedde på nasjonalt eller bilateralt nivå, hvor komiteen først og fremst ble brukt som et informasjonsforum. Etter hvert fikk øvelser en sentral plass i organisasjonen i sin helhet, også for det sivile beredskapsplanleggingsorganet. I denne sammenheng etablerte NATO to sivile krigstidsbyråer, *Central Supplies Agency* (CSA) og *European Supplies Agency* (ESA) som begge hadde sentrale roller innen matsikkerhet og ressursfordeling. Øvelsessammenheng var kanskje den arenaen hvor det multilaterale samarbeidet lyktes aller best. Her hadde også Mat- og landbrukskomiteen en sentral rolle.

#### 4.1 Amerikansk bistand og landbrukspolitikk

Allerede i 1953 uttrykte USA gjennom sine representanter i komiteen at de var svært opptatt av beredskapslagring av strategisk materiale, særlig av de som vanskelig kunne fremskaffes i krig.<sup>145</sup> De andre medlemsstatene ønsket gjerne bistand fra de to nordamerikanske landene i arbeidet med å utarbeide beredskapsplaner. Den amerikanske delegasjonen stilte seg positiv til å hjelpe andre medlemsland i arbeidet med å sikre et godt forsyningssystem av mat og landbruksprodukter. Samtidig presenterte den en rekke utfordringer ved et slikt prosjekt, og påpekte at utfordringene ville variere stort fra land til land. USA selv foretrakk den daværende trenden hvor import og distribusjon foregikk gjennom privat handel. R.H Roberts, den amerikanske representanten, pekte på at statlig eierskap ville forenkle noen utfordringer, men at det fortsatt ville være vanskelige spørsmål å ta stilling til. Uten et solid system for vedlikehold og rullering av lagrene, ville både staten, den kommersielle handelen og innenlandskproduksjon påvirkes gjennom prissvingninger.<sup>146</sup> USA mente at det ville være vanskelig for dem å utarbeide konkrete ideer og planer for tekniske og administrative problemer som kunne oppstå under de ulike nasjonale forholdene. Derfor mente de at disse elementene måtte oppklares før de kunne komme med fruktbare innspill til de politiske spørsmålene i saken. Roberts satte også søkelyset på økonomi hvor han hevdet at det var lite hensiktsmessig at de ulike myndighetene i NATO-området fastslo at hovedproblemet med forhåndslagring var økonomiske. Fokuset måtte heller være å utvikle teknikker for å overkomme de viktige tekniske utfordringene, samt påvirkningen på kommersiell handel.<sup>147</sup> Som vist i kapittel 3 var denne tendensen allerede i gang og at de fleste land skyldte på nettopp økonomien, noe som vedvarte hele perioden.

At den amerikanske delegasjonen ønsket større nasjonal fremgang før USA gikk inn for å bistå de andre NATO-landene med å etablere beredskapslager, anså den franske delegasjonen som et svar på den initiale forespørselen om de kunne hjelpe til i arbeidet.<sup>148</sup> Av kildene virker det derfor som om Frankrike tolket USAs respons som om de ikke var særlig interessert i å hjelpe. Til tross for manglende progresjon i arbeidet med å etablere forhåndslagre, var USA likevel det første landet som tilbød seg å bistå de vesteuropeiske landene i arbeidet med forhåndslagring av mat. I USA utarbeidet de tidlig på 1950-tallet to

---

<sup>145</sup> AC/25(FA)R/5: 1

<sup>146</sup> AC/25(FA)D/20. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling. Statement by the United States Delegate.* 30/06-1953: 1

<sup>147</sup> Ibid: 2

<sup>148</sup> AC/25(FA) D/36. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by French delegation.* 11/11-1953: 2

lover; *Public Law 665*, bedre kjent som *Mutual Security Act of 1954*, og *Public Law 480* (PL480). Førstnevnte lov muliggjorde at midler kunne bevilges til NATO og deres arbeid med strategisk forhåndslagring av diverse varer, blant annet hvete.<sup>149</sup> Da det ikke forelå planer fra NATO sin side om å etablere et slik lager på daværende tidspunkt, i 1954, ville ikke USA avsette midler i inneværende skatteår og la ideen på is. Kapittel 2.3 pekte på hvordan MSA 54 var en videreføring av Marshallhjelpen og viser at det også lå storpolitiske motiver bak det amerikanske tilbudet om å bistå i å etablere et beredskapslager under NATOs myndighet.

PL 480 autoriserte presidenten til å inngå avtaler med vennlige nasjoner eller organisasjoner for salg av visse landbruksvarer med bruk av lokal valuta.<sup>150</sup> Delegasjonen mente likevel at de ulike landene selv måtte ta ansvar for å studere problematikken rundt en slik forhåndslagring, hvilke varer som skulle lagres, i hvilke kvanta og hvorvidt myndighetene så langt hadde foretatt seg nødvendige tiltak i prosessen. Samtidig understreket de at prosedyren var noe komplisert og at forhandlinger ville skje individuelt med hvert enkelt land, gjennom bilaterale avtaler.<sup>151</sup>

Den amerikanske landbrukspolitikken var tett knyttet til PL 480, og som presentert i kapittel 2.3 var det viktig for USA å kvitte seg med overskuddproduksjon som landet bevisst hadde opparbeidet, da kostnadene var store samtidig som at overskuddslagrene destabiliserte markedet. Samtidig var det av stor interesse for amerikanske myndigheter at de europeiske allierte var i stand til å forsyne seg selv ved en ny konflikt. Det rådet nok en frykt for at europeiske land skulle gi etter for sovjetisk aggresjon dersom nasjonale myndigheter ikke var i stand til å sikre befolkningens grunnleggende behov. Tilstrekkelig med mat og et fungerende forsyningssystem ville da være helt nødvendig. En årsak til denne bekymringen kan ha vært at flere vesteuropeiske land allerede i 1946 hadde gjenopprettet bilaterale avtaler med Sovjet og østblokklandene innen handel. Denne handelen var viktig for matsikkerheten i flere land i den vestlige sfæren.<sup>152</sup> Dette var også en viktig årsak til at amerikanerne ønsket å gjenoppbygge samt styrke det vesteuropeiske landbruket etter andre verdenskrig. Med god hjelp fra USA, særlig gjennom Marshallhjelpen, gikk underskudd i landbruket fort over til overskudd. Ny teknologi og intensivering gjorde dette mulig og allerede innen 1950 hadde landbruksproduksjonen i OEEC området gått forbi nivåene fra før krigen.<sup>153</sup>

PL 480, som *Public Law 665*, resulterte ikke i konkrete tiltak. En sentral årsak var

---

<sup>149</sup> AC/25(FA)D/54. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling*. 16/11-1954: 2

<sup>150</sup> Ibid: 3

<sup>151</sup> AC/25(FA)R/5: 1-2

<sup>152</sup> McGlade 2009: 86

<sup>153</sup> Tracy 1989: 218

uenighet og divergerende nasjonale interesser blant medlemslandene. USA gjorde det derfor tydelig at former for bistand gjennom den amerikanske lovgivningen ville skje gjennom bilaterale avtaler, ikke multilaterale.<sup>154</sup> Interessen for et multilateralt samarbeid i forbindelse med strategisk forhåndslagring var ikke stor i 1954. Mat- og landbrukskomiteen fungerte i denne sammenhengen først og fremst som en arena for å gi informasjon om muligheten for en avtale gjennom særlig PL 480, som rettet seg mot allierte nasjonale myndigheter. Den amerikanske delegasjonen minnet i 1958 medlemslandene om at avtalen om å forsyne europeiske land med matlagre fremdeles sto ved lag. Likevel kom det ikke i land avtaler i lys av den amerikanske lovgivningen.

#### **4.2 Felles NATO-lager?**

Diskusjonene om et internasjonalt beredskapslager av matvarer innad i NATO tok ikke slutt med isleggingen av *Public Law 665*. Allerede i 1953 kom den italienske representasjonen med et innspill, hvor de foreslo forhåndslagring på internasjonalt nivå. Dette fordi noen produserende land hadde overskudd av hvete, et overskudd som kunne brukes til å etablere et internasjonalt reservelager.<sup>155</sup> Tyrkia var blant dem som hadde stort overskudd av korn, hvilket kunne gjøres tilgjengelig for andre NATO-land. Den tyrkiske representanten, Bagana, poengterte videre at det samlede overskuddet av hvete i Europa utgjorde omtrent to millioner tonn og kunne bidra til at fraktekapasiteten ved et krigsutbrudd kunne prioritere militære tropper og utstyr, i stedet for mat.<sup>156</sup> Transportproblematikken ved et krigsutbrudd fikk også økt oppmerksomhet etter antagelsene om atomangrep fra 1955.

Fra og med 1956 var det derfor gjentatte diskusjoner om hvorvidt et felles beredskapslager for mat skulle etableres innad i NATO. I praksis var det snakk om et lagersystem underlagt NATO, som først og fremst skulle benyttes for å dekke opp det nasjonale myndigheter selv ikke var i stand til dersom den normale fredstidsforsyningen stoppet opp. Samtidig la Mat- og landbrukskomiteen stor vekt på at ansvaret for å sikre sin egen befolkning med matforsyninger lå hos nasjonale myndigheter i hvert av medlemslandene. NATO hadde først og fremst en rådgivende funksjon og eventuelle forhåndslagre som alliansen valgte å etablere, skulle ikke erstatte nasjonale lagre.<sup>157</sup> I første omgang vurderte de felles beredskapslager for å kunne forsyne flykninger og evakuerte som følge av krig. For å gjøre ytterligere kartleggelser anså de det som nødvendig å studere et spesifikt eksempel selv

---

<sup>154</sup> AC/25(FA) D/54. 2-3

<sup>155</sup> AC/25(FA)R/5: 2

<sup>156</sup> Ibid: 3

<sup>157</sup> AC/25(FA)D/65: 2-3

om priser, vedlikeholdskostnader og roteringskostnader ville variere fra land til land.

Komiteen benyttet Frankrike som eksempel for å beregne hvor mye det ville koste å forsyne en million mennesker i én måned med utgangspunkt i 2000 kalorier per dag. Kostnadene var regnet ut med antagelser om at et lager med 30 millioner daglige rasjoner (mat for én million mennesker i 30 dager) ville veie ca. 28 000 tonn og være verdt 15 millioner dollar. Gjennomsnittsprisen for en dagsrasjon var da 30 dollar, eksklusive lagring.<sup>158</sup> Komiteen ønsket at et internasjonalt beredskapslager skulle bestå av matvarer som enkelt kunne forflyttes og inntas uten store forberedelser. De diskuterte derfor om det beste var at hele lageret bestod av konsentrerte rasjoner, tilnærmet det feltsoldater brukte. Fordelen med feltrasjoner var at maten kunne tilberedes hvor som helst uten krav til utstyr. På en annen side var denne typen mat mindre egnet som eneste diett over lang tid, i tillegg til at slike rasjoner var mye dyrere enn større kvanta av andre basisvarer.<sup>159</sup>

En sentral faktor i diskusjonene om et internasjonalt lagersystem, underlagt NATO, var hvordan det skulle isoleres fra markedet. Som med nasjonale beredskapslager ville det være viktig å sikre at avhendingen av et eventuelt NATO-lager utførtes på en slik måte at forstyrrelser i både nasjonale og internasjonale markeder kunne unngås.<sup>160</sup> Komiteen konkluderte med at den beste måten å isolere beredskapslagre fra markedet på, var å sikre at lageret kunne oppbevares frem til holdbarheten på varene gikk ut.<sup>161</sup> Rotasjon av lagrene var også et stort problem og de produktene som ikke hadde normalt marked i fredstid ville bli dyre. Motvilje mot beredskapslagring kan ha sammenheng med manglende forskning på mat egnet for langtidsoppbevaring. Jo hyppigere slike lager måtte byttes ut, jo større kommersielle og økonomiske virkninger ville det også ha. utfordringene i nettopp utskiftningsfasen hadde komiteen vært tydelige på fra starten av.

I rapportutkastet fra Mat- og landbrukskomiteen til Seniorkomiteen i 1958 stod saken på agendaen. Store deler av det foregående året hadde vært rettet mot planlegging av internasjonale beredskapslager som skulle møte de behovene nasjonale myndigheter ikke klarte å møte selv.<sup>162</sup> Samme år bestemte likevel komiteen å utsette planene frem til nasjonale myndigheter hadde kommet lenger i sin egen prosess.

En risiko var nok at enkelte land ville unngå oppbygging av egne nasjonale

---

<sup>158</sup> AC/25(FA)D/65: 15

<sup>159</sup> Ibid: 13

<sup>160</sup> Ibid: 16

<sup>161</sup> Ibid: 16

<sup>162</sup> AC/25(FA)D/75. 1958 Civil Emergency Planning yearly review. *Draft report to the Senior Committee.* 25/06-1958: 2

beredskapslager og heller belage seg på NATO-støtte dersom en internasjonal ordning kom på plass på daværende tidspunkt. Enkelte land ville også risikert å måtte stå for en større økonomisk byrde ved et slikt samarbeid. Med tanke på de ulike landenes tilnærming og satsing på strategisk forhåndslagring var nok dette i aller høyeste grad en faktor. Svarene fra USAs delegasjon vedrørende støtte til Europa kan blant annet tolkes i så måte, og det kan ha vært en sentral årsak til at de gikk bort ifra ideen om en felles lagerordning. Manglende progresjon i arbeidet med strategisk forhåndslagring på nasjonalt nivå var altså en hemsko for videre planer om et internasjonalt lager. Det må også stilles spørsmål om hvorvidt et felles NATO-lager ville hjulpet i arbeidet med å forhindre sult i første etappe. I overlevelsperioden ville ikke slike offentlige forsyninger rullet frem. Derfor var komiteen opptatt av god distribuering og spredning av beredskapslagre innad i NATO-landene. Hovedårsaken til økt fokus på beredskapslagring var den store sannsynligheten for importstans som følge av atomkrig. At et felleslager ville befinne seg nært rammet område var ikke gitt. Dermed ville samme problematikk delvis bestå, hvem skulle forsyne rammede områder i tiden rett etter et angrep? Samtidig ville et internasjonalt lager øremerkede evakuerte og flyktninger være et viktig bidrag i arbeidet med å forhindre sult etter overlevelsperioden, hvor muligheten for transportering og effektiv distribuering av mat var til stede igjen. På den måten ville enkeltland slippe byrden med å forsyne flere millioner evakuerte over lang tid. Med tanke på at ingen visste hvor et eventuelt angrep ville finne sted, samt at evakuerte mest sannsynlig ville måtte krysse landegrenser ved et atomangrep, ville derfor de fleste NATO-medlemmene tjene på et felles samarbeid for å sikre matforsyningen for denne gruppen. Arbeidet kom imidlertid ikke langt nok til at beliggenheten til et felles lager kunne vedtas, da det manglet kartleggingsarbeid for å vurdere hvilke land som mest sannsynlig ville få flest evakuerte og flyktninger.<sup>163</sup>

NATO var på ingen måte den eneste organisasjonen som møtte utfordringer innen det multilaterale samarbeidet. Folkeforbundet hadde på lik linje med NATO en rekke komiteer som lignet i både omfang og struktur. En av disse jobbet aktivt med råvarer og råvarepolitikk. Etter flere forsøk på å ulovliggjøre restriksjoner innen råvarehandel i forbindelse med krig, forsøkte de igjen i 1937 uten hell. Den økonomiske komiteen i Folkeforbundet konkluderte med at en multilateral tilnærming var ufarbar og anbefalte heller bilaterale avtaler.<sup>164</sup> Å lykkes

---

<sup>163</sup> AC/25(FA)D/65: 14

<sup>164</sup> Ingulstad, M. (2019). Regulating the Regulators. The League of Nations and the Problem of Raw Materials. I Sanders, A.R.D, Sandvik, P.T. & Storli, E. (red.). *The Political Economy of Resource Regulation*: 249-250

med et felles samarbeid hvor både aktørene og interessene var mange, hadde altså vist seg vanskelig også hos andre internasjonale organisasjoner.

### 4.3 Bilaterale avtaler med Canada

Den kanadiske forsvarsministeren, Ralph Campney, stresset i 1958 viktigheten av at Europa fikk fortgang i arbeidet med nasjonal forhåndslagring av matforsyninger. Dette fordi det hadde kommet nye militære antakelser om hvordan nord-amerikanske havner med stor sannsynlighet ville ødelegges dersom fiendtligheter brøt ut. Hvis det skulle skje, ville Europa være 100% avhengige av sine egne forhåndslager av mat.<sup>165</sup> Under et møte mellom forsvarsministrene i april kom derfor Campney med et tilbud på vegne av kanadiske myndigheter hvor han foreslo å gi matvarer, først og fremst hvetemel, til europeiske land slik at de kunne bygge egne nasjonale lager. Avtaler kunne inngås individuelt med enkeltland eller med NATO som helhet.<sup>166</sup> Sistnevnte var gitt at medlemslandene kom til enighet.

Den franske delegasjonen svarte at de i utgangspunktet ikke var interessert da produksjonen innad i Frankrike var stor nok til å dekke eget behov. Skulle tilbudet derimot interessere andre land, ønsket Frankrike et system som tok høyde for å unngå innblanding med det normale kommersielle markedet, som foreslått av den kanadiske delegasjonen.<sup>167</sup> Frankrike var også skeptiske til at melet skulle leveres i jutesekker, hvilket de mente var forhold som kom til å forringe varen fort. Den kanadiske representanten på sin side anså det som mulig å oppbevare mel i slike sekker i alt fra syv til ni år.<sup>168</sup> Også den italienske delegasjonen takket nei til tilbudet på vegne av sine myndigheter, da de var et land med overskudd av hveteproduksjon. Som vist i kapittel 3 var dette et mindre godt argument da landet ikke var i besittelse av strategiske lager.

Den tyske delegasjonen anså det som en reell fare at Forbundsrepublikken ville havne midt i kampsonen ved et krigsutbrudd. Hvis det skulle skje, ville store deler av jordbruksproduksjonen rammes og de ville ha behov for forhåndslagret mat nok til å forsyne sin egen befolkning frem til produksjonen kunne gjenopptas og/eller import utenfra var mulig igjen. I lys av disse utfordringene støttet delegasjonen seg til Canadas syn på at Europa på nytt burde se på sine forhåndslager av mat. Selv om de nordamerikanske landenes tilbud om å støtte denne oppbyggingen av matvarer på mange måter ville løst noe av problemet for

---

<sup>165</sup> AC/25(FA)N/33. Food and Agriculture Planning Committee. *Note by the Secretary*. 04/06-1958: 3

<sup>166</sup> Ibid: 3

<sup>167</sup> AC/25(FA)D/76. Food and Agriculture Planning Committee. *Comments by the French Delegation on the Canadian Delegation's Proposal contained in Documents AC/25(FA)N/31 and AC/25(FA)N/33*. 17/07-1958: 1

<sup>168</sup> AC/25(FA)R/23: 8

europaisk lagring av mat, ønsket de tyske myndighetene at tema skulle studeres nærmere før en slik plan kunne implementeres. Den tyske representanten mente særlig at spørsmål omkring importpolitikk og overskuddslagre holdt av de europeiske landene måtte undersøkes på nytt, samt eventuelle kostnader dette ville medføre.<sup>169</sup>

Tilbudet fra Canada ble tatt opp på nytt under et møte i Seniorkomiteen i oktober 1958. Der kom det frem at tilbudet kun gjaldt hvetemel. Melet var ment for nødbruk, det skulle altså være strategisk lager, og måtte derfor pakkes på egnet måte for å sikre lang levetid i konteinere. Grunnet mangel på spesifikke detaljer rundt prosjektet hadde reaksjonen fra de andre landene vært noe forsiktig. Selv om Canadas representant på vegne av hans regjering roste arbeidet som allerede var utført av NATOs sivile beredskapsplanleggingsorgan, mente de at arbeidet så langt ikke hadde kommet særlig lenger enn på papiret. Canada mente at mat og landbruk var et område hvor mer konkrete tiltak faktisk kunne iverksettes og at det var mulighet for større progresjon enn det som hadde vært til nå.<sup>170</sup> Ønsket fra Canada sin side var å inngå bilaterale avtaler med de landene som ønsket for så å kartlegge størrelsen på lageret, hvordan det skulle pakkes, antatt lagringstid, lagringsforhold og den ultimate måten for avhending når tiden var inne for det. Melet skulle betales av kanadiske myndigheter og det var satt av 10 millioner dollar for å dekke kostnadene tilknyttet kjøp og overføring til de medlemslandene som var interessert.<sup>171</sup>

I mai 1959 kunne komiteen notere at forhandlinger var påbegynt mellom Canada på den ene siden, og individuelt med Norge, Danmark, Nederland og Storbritannia på den andre. Vilkårene i en eventuell avtale var at de mottakende landene ville være ansvarlige for videre kostnader etter at gaven var mottatt, samt lagring og rullering.<sup>172</sup> 25 april var avtalen med Norge i boks og landet mottok 20 000 tonn hvetemel. Melet ble så spredt utover og lagret på 73 ulike steder rundt om i landet. Et notat fra den norske delegasjonen indikerte at den totale kostnaden for transport og lagring endte på 3,2 millioner norske kroner, hvor frakten fra Canada til Norge utgjorde 2,3 millioner. Per tonn utgjorde det 160 NOK. Den årlige kostnaden for oppbevaring, inspeksjon og forsikringer lå på ca. 650 000 NOK, eller 32,50 kroner per tonn.<sup>173</sup> En avtale med Storbritannia ble inngått 5. august 1960 og de var enige om

---

<sup>169</sup> AC/25(FA)D/78. Food and Agriculture Planning Committee. *Canadian proposal on European food stockpiling. Note by the German Delegation.* 21/08-1958: 1-2

<sup>170</sup> AC/25(FA)D/80. Food and Agriculture Planning Committee. *Extract from the record of the meeting of the Senior Civil Emergency Planning Committee 15<sup>th</sup>-16<sup>th</sup> October, 1958.* 28/11-1958: 5

<sup>171</sup> AC/25(FA)D/82. Food and Agriculture Planning Committee. *Draft report to the Senior Committee.* 17/07-1959: 4

<sup>172</sup> Ibid: 3-4

<sup>173</sup> AC/25(FA)N/56. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling wheat flour from Canada. Note from the Norwegian delegation.* 18/05-1961: 1



at Canada skulle forsyne britene med 30 000 tonn mel av slik kvalitet som egnet seg godt for langtidslagring. Når melet ikke lenger kunne konsumeres av mennesker ville det bli solgt slik regjeringen i Storbritannia mente det var hensiktsmessig for å hindre store forstyrrelser i det kommersielle mel-markedet.<sup>174</sup>

Av kildematerialet kommer det altså frem at det var størst progresjon gjennom bilateralt samarbeid, hvor Mat- og landbrukskomiteen først og fremst ble benyttet som et forum for å legge frem muligheten for slike avtaler. Det er nok heller ikke overraskende at det var Norge og Storbritannia som var først ute med å inngå avtaler med Canada. De to landene var tross alt de med størst importavhengighet og de kunne derfor ikke gjøre som Frankrike og Italia, og begrunne et avslag med tilstrekkelig hjemmeproduksjon. At avtalen med Canada først og fremst gjaldt hvetemel kan ha vært en medvirkende årsak til noe avvikende respons fra mange. Problematikken, slik den kommer frem av kapittel 1.1, indikerte at forringelse av mel ville få store konsekvenser da mer eller mindre hele beholdningen ville være ubrukkelig for menneskelig konsum.<sup>175</sup> Samtidig var mel i større grad utsatt for forringelse enn uprosesserte kornprodukter. Den norske delegasjonen viste til denne problematikken i 1955, hvor de meddelte at store partier forhåndslagret mel i de nordlige delene av landet hadde gått tapt grunnet nedbryting. En risiko var derfor at mottakerlandene måtte bytte varene hyppigere, hvilket igjen ville medføre enda større grad av kommersielle og økonomiske utfordringer. Med andre ord stod eventuelle mottakerland overfor nøyaktig de samme utfordringene i forbindelse med lagring og rullering uavhengig av om kanadiske myndigheter dekket selve varen i første omgang. Erstatningen av lagrene var fasen som Mat- og landbrukskomiteen hadde erklært som mest problematisk.

Gjennomføringen av de bilaterale avtalene mellom Canada på den ene siden, og Norge og Storbritannia på den andre var den eneste konkrete fremgangen innen strategisk forhåndslagring i perioden 1958-1960. I april 1960 meddelte Canadas representant, D.D Mitchell, at tilbudet om å forsyne allierte hadde bortfalt.<sup>176</sup> Bistanden fra Canada var derfor en engangsgave til de landene som ønsket bistand. Forhandlingene med Danmark og Nederland resulterte aldri i en konkret avtale.

---

<sup>174</sup> AC/25(FA)D/94. Food and Agriculture Planning Committee. *Canadian wheat flour for the United Kingdom stockpile*. 15/03-1961: 1

<sup>175</sup> AC/25(FA/SW)D/4: 5

<sup>176</sup> AC/25(FA)R/24. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary Record of a Meeting held at the Permanent Headquarters, Paris, XVIe, on Thursday, 26<sup>th</sup> April, 1960*. 27/04-1960: 3

#### 4.4 Øvelser som multilateralt samarbeid

Iverksettelse av fysiske tiltak i arbeidet med nasjonal og internasjonal forhåndslagring viste seg altså å være vanskelig gjennom et multilateralt samarbeid. På særlig én front var det likevel mulig å lykkes med noe konkret, nemlig bruk av internasjonale øvelser for NATO-området. Mat- og landbrukskomiteen var i denne sammenheng sentrale i både planleggingen og gjennomføringen av disse øvelsene. Ved et krigsutbrudd ville det være helt nødvendig at matressursene blant de allierte var koordinerte. En slik koordinering var derfor hovedmålet med komiteens deltakelse i planlegging og gjennomføring av øvelser.

Allerede i 1954 benyttet amerikanske myndigheter øvelser for å teste matforsyninger og matlagre. Under øvelsene *Alert*, gjennomført i 1958 og 1959, analyserte de hvilken effekt radioaktivt avfall ville ha på jordbruksprodukter i USA. Flere NATO-land, samt Mat- og landbrukskomiteen, antydte at de var interesserte i å gjennomføre lignende øvelser for å kartlegge effektene for hele Europa.<sup>177</sup>

For NATO sin del kom den første øvelsen som inkluderte mat og landbruk i 1959, øvelse *SIDESTEP*, hvor representanter fra medlemslandenes matautoriteter deltok som observatører og rådgivere. Øvelsen ga nyttig lærdom innen organiseringsfeltet, hvor det ble klart at regionale og lokale myndigheter måtte kunne operere selvstendig med de ressursene de hadde tilgjengelig i sitt område. Etter hvert måtte det også kunne forventes at disse ved et senere tidspunkt kunne integreres inn i en større samlet organisering. For å lykkes måtte de ansvarlige allerede i fredstid gjøres kjent med sine oppgaver, samt hvilke lover og anordninger som ville komme fra sentrale myndigheter ved en krise. En rapport understreket at det også måtte være mulig å implementere nødvendige lover og ordrer fra føderale myndigheter, og at disse kunne håndheves av alle nivåer, fra sentralt til lokalt.<sup>178</sup> I den initiale fasen av et angrep ville en av hovedoppgavene til de ansvarlige for matforsyninger være å etablere en effektiv kontroll over alle lagerbeholdninger og sikre hurtig distribuering av mat som kan inntas umiddelbart. De myndighetene med ansvar for mat og jordbruk måtte derfor inneha all essensiell data over sitt område, på lokasjoner og produksjonskapasitet. Slike erfaringer var nyttige i videre arbeid med tiltak og øvelser.

---

<sup>177</sup> AC/25(FA)D/95. Food and Agriculture Planning Committee. *Suggestion for a fallout assessment exercise*. 08/03-1961: 1

<sup>178</sup> AC/25(FA)D/88. Food and Agriculture Planning Committee. *Food readiness measures other than stockpiling and national administrative organization for the determination of the extent of food and agricultural resources following a nuclear attack*. 07/03-1960: 1-3

#### 4.4.1 Sivile krigstidsbyråer

Etter hvert som NATO utviklet seg, kom det forslag om å etablere sivile krigstidsbyråer. Disse ble en viktig faktor, og etter hvert en aktør, i arbeidet for Mat- og landbrukskomiteen og videre øvelser. Ideen var at krigstidsbyråene skulle veiledes av Seniorkomiteen og aktiveres ved et krigsutbrudd. For å få på plass den nødvendige administrasjonen, samt kartlegge hvordan disse skulle organiseres, måtte de øves. De to byråene sentrale for Mat- og landbrukskomiteen var CSA og dens europeiske motpart ESA.

Førstnevnte ville ved en krig ha ansvar for å sikre tilgang og rettferdig distribusjon av essensielle forsyninger innen mat, landbruk og industri, både for militære og sivile.<sup>179</sup> CSA var tiltenkt to roller. Under overlevelsesperioden skulle byrået koordinere de ulike styresmaktene i planlegging av produksjon og omfordeling av ressurser i NATO-området. I gjenopprettingsperioden skulle CSA forberede og anbefale langsiktige gjenforsyninger innen jordbruk og industri.<sup>180</sup> Med tanke på det brede spekteret av nasjonale forhåndslager, nasjonal landbrukspolitikk og ulike interesser, var det stort behov for en slik koordinering av ressurser. CSA vedtok å etablere en egen mat- og landbruksdivisjon som skulle arbeide med å opprettholde og forbedre forsyningskildene av mat. De konkluderte med at matdivisjonen innad i byrået kom til å trenge mellom 56-70 personer, hvor alle medlemslandene skulle representeres. De la også vekt på viktigheten av at disse personene fikk tildelt sine oppgaver i fredstid slik at gruppene skulle være satt før et eventuelt krigsutbrudd.<sup>181</sup> Personalet i de ulike seksjonene burde være høytstående personer, både internasjonalt og nasjonalt, med tilstrekkelig status og helst med erfaring innen matforsyninger.

ESA skulle ha som oppgave å holde de europeiske landene gående frem til CSA var i stand til å drifte forsyningene på en god måte. ESA var altså ment for kun kortvarige operasjoner og skulle kun operere frem til CSA var oppe og gikk. Oppgaven til ESA var blant annet å lokalisere umiddelbare tilgjengelige forsyninger utenfor NATO-landene som kunne benyttes.<sup>182</sup> Hovedfokuset for Mat- og landbrukskomiteen i hele perioden 1961-1965 var først og fremst å få på plass en fungerende stab for matdivisjonen i både CSA og ESA. Dette arbeidet foregikk i stor grad gjennom øvelser og de jobbet særlig frem mot en omfattende stabsøvelse.

---

<sup>179</sup> Aspects of NATO, 1982: 3-4

<sup>180</sup> IPT 31/41/INFO. To the International Planning Team. 03/10-1963: 3

<sup>181</sup> AC/25(FA)D/108. Food and Agriculture Planning Committee. *Tasks of the food and agriculture division of the Central Supplies Agency during the survival period.* 17/01-1962: 4

<sup>182</sup> AC/25(FA)D/152. Food and Agriculture Planning Committee. *Terms of reference, structure and staffing of the European Supplies Agency.* 10/02-1964: 13-15

CIVLOG 65 var en storskala stabsøvelse som for første gang involverte alle de sivile byråene i NATO. Matdivisjonene i CSA og ESA var en naturlig del av denne øvelsen og det var særlig kornprodukter (hvete, hvetemel og rug), poteter, sukker, kjøtt, pulverisert melk, matolje og bomull som skulle testes.<sup>183</sup> Konsekvensene for ovennevnte produkter i lys av radioaktivt nedfall var et sentralt aspekt. Øvelsen ble avholdt 17.-22.mai i 1965 og scenarioet for øvelsen var at det 30 dager tidligere hadde brutt ut krig hvor de første ukene var preget av voldelige angrep med bruk av atomvåpen. Ved slike massive ødeleggelser var viktig at gjenopprettelse kunne starte fortrest mulig. Det innebar akselerasjon i produksjonen av vitale varer, deriblant matvarer. Videre måtte forsyninger av råmaterialer og matvarer organiseres. Planer for å håndtere dette var hovedmotivet for øvelsen.<sup>184</sup>

På bakgrunn av øvelsen var videre arbeid for Mat- og landbrukskomiteen oppsummert som følger; den interne organiseringen av ESA måtte revurderes og utbedres og forholdet mellom ESA og CSA det samme. Felles anskaffelse av mat og langsiktige utfordringer tilknyttet forsyninger var de sentrale hovedpunktene etter øvelsen.<sup>185</sup> Uten et felles samarbeid for anskaffelse av mat var det frykt for at NATO-landene skulle by over hverandre og dermed tvinge prisene opp. Koordinerte kjøp ville også sikre mest mulig effektiv bruk av skipsfart. Sist, men ikke minst, ville det forebygge oppkjøp fra fiendtlige land og/eller hindre at nøytrale land fikk kontroll over nødvendige forsyninger.<sup>186</sup> Kapittel 2.3 synliggjorde at landbrukspolitikken var et tema det var vanskelig å enes om grunnet svært sprikende interesser og forutsetninger. I tillegg viste historien en tendens mot proteksjonisme, særlig i krisetider. Det ville vært skadelig for forsvarssamarbeidet dersom medlemslandene hadde lukket sine grenser og tilhørende ressurser ved et atomangrep. Derfor var det også høyst nødvendig med et velfungerende apparat som kunne håndtere og omfordele tilgjengelige beredskapslagre av mat og andre ressurser, dersom krig på nytt skulle bryte ut.

---

<sup>183</sup> AC/25(FA)D/162. Food and Agriculture Planning Committee. *Forms to be used in CIVLOG 65*. 31/07-1964: 1-2

<sup>184</sup> AC/25(FA)D/178. Food and Agriculture Planning Committee. *Results of exercise CIVLOG 65 and implications for future work of the committee*. 22/10-1965: 3

<sup>185</sup> Ibid: 3 & 9

<sup>186</sup> AC/25(FA)D/173. Food and Agriculture Planning Committee. *Results of exercise CIVLOG 65 and implications for future work of the committee*. 03/09-1965: 17

## **Kapittel 5 Kampanje mot private husstander**

De to foregående kapitlene har undersøkt NATOs arbeid og diskusjoner i forbindelse med nasjonal og internasjonal forhåndslagring av essensielle matvarer. Dette arbeidet nådde aldri ønsket progresjon. Kapittel 3 viste at fremgangen i arbeidet med nasjonale forhåndslager var svært varierende og stort sett ikke tilstrekkelig. Kapittel 4 viste at utfordringene og usikkerheten tilknyttet et multilateralt samarbeid var for mange til at medlemsstatene kunne enes om etableringen av et internasjonalt beredskapslager underlagt NATO. Dette kapitlet skal undersøke hvorfor Mat- og landbrukskomiteen anså kampanjer mot private husstander som essensielt for videre beredskapsplanlegging. Hvilken progresjon oppnådde de ulike NATO-landene på området og hvorfor?

Usikkerhet rundt hvor et eventuelt angrep ville finne sted gjorde det vanskelig å skulle belage seg på støtte fra offentlige forhåndslager i overlevelsesperioden, selv om strategiske lagerordninger fantes. Denne usikkerheten, sammen med antagelsene om atomangrep og dets virkning, satte søkelys på private husholdninger. Mat- og landbrukskomiteen, sammen med statenes nasjonale myndigheter, erkjente at store deler av befolkningen ville måtte forsyne seg selv de første 10-14 dagene etter et angrep. Fra særlig 1960 var dette et stort fokusområde og en helomvending fra 1953 hvor komiteen hadde frarådet forhåndslagring blant husholdningene. Målet var altså at befolkningen skulle kunne forsyne seg selv med mat i minst 10 dager etter et angrep. Til tross for aktiv oppfordring fra myndighetene i NATO-landene var resultatene noe fraværende. Ifølge komiteen skulle det være økonomisk overkommelig for de fleste husstander å bygge opp et lager, men fremgangen var ikke tilstrekkelig. Delegasjonene representert i komiteen berettet om omfattende bruk av kampanjer, særlig rettet mot husmødre for å fremme iverksettelsen av tiltak. Likevel var det kun Vest-Tysklands representant som i 1963 kunne rapportere om fremgang av betydning. Grunnet storflom i området rundt Hamburg hadde både mat- og strømforsyninger blitt hardt rammet, og slik sett bevisstgjort sivilbefolkningen om viktigheten av å kunne klare seg uten forsyninger utenfra for en periode. Hendelsen indikerer altså en sammenheng mellom opplevd stans i matforsyningene grunnet en nødsituasjon og iverksettelsen av forhåndslagring i hjemmet. Frykt for panikk trekkes også frem som en årsak til manglende progresjon. De nasjonale myndighetene i Italia og Portugal fryktet den psykiske belastningen som kunne oppstå ved å oppfordre til beredskapslagring i hjemmet og initierte derfor ikke videre tiltak. Konklusjonen er uansett at kampanjene som ble gjennomført ikke hadde ønsket effekt.

Kapitlet skiller seg noe fra de to foregående ved at det undersøker hvordan komiteen, sammen med de ulike nasjonale delegasjonene, ønsket å tilnærme seg sivilbefolkningen og privathusstander gjennom kampanjer. Diskusjonene, slik de kommer frem av Mat- og landbrukskomiteen, er også i dette tilfellet sentrert rundt erfarings- og idéutvekslinger. Forskjellen her er at iverksettelsen av fysiske tiltak ikke lå på myndigheters skuldre, men hos privathusholdningene selv. Et sentralt spørsmål var derfor hvordan man skulle nå ut til massene for å fremme det nødvendige initiativet, særlig da kampanjene de hadde gjennomført ikke ga ønsket resultat.

### **5.1 Hver mann og kvinne for seg selv**

Den første rapporten som nevnte privathusholdninger og beredskapslagring kom allerede i 1953. På dette tidspunktet mente Komiteen for mat og landbruk at dette ikke var ønskelig da det først og fremst var de mest velstående som ville ha mulighet til å holde store nok kvanta.<sup>187</sup> De mente derfor at en slik politikk ville føre til ujevn distribusjon og konstant misnøye.

Fra 1960 og fremover stod forhåndslagring i private hjem lenger fremme på agendaen. De siste årene hadde det vist seg å være utfordrende å skulle sikre tilstrekkelige forsyninger, transport og distribusjon i tilfelle en ny storkrig. Situasjonen var slik at det var sannsynlig at store deler av befolkningen ville sulte. Særlige vansker ville bli møtt i forbindelse med hurtig evakuering av store byer etter et plutselig angrep av atomvåpen. Samtidig kunne radioaktivt nedfall tvinge folk til å oppholde seg i tilfluktsrom og kjellere i mange dager, uten mulighet til å anskaffe varer. På bakgrunn av disse nye antagelsene som atomkrig medførte, ville nå mulighetene for overlevelse i større grad falle på enkeltpersoner og mindre grupper. Myndighetene, både statlig og lokalt, ville mest sannsynlig ikke være i stand til å forsyne befolkningen med grunnleggende nødvendigheter i kaoset som ville råde etter et angrep. Derfor kom det forslag om at enkelthusstander allerede i fredstid skulle ta grep slik at de kunne forsyne seg selv for en periode. Dette hadde også vært en av oppfordringene fra sivile forsvarsmyndigheter i en rekke land.<sup>188</sup> Anbefalingene var at samtlige husstander i alle NATO-land til alle tider burde ha tilgang til egnede matvarer slik at de var selvforsynte i minst 10-14 dager. Disse varene burde være konsentrerte og med lang holdbarhet, slik at de også enkelt kunne medbringes ved en evakuering.<sup>189</sup> Likevel mente Ole Colbjørnsen,

---

<sup>187</sup> AC/25(FA)R/1: 6

<sup>188</sup> AC/25(FA)D/87. Food and Agriculture Planning Committee. *Topics for possible future consideration in the committee.* 07/03-1960: 3

<sup>189</sup> Ibid: 3

styreleder for Mat- og landbrukskomiteen i 1960, at det var lite hensiktsmessig å innføre påbud for å få befolkningen til å bygge et slikt lager. Det måtte heller snarest komme klare oppfordringer fra NATO-organene og forsyningsautoritetene i hvert enkelt land om viktigheten av slik privat forhåndslagring.

Colbjørnsen mente også at det burde presiseres at disse varene burde kunne medbringes ved en eventuell evakuering.<sup>190</sup> Selv om satsingen på privathusholdlig forhåndslagring ekspanderte, presiserte komiteen at det ikke kunne gå på bekostning av hvert enkelt lands arbeid med å utvikle et fungerende nasjonalt matforsyningssystem. Mat- og landbrukskomiteen ønsket at budskapet med husholdningslagring nådde ut til massene, og de anmodet derfor videre at Seniorkomiteen skulle presse på de landene som så langt hadde vært nølende slik at iverksettelse av tiltak kom snarest mulig.<sup>191</sup> Nederlands delegasjon i 1960, ved Kramer og van Loon, mente at overlevelse etter et atomangrep først og fremst ville være avhengig av hver enkelt husholdnings individuelle tiltak, og ikke av forsyninger innenfor nasjonale rammer. Offentlig forsyning var avhengig av muligheten for bevegelsesfrihet, hvilket ville være umulig grunnet kontaminering etter et angrep. De berettet videre at vesteuropeiske husholdninger ikke hadde for vane å beredskapslagre, og ville derfor være sårbare i startfasen. Derfor var det viktig at befolkningen ble advart, gitt råd og oppmuntret av landenes øverste myndigheter til å forhåndslagre i egne hjem. En slik kampanje måtte planlegges godt og burde først og fremst rettes mot husmødre.<sup>192</sup> Både den tyske, amerikanske og danske delegasjonen støttet seg til viktigheten av husholdningers individuelle tiltak og styrelederen for Seniorkomiteen, Cippio, førte denne appellen videre til de nasjonale myndighetene i Rådet. Seniorkomiteen anså husholdningslagring som en essensiell del av sivil beredskapsplanlegging, slik at den generelle befolkningen kunne overleve opp til 14 dager. Cippio ga i 1960 uttrykk for at den viktigste delen av sivil beredskapsplanlegging var den som gjorde at befolkningen var i stand til å overleve på egenhånd i minst to uker.<sup>193</sup> Beredskapslagring i private hjem var derfor et viktig tiltak for å oppnå matsikkerhet.

## 5.2 Frykt for panikk?

En sentral årsak til større satsing på forhåndslagring i private husstander var frykten for, og faren for, atomkrig. Dessuten hadde arbeidet med å etablere nasjonale beredskapslager vist

---

<sup>190</sup> AC/25(FA)D/87: 3

<sup>191</sup> AC/25(FA)D/90. Food and Agriculture Planning Committee. *Draft report to the Senior Committee*. 01/07-1960: 4-5

<sup>192</sup> AC/25(FA)R/24: 11

<sup>193</sup> Ibid:11-12

seg vanskelig. Manglende progresjon på nasjonalt nivå førte derfor til oppmerksomhet mot andre løsninger i arbeidet med beredskapslagring, hvor ett av tiltakene var rettet mot husholdningslagre. Likevel viste det seg at storparten av NATO-landene ikke hadde oppfordret befolkningen til å etablere slike private lagre. Noen representanter mente at en slik oppfordring kunne føre til panikk. I denne sammenheng understreket Mat- og landbrukskomiteen at det ikke fantes kjente tilfeller hvor statlig oppfordring til privathusholdlig beredskapslagring hadde ført til panikk. Snarere tvert imot, så hadde Luxemburg året før introdusert et slikt program med moderat suksess selv om de tidligere hadde fryktet at dette ville medføre uroligheter. For det andre var det antatt at et slikt program ikke ville fungere. Mange var av den oppfatning at kostnadene var for store, særlig for husholdninger med lav inntekt.<sup>194</sup> Sekretariatet i Mat- og landbrukskomiteen mente at dette argumentet ikke samstemte med virkeligheten da kostnadene for hver enkelt husstand ville være minimale. De pekte på at lavinntektsfamiliene i de fleste NATO-landene brukte ca. 1/3 av husholdningsbudsjettet på mat. Videre brukte de Frankrike som eksempel, hvor bokostnader for de med lav inntekt var på et særlig lavt nivå, hvilket medførte at matbudsjettet for disse lå på nærmere 40% av totalbudsjettet for husholdningen, altså mindre enn 2% av familiens årlige utgifter. Komiteen mente at en slik kostnad ikke var særlig høy i forhold til gevinsten, særlig med tanke på at dette i utgangspunktet var en engangsutgift da lageret ville roteres inn i familiens konsumering.<sup>195</sup>

En annen utfordring nasjonale representanter trakk frem var at mange land fant det vanskelig å oppfordre til privat beredskapslagring da befolkningen i byene hadde blitt fortalt at de i første omgang måtte forlate sine hjem ved et angrep. Hvorvidt dette var et godt argument imot iverksettelsen av tiltak, kan diskuteres. Mat- og landbrukskomiteen hadde i tidligere redegjørelser anmodet NATO-medlemmene om å fokusere på forhåndslagring av varer som enkelt kunne medbringes nettopp ved en evakuering. Komiteen fremstod ikke overbevist om grunnene representantene fremla i forbindelse med utfordringene tilknyttet beredskapslagring i private hjem. Av kildene kommer det frem at de anså både faren for panikk og kostnadsutfordringene for enkeltfamilier noe overdrevet.

Status i 1963 var at myndighetene i Belgia, Canada, Danmark, Luxemburg, Nederland, Norge, Storbritannia, Vest-Tyskland, Storbritannia og USA hadde oppfordret private husstander til å forhåndslagre. Dette foregikk gjennom utsendelse av blant annet

---

<sup>194</sup> AC/25(FA)WP/34. Food and Agriculture Planning Committee. *The household food stock situation*. 13/09-1963: 3

<sup>195</sup> Ibid: 2-3



brosjyrer med informasjon. For Luxemburg sin del var en slik oppfordring en stor endring fra tidligere hvor pressen i 1961 hadde nektet å skrive og publisere artikler om temaet grunnet frykt for panikk.<sup>196</sup> Nå ble informasjon publisert i form av artikler som foreslo typer varer og kvanta som burde lagres.

I Vest-Tyskland hadde kampanjer med oppfordring til privat beredskapslagring foregått siden 1961. Alle husstander hadde mottatt en brosjyre med nødvendig informasjon i løpet av 1962. I tillegg hadde de statlige beredskapslagrene økt, og videre oppbygging var planlagt for 1963.<sup>197</sup> En utfyllende rapport fra 1963 røpte imidlertid at nasjonale beredskapslager ikke var nok til å møte beredskapskravet. Dette var hovedårsaken til at tyske myndigheter de to siste årene hadde iverksatt kampanjer for å få private husstander til å beredskapslagre mat, nok til å forsyne seg selv minst to uker. Ideen fikk stor støtte i befolkningen særlig på grunn av oversvømmelsen som tidligere hadde rammet de nordlige delene av landet, og ikke minst i lys av Cubakrisen. Undersøkelser utført i 1963 viste at lager med hvete og sukker var holdt av mer enn halvparten av alle husstandene som ble undersøkt.<sup>198</sup>

Storbritannia kom i 1963 med en utfyllende rapport om landets matforsyning og hvordan den ville påvirkes under en krigssituasjon. Grunnet både geografisk plassering og industrialiseringen var de en av de fremste importørene av mat på verdensbasis og dermed avhengig av konsekvent import. Store mengder av denne importen var ubehandlede varer, noe som resulterte i at foredlingsfasilitetene ofte lå i nærheten av havene. Samtidig lå de store engrosvirksomhetene i nærheten av byene. Et angrep på disse stedene ville medføre at store deler av den normale fredstidslagerbeholdningen av mat ville bli ødelagt med mindre de fikk varsel om angrepet i god nok tid til at disse kunne flyttes.<sup>199</sup> Vurderinger gjort av Storbritannias myndigheter resulterte i en rekke antakelser. For det første ville de ikke kunne belage seg på import de første tre månedene etter et angrep, og varelager med rå eller ferdigprosessert mat ville reduseres med 1/3 av normalen. Videre ville forsyninger fra gårder reduseres med 1/3 eller mer det første året, mens engroshandelen under dets vanlige fredstidsregime ville bryte sammen. Jordbruket ville også måtte gå tilbake til mer primitive teknikker. I tillegg var landets egen forsyning ujevn da den var avhengig av sesong i

---

<sup>196</sup> AC/25(FA)WP/34: 6

<sup>197</sup> Ibid: 5

<sup>198</sup> AC/25(FA)D/140. Food and Agriculture Planning Committee. *Food emergency problems and planning in the federal republic of Germany*. 23/09-1963: 7

<sup>199</sup> AC/25(FA)D/138. Food and Agriculture Planning Committee. *The food supply of the United Kingdom in wartime*. 16/07-1963: 3

forbindelse med innhøstingen og dens størrelse. Til tross for betydelig nasjonal beredskapslagring av basisvarer lå disse ofte i sårbare områder for et angrep, ved havnene og byene.<sup>200</sup> På bakgrunn av dette var det derfor en utfordring for Storbritannia å kunne sikre tilstrekkelig med mat gjennom overlevelseseperioden. Privat forhåndslagring hos husstander var dermed et av tiltakene myndighetene valgte å fokusere på. Organisasjonen *Women's Voluntary Service* fikk oppgaven med å oppfordre til forhåndslagring, gjennom *One in five*-programmet. Denne organisasjonen forsøkte å få til et fysisk møte med 1/5 av alle britiske husmødre slik at de personlig kunne forklare viktige sikringstiltak innen sivil beredskap. Dette inkluderte forhåndslagring av mat i husstander for minst to uker.<sup>201</sup> Henvendelsen til den frivillige organisasjonen for kvinner kom på bakgrunn av at myndighetene de siste to årene hadde opplevd store vanskeligheter med å overtale husmødre til å forhåndslagre mat i hjemmet.<sup>202</sup>

Den tyrkiske og greske delegasjonen meddelte at noen tiltak var iverksatt i arbeidet med privathusholderske forhåndslager uten nærmere utdyping. Italia, Portugal og Frankrike hadde ikke oppfordret til husholdningslagring. De to førstnevnte begrunnet dette først og fremst med den psykiske belastningen av en slik oppfordring og at befolkningen generelt ikke var forberedt på å ta stilling til de utfordringene som ville oppstå som følge av et atomangrep.<sup>203</sup> For Italia sin del var produksjonsnivået av mat svært ujevnt fordelt hvor de nordlige områdene var høyt industrialisert og med avansert jordbruk. Dette gjorde området sårbart og planer var derfor i utarbeidelse for å kunne håndtere masseforflytning av mennesker fra de nordlige befolkningssentrene. I tilfelle krig ville disse mest sannsynlig trekke mot foten av Alpene og Appenninene. Derfor var planer om forhåndslagring av vitale forsyninger til disse områdene under utarbeidelse.<sup>204</sup> Likevel kom det ingen oppfordring om privat husholdningslagring.

De fleste medlemslandene anbefalte altså sivilbefolkningen å etablere beredskapslager i eget hjem. Enkelte medlemsstater, Portugal og Italia, lot være da de fryktet panikk blant befolkningen. Hvor reell var egentlig en slik antagelse? Eksemplet fra Luxemburg taler imot denne tankegangen hvor de opplevde fraværet av panikk selv om de valgte å oppfordre til beredskapslagring. Dessuten var det ingen av de andre nasjonale delegasjonene som meldte

---

<sup>200</sup> AC/25(FA)D/138: 3-4

<sup>201</sup> AC/25(FA)WP/34: 6

<sup>202</sup> AC/25(FA)R/25. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of a meeting held at the permanent Headquarters, Paris, XVIe., on Thursday, 16<sup>th</sup> February, 1961.* 09/03-1961: 10

<sup>203</sup> AC/25(FA)WP/34: 5-6

<sup>204</sup> AC/25(FA)D/177. Food and Agriculture Planning Committee. *New developments in national food and agricultural planning – presentation by Italy.* 04/11-1965: 6

om utbrudd av panikk selv om deres myndigheter hadde oppfordret sin egen befolkning til å forhåndslagre.

Frykten for panikk på grunn av overhengende fare for krig og atomangrep er et scenario som er vanskelig å sette seg inn for generasjoner født etter den kalde krigens slutt. Selv om erfaringen fra Luxemburg tilsa at befolkningen kunne håndtere en oppfordring om å beredskapslagre uten at dette medførte hysteri, betyr ikke det at utfordringen ikke var reell. I 2016 vakte det reaksjoner da tyske myndigheter for første gang siden den kalde krigen gikk ut offentlig og anbefalte landets innbyggere om å beredskapslagre nødproviant og andre gjenstander i eget hjem, i tilfelle en krisesituasjon. Forslaget kom som en del av en ny plan for sivilforsvar og opposisjonen beskyldte regjeringen for å skape unødvendig uro og frykt med en slik oppfordring.<sup>205</sup> Responsen utenfor politikken var varierende og enkelte medier gjorde narr av oppfordringen mens andre tok det på største alvor og bidro med å fremme regjeringens budskap. Eksemplet er interessant fordi det viser hvor aktuelt problemstilling fremdeles er. Samtidig påpeker saken at media håndterte budskapet svært ulikt. Et sentralt spørsmål for denne oppgaven er hvordan mediene håndterte samme sak på slutten av 1950-tallet og videre utover 1960-tallet. Det eneste som kommer klart frem av kildene er at det var utbredt bruk av kampanjer for å fremme behovet for husholdningslagring, ofte rettet mot husmødre. Innholdet i kampanjene og hvor stor rolle media hadde er noe uklart, men at de var sentrale i å spre myndighetenes oppfordring er sannsynlig. Delegasjonen fra Luxemburg poengterte spesifikt at mediene ble benyttet. Hvordan mediene presenterte budskapet om behovet for beredskapslager i husholdningene, og hvilken innstilling de hadde til saken kan ha vært med på å forme befolkningens innstilling til å etablere egne forhåndslager.

### **5.3 En suksesshistorie fra Vest-Tyskland**

Av de landene som aktivt oppfordret til forhåndslagring i hjemmet kom det uansett frem at kampanjene ikke hadde vært tilfredsstillende, og at ønsket resultat var langt ifra oppnådd. Nederland var blant dem som i 1963 berettet om skuffende resultater. 11 millioner pakker med nødproviant i form av kjeks var produsert for dens ærend, samt at millioner av pamfletter var distribuert. Likevel var det kun en kvart million som hadde blitt solgt. Det var derfor tydelig at befolkningen kun var villig til å holde den typen forhåndslager i perioder med akutt

---

<sup>205</sup> Brekke, I. (2016). Ny beredskapsplan: Tyskerne oppfordres til å lagre mat for ti dager. Hentet fra Aftenposten <https://www.aftenposten.no/verden/i/2yogr/ny-beredskapsplan-tyskerne-oppfordres-til-aa-lagre-mat-for-ti-dager>. Sist aksessert 10.05.21.

internasjonal spenning, fastslo delegasjonen.<sup>206</sup> Den britiske representanten påpekte også at det var ekstremt vanskelig å overtale befolkningen til å beredskapslagre mat. Britene var derfor svært interessert i hva Vest-Tyskland hadde foretatt seg for å få innbyggerne til å forhåndslagre i så stor grad som rapportene tilsa. Delegasjonen fra Vest-Tyskland sa at omtrent halvparten av alle husstander hadde etablert forhåndslager av en eller flere varer i uspesifiserte kvanta.<sup>207</sup>

Så, hvorfor lyktes de i så stor grad? Rapporter henviste til en naturkatastrofe i det nordlige Tyskland, i nærheten av Hamburg, hvor en flom medførte hindringer av strøm- og matforsyninger. Etter denne naturkatastrofen kom flere konklusjoner på bordet. Den ene var at alle husholdninger burde ha kokkefasiliteter, uavhengige av strømforsyninger som del av et forberedende tiltak mot kriser. Det andre var at de også burde ha tilgjengelig de mest essensielle matvarene, særlig for spedbarn, i overlevelsesperioden. Hendelsen i Hamburg hadde vist at store deler av befolkningen levde fra hånd til munn.<sup>208</sup>

Eksempelet viser altså at naturkatastrofen i Hamburg gjorde befolkningen i landet mer bevisste på egen sårbarhet i forhold til blant annet matsikkerhet, og ikke nødvendigvis bare på grunn av faren for en ny krig. Manglende progresjon blant husholdninger i andre NATO-land kunne skyldes at de aldri hadde følt behovet for forhåndslagring på kroppen, slik mange nylig hadde opplevd i det nordlige Tyskland. I tillegg kan det tenkes at geografisk plassering hadde noe å si for hvor sårbare innbyggere antok at de var. Tyskland, som lå midt i smørøyet av skillet mellom øst og vest, lå i så måte muligens mer utsatt til enn andre. Manglende tro på at et angrep ville forekomme, kan være en medvirkende årsak til at progresjonen var liten i arbeidet med forhåndslagring i hjemmet. Denne problematikken ønsket flere land å løse ved å henvende seg særlig til husmødre. Dette kom opp i flere diskusjoner i komiteen og Storbritannias delegasjon redegjorde for hvordan de ønsket å overbevise denne målgruppen. Den nederlandske delegasjonen uttrykte også at tiltak rettet mot husmødre var veien å gå. Et annet tiltak var å legge press på de øverste innflytelsesorganene slik at anbefalingene om forhåndslagring i hjemmet kom fra de på toppen. På den måten antok de at det ville ha større gjennomslagskraft og bidra til større troverdighet. I denne sammenheng kan grad av tillitt til organene som oppfordret folket til husholdningslagring ha spilt en rolle. Den demokratiske

---

<sup>206</sup> AC/25(FA)R/29. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of the meeting held at the permanent Headquarters, Paris, XVIe., on 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> February, 1963.* 28/03-1963: 22

<sup>207</sup> AC/25(FA)R/30. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of the meeting held at the permanent Headquarters, Paris, XVIe., on 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> June, 1963.* 25/07-1963: 10-11

<sup>208</sup> AC/25(FA)D/118. Food and Agriculture Planning Committee. *Report by the German delegation on the Hamburg flood disaster.* 08/06-1962: 5

utviklingen og dens institusjoner var på ingen måte lik innad i NATO-området. En slik forklaring er likevel ikke god nok. Verken Norge, Danmark eller Storbritannia med sine veletablerte demokratiske institusjoner, lyktes ikke i like stor grad som Vest-Tyskland med å overtale sin befolkning om å etablere private husholdningslager.

Cippio, styreleder for Seniorkomiteen og sjef for beredskapsplanleggingsbyrået, la særlig vekt på at husholdningslagre var av fundamental viktighet da radioaktivt nedfall ville umuliggjøre distribusjon av offentlige beredskapslager av mat. Han mente derfor at et slikt tiltak burde presenteres på en annen måte enn tidligere. I stedet for å vektlegge behovet i lys av faren for atomangrep, burde de heller fokusere på at det var et normalt og udramatisk tiltak som skulle sikre husstander mot ulykker og uforutsette hendelser som også kunne forekomme i fredstid.<sup>209</sup> Dette var nok et meget essensielt poeng. Poenget med beredskapslagring var ikke nødvendigvis å forberede seg på en spesifikk hendelse, i dette tilfellet atomkrig. Hensikten var å være forberedt på noe annet enn normalt tilstand. Det kunne være seg strømbrytning, naturkatastrofer eller andre uforutsette hendelser. Ved å snakke om forhåndslagring og implementere det som et hverdagslig tiltak kunne det muligens dreie fokuset vekk fra det verst tenkelige scenarioet og bidra til å ufarliggjøre tematikken. Ønsket om en slik tilnærming hang nok også sammen med nettopp det psykiske aspektet ved slike anmodninger, hvor enkelte muligens unngikk saken i frykt for at trusselen om en ny storkonflikt ble for virkelighetsnær.

Å trekke frem motiver og årsaker til det manglende initiativet blant sivilbefolkningen til å forhåndslagre i hjemmet, er vanskelig ut ifra kildene benyttet i denne oppgaven. Nøyaktig hvordan kampanjene var gjennomført og hvor god informasjonen fra de ulike styresmaktene var, kommer heller ikke frem. Kildene viser likevel at arbeidet med beredskapslagring av mat var komplekst og vanskelig å lykkes godt med, både på internasjonalt, nasjonalt og individnivå.

---

<sup>209</sup> AC/25(FA)R/30: 11



## Kapittel 6 Konklusjoner og avsluttende betraktninger

Denne studien har belyst hvordan Mat- og landbrukskomiteen arbeidet for å oppnå matsikkerhet for NATOs medlemstater. Formålet med studien har vært å besvare den overordnede problemstillingen: Hvordan arbeidet Mat- og landbrukskomiteen for å nå målet om selvforsyning i minst 30 dager for NATO-området i perioden 1953-1965? Og hvorfor mislyktes de?

Matsikkerhet kan sikres gjennom hjemmeproduksjon, import og beredskapslagring. Med erfaringene fra to verdenskriger og i den kalde krigens kontekst, konkluderte NATOs sivile beredskapsplanleggingsorgan at importstans var sannsynlig ved et nytt krigsutbrudd. I lys av antagelsene om atomangrep konkluderte de også med at hjemmeproduksjonen mest sannsynlig ville rammes. Med dette som utgangspunkt fikk Mat- og landbrukskomiteen i oppgave å fremme behovet for strategisk forhåndslagring av mat for å nå målet. Målet ble imidlertid aldri nådd.

Oppgaven har vist hovedsakelig tre tilnærminger til forhåndslagring; lagring på husholdningsnivå, nasjonalt- og internasjonalt nivå. Hovedfokuset i studien har vært nasjonal forhåndslagring som et middel for å styrke den totale beredskapen i NATO. Tesen for kapittel 3 var at medlemslandenes fremgang i arbeidet med å etablere strategiske forhåndslager ikke var tilstrekkelig. Med unntak av Norge, Storbritannia, Belgia og Vest-Tyskland var det ingen andre medlemsstater som etablerte strategiske forhåndslager av mat i perioden 1953-1965. Hovedårsaken var at de nasjonale myndighetene satte sine egne nasjonale interesser først. Disse interessene hang tett sammen med økonomi. Kostnadene tilknyttet strategisk forhåndslagring var store, særlig rulleringskostnadene. I tillegg var det overhengende fare for forstyrrelser i det kommersielle markedet i perioder hvor lagrene måtte erstattes av nye varer. Flere av medlemsstatene var også i stor grad selvforsynte og myndighetene mente derfor at behovet for beredskapslager var mindre prekært. For særlig eksporterende land var det derfor ikke av stor nasjonal interesse å bevilge penger til strategisk forhåndslagring, noe som hang tett sammen med blant annet landbrukspolitikken. En annen årsak til at målet ikke ble nådd var beliggenheten til allerede etablerte lager. Dette gjaldt særlig for Belgia og Vest-Tyskland, hvor store deler av lagrene var plassert i sårbare områder, og var dermed svært utsatt dersom et angrep skulle finne sted. Beliggenhet var derfor også et sentralt kriterium som Mat- og landbrukskomiteen la til grunn i arbeidet med strategisk beredskapslagring.

Utilstrekkelig progresjon på nasjonalt nivå viste seg å bli avgjørende for hva som kunne gjøres på internasjonalt nivå. Tesen for kapittel 4 var nettopp at fraværet av nasjonale

beredskapslager var en hemsko for arbeidet med å opprette et internasjonalt system underlagt NATO. Først og fremst fryktet komiteen at et slik system skulle virke som en hvilepute for videre nasjonale initiativ i arbeidet med å etablere forhåndslager. Dessuten ville ikke et internasjonalt system kunne dekke opp for utfordringene i perioden rett etter et angrep, overlevelsesperioden. Foruten enkelte bilaterale avtaler mellom medlemsstater var det lite som bidro til å øke nasjonale beredskapslager av mat. Selv om NATO mislyktes med å etablere felles matlager var det likevel et behov for å koordinere de nasjonale lagrene som fantes, samt de ulike ressursene som hvert enkelt medlemsland var i besittelse av. Derfor etablerte NATO blant annet CSA og ESA som ved et krigsutbrudd skulle koordinere ressurser både i og utenfor alliansen. For å forberede og trene opp CSA og ESA benyttet NATO større stabsøvelser for å trene hele det sivile beredskapsorganet i organisasjonen.

Tesen for kapittel 5 var at det var et stort behov for at privathusholdninger opprettet beredskapslager av mat i eget hjem nok til å forsyne seg selv i minst 10 dager. I overlevelsesperioden ville husstanders tiltak være avgjørende for å sikre befolkningen mot sult, og derfor oppfordret både Seniorkomiteen og Mat- og landbrukskomiteen til kampanjer mot denne gruppen. Også her var fremgangen utilstrekkelig. Foruten den vesttyske befolkningen meldte de nasjonale delegasjonene om vanskeligheter med å nå ut med sitt budskap gjennom kampanjene. Et sentralt spørsmål i denne sammenheng er hvor omfattende og hvor treffende kampanjene som myndighetene initierte var. Den nederlandske delegasjonen påpekte at sivilbefolkningen i Vest-Europa ikke hadde for vane å beredskapslagre mat i egne hjem. Denne trenden gjenspeiles tydelig i kildematerialet hvor de nasjonale representantene berettet at deres myndigheter slet med å overbevise befolkningen om å iverksette nødvendige tiltak for å etablere eget lager.

I et forsøk på å nå målet, og oppnå matsikkerhet, arbeidet altså Mat- og landbrukskomiteen målrettet med forhåndslagring, på ulike nivåer og rettet mot ulike instanser og grupper, slik det kommer frem av kapittel 3,4 og 5. Hovedutfordringen, og den sentrale årsaken til at målet aldri ble nådd, var at medlemsstatene satte nasjonale interesser først og disse sammenfalt ikke nødvendigvis med NATOs interesser.

Årsaken til at matsikkerhet var et betydelig interesseområde for NATO må sees i sammenheng med den militære operasjonsevnen avhengighet av sivilsamfunnet. Frykten for at sivil uro, som følge av sult, skulle medføre utfordringer for organisasjonen militære anliggender var stor. Konklusjonen var derfor at forsvar og forsvarsplaner hang uløselig sammen med sivilsamfunnet. På den måten har oppgaven vist et bredere spekter av NATOs oppgaver enn hva litteraturen vanligvis vektlegger, hvor organisasjonens militære oppdrag



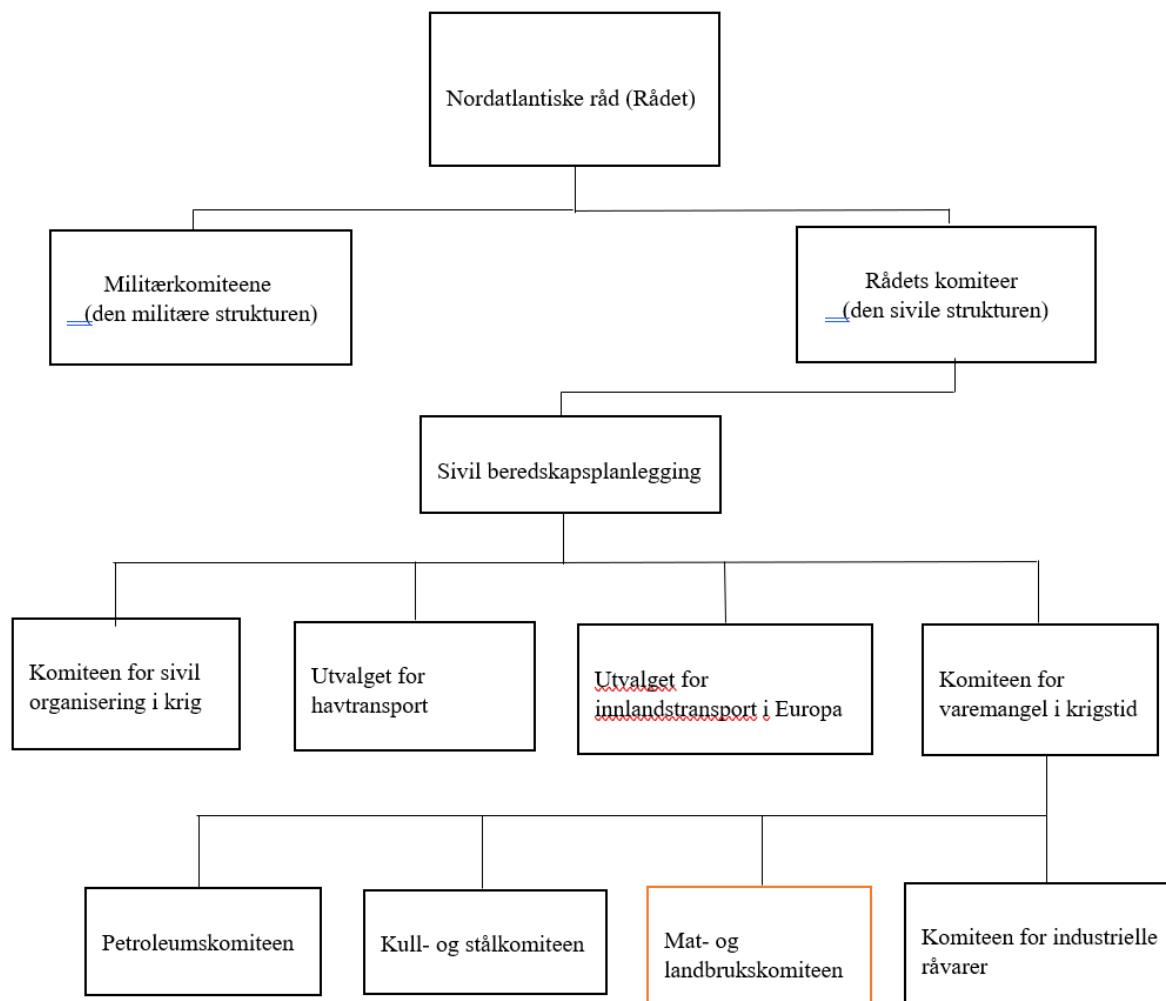
ofte står i fokus. I tillegg belyser studien hvordan NATO tenkte om beredskapslagring av mat som tiltak for å bedre den sivile beredskapen. Kildene som er benyttet for å belyse saken er så langt ikke brukt i tidligere forskning.

På et mer overordnet nivå har denne oppgaven gitt innsikt i en grunnleggende utfordring med internasjonalt samarbeid. Hovedutfordringen var at nasjonale interesser kom først og la derfor føringer og begrensninger for hva det var mulig å enes om. NATO som organisasjon uten overnasjonal myndighet er her sentralt og er med på å forklare hvorfor Mat- og landbrukskomiteen ikke hadde større handlingsrom enn å tilrettelegge for erfaringsutvekslinger, samt komme med anbefalinger.

Opgaven satt inn i et større perspektiv handler om sivil beredskap. Konklusjonen slik den kommer frem av studien, viser at NATOs medlemsstater ikke hadde tilstrekkelig beredskap innen matsikkerhet. Manglende nasjonal beredskap resulterte dermed også i at NATOs sivile beredskap var mangelfull. En organisasjon er aldri bedre enn sine bestanddeler. For å kunne analysere medlemsstatenes motiver i arbeidet med strategisk forhåndslagring mer dyptgående, må nasjonale arkiver benyttes. De vil kunne gi større grad av innsikt i hvordan diskusjonene rundt matsikkerhet og forhåndslagring foregikk blant ulike nasjonale myndigheter og egner seg derfor godt som nye forskningsspørsmål.

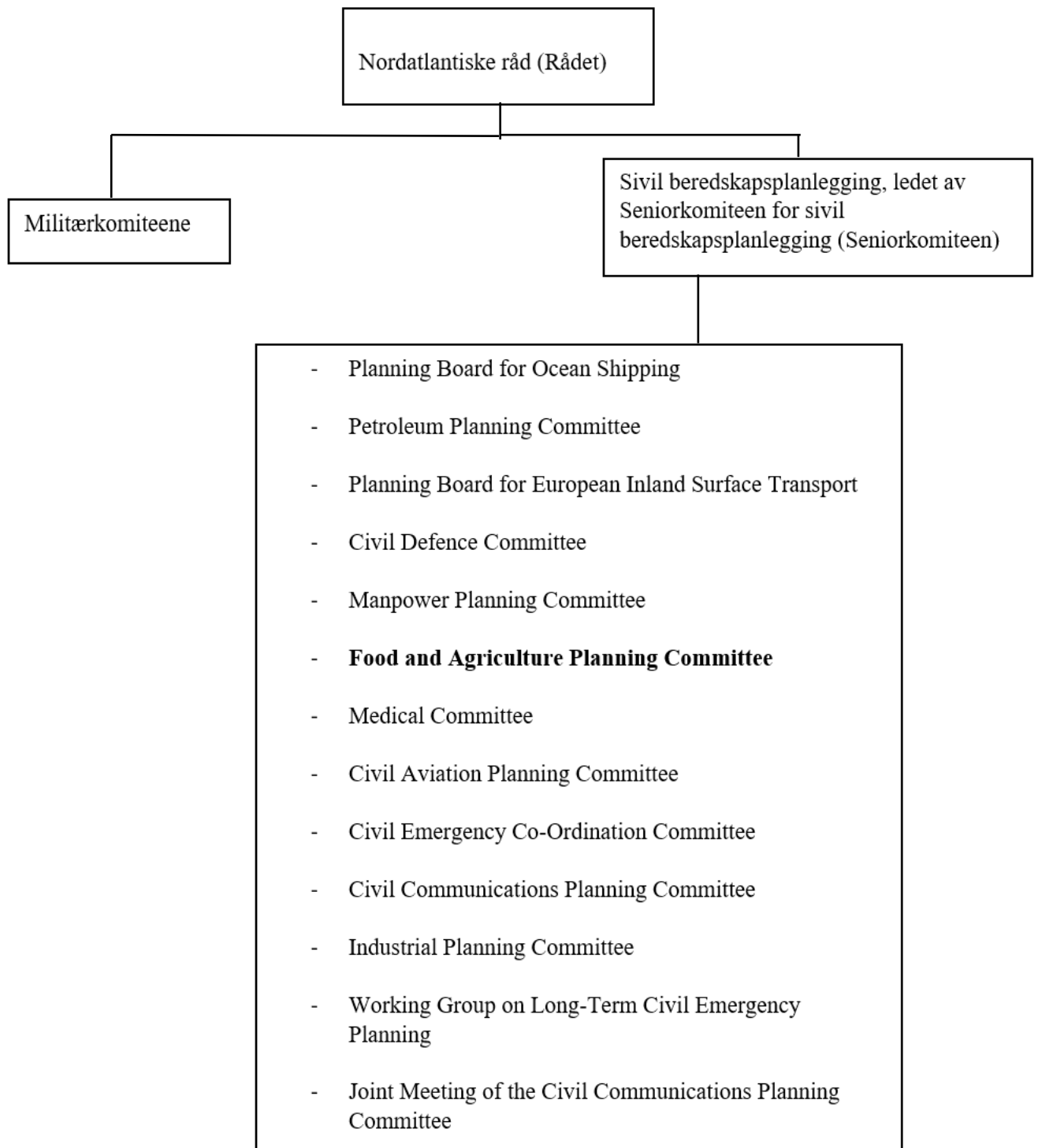
Sivil beredskap handler om å være forberedt på en krise. Konklusjonen slik den kommer frem av Mat- og landbrukskomiteen er at de allierte ikke var godt nok forberedt under den kalde krigen dersom et atomangrep skulle finne sted. Når Jens Stoltenberg i 2020 påpekte at NATO-landene er for avhengige av andre land med tanke på blant annet mat og medisinsk utstyr, var dette for å belyse hvordan manglende beredskap potensielt kan utgjøre en sikkerhetstrussel. Uttalelsen viser at forsvar og sivil beredskap fremdeles henger uløselig sammen og at utfordringene rundt matsikkerhet den dag i dag, og for fremtiden, på ingen måte er løst.

## Vedlegg 1



NATOs struktur i 1954, basert på organisasjonskartene i *NATO, The First Five Years*, av Lord Ismay, side 57 og 59 (forenklet versjon). Fra mat- og landbrukskomiteen ble opprettet og frem til 1955 opererte de under denne strukturen.

## Vedlegg 2



Strukturen over det sivile beredskapsorganet fra 1955, ledet av Seniorkomiteen. De oppførte komiteene ble etablert i perioden 1950-1960. Komiteene var likestilte og alle mottok veiledning fra Seniorkomiteen. Det store spennet i komiteer viser at NATO prioriterte sivil beredskap selv om ansvaret først og fremst lå hos nasjonale myndigheter. Fremstillingen er basert på NATO-dokumentet *Part VI, CIVIL EMERGENCY PLANNING, 1959-1965*. Hentet fra NATOs digitale arkiv.

## Vedlegg 3

DECLASSIFIED - PUBLIC DISCLOSURE/DECLASSIFIE - MISE EN LECTURE PUBLIQUE

NATO CONFIDENTIAL  
AC/25(FA)-D/4

TABLE II  
TABLEAU II

Home production of certain foods as percentage of availabilities  
Production nationale de certaines denrées par rapport aux disponibilités (en pourcentage)

Average of the 3 crop years 1950/51, 1951/52, 1952/53  
Moyenne de la campagne agricole des trois années 1950/51, 1951/52, 1952/53

Country Pays	Bread grains Céréales panifiables	Oils and fats Huiles et graisses	Refined sugar Sucre raffiné
Norway	11	253	0
Denmark	89	123	162
United Kingdom	36	11	32
Netherlands	48	52	98
BLEU	50	36	120
France	(103)	(46)	(97)
Italy	(83)	70	96
Greece	(71)	101	0
Portugal	(84)	(85)	(0)
Turkey	(110)	(108)	(100)

Note: Figures in brackets are estimates.

Note: Les chiffres entre parenthèses représentent des évaluations.

Source: OEEC Secretariat

Source: Secrétariat de l'OECE

Tabellen viser de europeiske NATO-medlemmenes avhengighet av brødkorn, basert på data fra OEEC. Den viser gjennomsnittet for høstingsårene 1950-1953. Hentet fra dokument AC/25(FA)D/4 fra Mat- og landbrukskomiteen.

## Primærkilder

- Aspects of NATO (1961). *The Importance of Civil Emergency Planning*. Hentet fra [https://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137428/0120\\_Aspects\\_of\\_NATO-The\\_Importance\\_of\\_Civil\\_Emergency\\_Planning\\_1961\\_ENG.pdf](https://archives.nato.int/uploads/r/null/1/3/137428/0120_Aspects_of_NATO-The_Importance_of_Civil_Emergency_Planning_1961_ENG.pdf)
- Aspects of NATO (1982). *Civil Emergency Planning*. Series 1, no. 6. Hentet fra <https://archives.nato.int/aspects-of-nato-series-1-n-6-civil-emergency-planning>
- Carr, M. RTG-05 Green Pool. *Historical Archives of the European Union*. Hentet fra <https://archives.eui.eu/en/fonds/472901?item=RTG-05>
- M3(65)1. *Defence expenditure of NATO countries*. 1949-1965. 15/12-1965. Hentet fra [https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/pdf\\_1965\\_12/20100830\\_1965-001.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_1965_12/20100830_1965-001.pdf)
- NATOs digitale arkiv. *Part VI, CIVIL EMERGENCY PLANNING, 1959-1965*. Hentet fra <https://www.nato.int/archives/tools/98-VI.pdf>
- IPT 31/41/INFO. To the International Planning Team. 03/10-1963
- C-M(52)112. Committee on wartime commodity problems. *Progress report to the Council*. 28/11-1952
- C-M(54)19. *First report of the Food and Agriculture Planning Committee to the Council*. 16/03-1954
- C-M(54)23. Committee on Wartime Commodity Problems. *Stockpiling*. 29/03-1954
- AC/98-D/18. Senior Civil Emergency Planning Committee. *Report by the Food and Agriculture Planning Committee on food stockpiles*. 14/04-1956
- AC/98-D/33. Senior Civil Emergency Planning Committee. *High priority goals and objectives for civil emergency planning and review on progress*. 26/10-1956
- AC/98-D/48. Senior Civil Emergency Planning Committee. *Civil emergency planning review of progress 1957*. 01/08-1957
- AC/25(FA)D/4. Food and Agriculture Planning Committee. *Wartime import problems – notes by the sub-committee*. 23/05-1953
- AC/25(FA)D/5. Food and Agriculture Planning Committee. *Note by the secretary*. 23/05-1953
- AC/25(FA)D/8. Food and agricultural planning committee. *Peacetime readiness measures*. 01/06-1953
- AC/25(FA)D/9. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures*. 01/06-1953
- AC/25(FA)D/14. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures*. 04/06-1953
- AC/25(FA)D/19. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures*. 16/06-1953
- AC/25(FA) D/20. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling. Statement by the United States Delegate*. 30/06-1953
- AC/25(FA)D/30. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by the Portuguese Delegation*. 10/09-1953
- AC/25(FA)D/31. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by the Belgian delegation*. 14/09-1953

AC/25(FA) D/32. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by the Greek delegation.* 24/09-1953

AC/25(FA) D/36. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by French delegation.* 11/11-1953

AC/25(FA)D/37. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by the Turkish delegation.* 12/11-1953

AC/25(FA) D/38. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling in time of peace. Reply by the Danish delegation.* 12/11-1953

AC/25(FA)D/54. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling.* 16/11-1954

AC/25(FA) D/56/1. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures. Note by the Belgian Delegation.* 27/12-1954

AC/25(FA)D/56/2. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures. Note by the Netherland Delegation.* 06/01-1955

AC/25(FA) D/56/6. Food and Agriculture Planning Committee. *Peacetime readiness measures. Note by the Portuguese delegation.* 26/02-1955

AC/25(FA)D/58. Food and Agriculture Planning Committee. *Further assumptions for civil emergency planning.* 26/06-1955

AC/25(FA)D/63. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war.* 20/2-1956

AC/25(FA)D/63/1. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the Belgian Delegation.* 09/4-1956

AC/25(FA)D/63/2. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the Italian Delegation.* 09/4-1956

AC/25(FA)D/63/4. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the United Kingdom Delegation.* 9/4-1956

AC/25(FA)D/63/5. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the United States Delegation.* 09/4-19

AC/25(FA)D/63/6. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the Federal Republic of Germany.* 09/4-1956

AC/25(FA)D/63/7. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the Norwegian Delegation.* 9/4-1956

AC/25(FA)D/63/8. Food and Agriculture Planning Committee. *National stockpiling for the first thirty days of a war. Reply by the French Delegation.* 24/05-1956

AC/25(FA)D/65. Food and Agriculture Planning Committee. *Food stockpiles. Note by the Secretary.* 09/4-1956

AC/25(FA)D/70. Food and Agriculture Planning Committee. *Third meeting of the Senior Civil Emergency Planning Committee. Note by the secretary.* 18/02-1957

AC/25(FA)D/75. 1958 Civil Emergency Planning yearly review. *Draft report to the Senior Committee.* 25/06-1958

- AC/25(FA)D/76. Food and Agriculture Planning Committee. *Comments by the French Delegation on the Canadian Delegation's Proposal contained in Documents AC/25(FA)N/31 and AC/25(FA)N/33.* 17/07-1958
- AC/25(FA)D/78. Food and Agriculture Planning Committee. *Canadian proposal on European food stockpiling. Note by the German Delegation.* 21/08-1958
- AC/25(FA)D/80. Food and Agriculture Planning Committee. *Extract from the record of the meeting of the Senior Civil Emergency Planning Committee 15<sup>th</sup>-16<sup>th</sup> October, 1958.* 28/11-1958
- AC/25(FA)D/82. Food and Agriculture Planning Committee. *Draft report to the Senior Committee.* 17/07-1959
- AC/25(FA)D/87. Food and Agriculture Planning Committee. *Topics for possible future consideration in the committee.* 07/03-1960
- AC/25(FA)D/88. Food and Agriculture Planning Committee. *Food readiness measures other than stockpiling and national administrative organization for the determination of the extent of food and agricultural resources following a nuclear attack.* 07/03-1960
- AC/25(FA)D/89. Food and Agriculture Planning Committee. *Food readiness measures other than stockpiling and national administrative organization for the determination of the extent of food and agricultural resources following a nuclear attack.* 07/03-1960
- AC/25(FA)D/90. Food and Agriculture Planning Committee. *Draft report to the Senior Committee.* 01/07-1960
- AC/25(FA)D/94. Food and Agriculture Planning Committee. *Canadian wheat flour for the United Kingdom stockpile.* 15/03-1961
- AC/25(FA)D/95. Food and Agriculture Planning Committee. *Suggestion for a fallout assessment exercise.* 08/03-1961
- AC/25(FA)D/108. Food and Agriculture Planning Committee. *Tasks of the food and agriculture division of the Central Supplies Agency during the survival period.* 17/01-1962
- AC/25(FA)D/118. Food and Agriculture Planning Committee. *Report by the German delegation on the Hamburg flood disaster.* 08/06-1962
- AC/25(FA)D/125. Food and Agriculture Planning Committee. *Damage assessment: problems and procedures.* 01/10-1962
- AC/25(FA)D/138. Food and Agriculture Planning Committee. *The food supply of the United Kingdom in wartime.* 16/07-1963
- AC/25(FA)D/140. Food and Agriculture Planning Committee. *Food emergency problems and planning in the federal republic of Germany.* 23/09-1963
- AC/25(FA)D/152. Food and Agriculture Planning Committee. *Terms of reference, structure and staffing of the European Supplies Agency.* 10/02-1964
- AC/25(FA)D/162. Food and Agriculture Planning Committee. *Forms to be used in CIVLOG 65.* 31/07-1964
- AC/25(FA)D/172. Food and Agriculture Planning Committee. *1965 yearly review – replies by member countries concerning food and agriculture.* 23/08-1965

AC/25(FA)D/173. Food and Agriculture Planning Committee. *Results of exercise CIVLOG 65 and implications for future work of the committee.* 03/09-1965

AC/25(FA)D/177. Food and Agriculture Planning Committee. *New developments in national food and agricultural planning – presentation by Italy.* 04/11-1965

AC/25(FA)D/178. Food and Agriculture Planning Committee. *Results of exercise CIVLOG 65 and implications for future work of the committee.* 22/10-1965

AC/25(FA)D/182. Food and Agriculture Planning Committee. *Reappraisal of terms of reference and programme of work.* 02/12-1965

AC/25(FA)N/33. Food and Agriculture Planning Committee. *Note by the Secretary.* 04/06-1958

AC/25(FA)N/56. Food and Agriculture Planning Committee. *Stockpiling wheat flour from Canada. Note from the Norwegian delegation.* 18/05-1961

AC/25(FA)R/1. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of meetings held at the Palais de Chaillot, Paris, on Tuesday, Wednesday and Thursday, 24<sup>th</sup>-26<sup>th</sup> March 1953.* 07/04-1953

AC/25(FA)R/5. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of meetings held at the Palais de Chaillot, Paris, on Monday and Tuesday 16<sup>th</sup> and 17<sup>th</sup> November, 1953.* 20/11-1953

AC/25(FA)R/23. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of the meetings held at the Palais de Chaillot, Paris, XVIe., on Wednesday, 13<sup>th</sup> May, 1959.* 22/05-1959

AC/25(FA)R/24. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of a meeting held at the permanent Headquarters, Paris, XVIe., on Thursday, 26<sup>th</sup> April, 1960.* 27/04-1960

AC/25(FA)R/25. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of a meeting held at the permanent Headquarters, Paris, XVIe., on Thursday, 16<sup>th</sup> February, 1961.* 09/03-1961

AC/25(FA)R/29. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of the meeting held at the permanent Headquarters, Paris, XVIe., on 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> February, 1963.* 28/03-1963

AC/25(FA)R/30. Food and Agriculture Planning Committee. *Summary record of the meeting held at the permanent Headquarters, Paris, XVIe., on 20<sup>th</sup> and 21<sup>st</sup> June, 1963.* 25/07-1963

AC/25(FA)WP/6. Food and Agriculture Planning Committee. *Report on the stockpiling of wheat.* 23/06-1954

AC/25(FA)WP/28. Stockpiling and storage for national requirements. *Report by the working group to the Food and Agriculture Planning Committee.* 12/06-1957

AC/25(FA)WP/34. Food and Agriculture Planning Committee. *The household food stock situation.* 13/09-1963

AC/25(FA/SW)WP/1. Food and Agriculture Planning Committee. *Group of experts on the stockpiling of wheat. Draft Introduction for the Report to the committee.* 29/05-1954

AC/25(FA/SW)D/3. Food and Agriculture Planning Committee. *Group of experts on stockpiling wheat.* 14/04-1954

AC/25(FA/SW)D/4. Food and Agriculture Planning Committee. *Group of experts on stockpiling wheat.* 16/04-1954



## Bibliografi

- Asdal, K. & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode* (1.utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk
- Atkin, M (1995). *The International Grain Trade* (2.utg.). Cambridge: Woodhead Publishing Limited
- Brekke, I. (2016). Ny beredskapsplan: Tyskerne oppfordres til å lagre mat for ti dager. Hentet fra Aftenposten <https://www.aftenposten.no/verden/i/2yogr/ny-beredskapsplan-tyskerne-oppfordres-til-aa-lagre-mat-for-ti-dager>. Sist aksessert 10.05.21
- Caballero-Anthony, M., Teng, P.P.S., Shrestha, M., Nair, T. & Lassa, J.A. (2015). Public stockpiles and food security. *S. Rajaratnam School of International Studies*. Hentet fra <http://www.jstor.com/stable/resrep05918>
- Food and Agriculture Organization of the United Nations. *An Introduction to the Basic Concepts of Food Security*. Hentet fra <http://www.fao.org/3/al936e/al936e00.pdf>. Sist aksessert 10.01.21
- Granatstein, J.L. (2001). The United Nations and the North Atlantic Treaty Organization. I Schmidt, G (red.) *A history of NATO: The First Fifty Years* (vol. 1). New York: Palgrave
- Hageberg, E. og Smedshaug, C.A. (2013). *Korn og krise. Hvorfor Norge bør starte kornlagring*. Rapport 2-2013. Oslo: AgriAnalyse
- Ingulstad, M. (2019). Regulating the Regulators. The League of Nations and the Problem of Raw Materials. I Sanders, A.R.D, Sandvik, P.T. & Storli, E. (red.). *The Political Economy of Resource Regulation*. Vancouver: UBC Press
- Ismay, Lord H.L. (1954). *NATO. The first five years 1949-1954*. Utrecht: North Atlantic Treaty Organization
- Isoni A. (2015). The Common Agriculture Policy (CAP): Achievements and Future Prospects. I Monteduro M., Buongiorno P., Di Benedetto S., Isoni A. (red.). *Law and Agroecology*. Hentet fra [https://doi.org/10.1007/978-3-662-46617-9\\_9](https://doi.org/10.1007/978-3-662-46617-9_9)
- Judt, T. (2010). *Postwar. A History of Europe since 1945*. London: Vintage Books
- Karlsen, K. (2020). *Advarer NATO mot avhengighet*. Hentet fra Dagbladet <https://www.dagbladet.no/nyheter/advarer-nato-mot-avhengighet/73052519>. Sist aksessert 19.11.20
- Knutsen, J. H. (2019). *Ubåtkrigføring, råvarekomiteer og motvillige europeere. NATOs arbeid med beredskapslagring av strategiske råvarer i perioden 1949-1955* (masteroppgave). NTNU, Trondheim
- McGlade, J. (2009). More than a Sword: The Legacy of US Cold War Agricultural Diplomacy. *Agricultural History*, vol. 83, No. 1, pp 79-102. Hentet fra <http://www.jstore.org/stable/20454913>
- Milward, A.S. (2001). Different Securities? NATO and the Transformation of the State. I Schmidt, G (red.) *A History of NATO: The First Fifty Years* (vol 1.). New York: Palgrave
- O'Connor, C.M. (1982). Going Against the Grain: The Regulation of the International Wheat Trade from 1933 to the 1980 Soviet Grain Embargo. *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 5, no. 1, article 8. Hentet fra <https://lawdigitalcommons.bc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1559&context=iclr>
- OECD. Hentet fra <https://data.oecd.org/pop/population.htm>. Sist aksessert 20.04.21

- Ryymmin, T. (2018). Å arbeide med tekstanalyse. I Melve, L. & Ryymmin, T. (red.) *Historikerens arbeidsmåter*. Oslo: Universitetsforlaget
- Tracy, M (1989). *Government and Agriculture in Western Europe 1880-1988* (3.utg.). London: Harvester Wheatsheaf
- Ulateig, E. (1993). *Justismord: historien om Roald Dysthe*. Oslo: Aschehoug
- Utdanningsdirektoratet (2021). *Læreplan i historie – fellesfag i studieforberedende utdanningsprogram*. Hentet fra <https://data.udir.no/kl06/v201906/laereplaner-lk20/HIS01-03.pdf?lang=nob>
- Vogt, C.E. (2005). Fridtjof Nansen og fredstradisjonen. *Historisk tidsskrift* (vol. 84). Hentet fra <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2944-2005-02-09>

