

Andreas R.D. Sanders

Kullblokaden

Av alle kriser Nils Claus Ihlen hadde måttet håndtere i de fire siste årene som utenriksminister var denne unektelig den verste. Helt siden krigsutbruddet i 1914 hadde Ihlen jobbet utrettelig dag og natt. Han hadde gitt blaffen i statsminister Gunnar Knudsens advarsler mot «søndagsarbeid og arbeid efter aftensmat». Han hadde også gått betydelig opp i vekt, og legen hadde advart at han viste tegn på overarbeide.¹ Nå, på selve julaften 1916, hadde han fått beskjed om at Storbritannia ville blokkere all videre kullimport. For et land som ikke hadde noen innenlandske kullgruver var dette katastrofalt. Kull var drivkraften i industriens alder. Nå hadde Norge kun kull nok til tre måneders normalt forbruk, med lite håp om å få mer om de ikke lystret Storbritannias krav. Norges nøytralitetspolitikk sto ved et veiskille, og ingen av stiene videre virket forlokkende.



Kristianialiv.
Vinteren 1917.

Herren i forgrunden: «Hvad de slaass om? — Jo det skal jeg si Dem. Den ene fandt en kulbit i gaten, og saa paastaar den anden at han saa den først.»

Tegning i vittighetsbladet Hvepsen, 24. februar 1917

«Vi vil ingen utenrigspolitikk have»

Det lå lange linjer bak den utenrikspolitikken Nils Claus Ihlen ønsket å føre da han tok roret i begynnelsen av 1913. Ønsket om norsk demokratisk kontroll over utenrikspolitikken hadde vært den utløsende årsaken til unionsoppløsningen i 1905, og dette ønsket kom ikke minst fra et ønske om å holde Norge nøytralt og utenom stormakspolitikken og tvilsomme militære eventyr i utlandet. Riktignok hadde den svensk-norske unionen holdt seg fredelig, men flere ganger hadde unionskongene vært nære på å kaste landet ut i krig, som under Krimkrigen (1853-1856) og Andre slesvigske krig (1864).



*Nils Claus Ihlen var norsk
utenriksminister 1913-1920 for partiet
Venstre. Foto: Wikimedia Commons*

Under unionsstriden hadde Bjørnstjerne Bjørnson sammenfattet den rådende norske holdningen som et ønske om et «Udenrigsministerium uden udenrigspolitikk». Det var denne tråden Norges første utenriksminister, Jørgen Løvland, tok opp da han skulle skape en norsk utenrikspolitikk. Den norske utenriksministerens fremste oppgave var «at holde os udenfor deltagelse i de kombinationer og allianser, som kan drage os ind i krigseventyr sammen med nogle af de europæiske krigerstater.»²

Etter unionsoppløsningen var det ikke lenger noen overhengende fare for å bli dratt inn i noe krigseventyr mot det norske Stortingets vilje. På den andre siden så gjorde det ikke nødvendigvis sikkerhetssituasjonen lettere. Det var stadig noe uro for at Sverige en gang i fremtiden kunne komme til å ønske revansj. Samtidig betydde også uavhengigheten fra Sverige at Norge også måtte klare seg uten svensk beskyttelse i eventuelle konfrontasjoner med andre makter. Og selv om Norge hadde rustet opp militært i årene før unionsoppløsningen, var det klart for alle at

landets egen militærmakt alene var langt ifra nok til å sikre landets nøytralitet eller territoriale integritet hvis den skulle bli utfordret.

Det ble derfor et avgjørende mål for det selvstendige Norge å sikre en form for garanti for norsk selvstendighet fra datidens europeiske stormakter, Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Russland. Med Novembertraktaten i 1855 hadde Frankrike og Storbritannia garantert for Sverige-Norges territoriale integritet i bytte mot et løfte om å ikke avstå landområder til Russland. Men ved unionsoppløsningen var det høyst usikkert om denne traktaten lenger kunne ansees som gyldig. Samtidig ønsket Norge også en garanti fra alle stormaktene, ikke kun fra den ene siden av Europas gradvis skjerpede allianser.³

Det skulle vise seg at det var vanskelig å få en slik garanti. Norge hadde opprinnelig fremmet et forslag der Storbritannia, Frankrike, Tyskland og Russland skulle love å respektere norsk nøytralitet og hvis Norges uavhengighet eller territoriale integritet ble truet, var stormaktene forpliktet til å komme til unnsetning. Til gjengjeld skulle Norge forholde seg strengt nøytralt, men forbeholdt seg retten til å forsvare nøytraliteten til nabolandene Danmark og Sverige hvis det skulle bli nødvendig. Dette falt ikke i smak hos stormaktene, da dette passet

dårlig med deres interesser. Særlig var Storbritannia lite interessert i et traktat som bandt dem til å beskytte Norges nøytralitet. Den britiske marinen ønsket ikke at Storbritannia skulle inngå en avtale som forbød dem fra å besette en norsk havn i en fremtidig krig. Derimot var Storbritannia villig, under tvil, til å gå med på en traktat som garanterte norsk *territoriell integritet*. I britenes øyne ville ikke en midlertidig okkupasjon av en norsk havneby være et brudd på den territorielle integriteten så lenge de ikke hadde planer om å gjøre den permanent. Dette ble også det Norge fikk nøye seg med da den såkalte *Integritetstraktaten* ble undertegnet i november 1907.⁴ Om denne egentlig ga noe særlig beskyttelse om en av de fire stormaktene skulle finne på å bryte den var det mange som tvilte på. Derimot ga den nok en viss beskyttelse mot Sverige. Svenskene tolket også traktaten som først og fremst rettet mot dem.⁵

Ideen om norsk nøytralitet var riktignok ikke et ønske om at Norge skulle isolere seg fra omverden, snarere tvert imot. Norsk nøytralitet hadde hele tiden vært sterkt knyttet til landets økonomiske interesser. I tillegg til å holde Norge alliansefritt og nøytralt så skulle det også føres en aktiv handelspolitikk for å sikre handelsfrihet for norske varer og tjenester. Norsk økonomi var nemlig sterkt avhengig av internasjonal handel. Norge hadde lenge vært avhengige av å kjøpe korn fra utlandet. Dette hadde blitt smertelig tydelig under Napoleonskrigene, da Storbritannias blokade av landet hadde ført til hungersnød. I årene før verdenskrigen kom om lag 2/3 av alt korn som ble konsumert i Norge fra utlandet, først og fremst USA og det russiske imperiet.⁶ Samtidig var mye av norsk næringsliv rettet mot eksport, som fisk, mineraler, trelast og tremasse. Men den norske økonomien var ikke bare avhengig av import og eksport av varer. Den største norske «eksportvirksomheten» av alle var shipping. Norske skip fraktet ikke kun varer til og fra Norge, men fraktet også varer til og fra forskjellige utenlandske havner ute i verden. Ved utbruddet av første verdenskrig hadde Norge verdens fjerde største handelsflåte som stod for om lag en tredjedel av eksportinntektene til landet.⁷ Til sammen utgjorde eksporten over en tredjedel av landets bruttonasjonalprodukt, noe som var betydelig høyere enn hva tilfellet var i Danmark og Sverige, på tross av at deres økonomier var relativt eksportrettede sammenliknet med andre europeiske land.⁸

Hva nøytralitet innebar rent praktisk var ikke heller spikret i stein. Men i det siste århundret før krigsutbruddet, og ikke minst de to siste tiårene, hadde det bli tatt flere steg for å formalisere nøytrale staters rettigheter og plikter i internasjonal rett. Pariserklæringen i 1856 hadde vært første steg. Den hadde gjort kapervirksomhet ulovlig, og hadde fastsatt at nøytrale land hadde rett til å handle med stridende land, bortsett fra med varer som var *kontrabande*. De første Haag-konvensjonene i 1899 og 1907 bygget videre på disse prinsippene og etablerte tydeligere regler for nøytrales rettigheter og plikter. Nøytrale stater ble forpliktet til å beskytte sin territorielle integritet og vokte sin nøytralitet, og opptre militært upartisk. Dette innebar at nøytrale stater var forpliktet til å internere skip fra stridende stater som oppholdt seg i en nøytral stats territorialfarvann i over 24 timer. Samtidig måtte nøytrale anerkjenne stridende staters rett til å erklære kontrabande, sette blokader og kontrollere nøytral frakt til og fra en fiende.⁹

Hva som var *kontrabande* i en krig hadde heller ikke blitt definert. Den rådende forståelsen i internasjonal rett hadde vært at de stridende partene selv kunne erklære hva som var kontrabande, men i praksis hadde dette først og fremst omhandlet våpen og andre varer direkte knyttet til krigføring. Det hadde riktignok vært noen unntak. Under den Russisk-japanske krigen (1904-5) hadde Russland erklært at så godt som alle varer til Japan ble sett på som kontrabande.¹⁰ Haag-konvensjonene hadde ikke gjort noe for å rette på dette, men ved marinekonferansen i London i 1909 hadde delegatene kommet frem til en erklæring som forsøkte å konkretisere hva som kunne regnes som kontrabande. Her ble det skilt mellom varer som var *absolutt kontrabande*

og varer som var *betinget kontrabande*. Absolutt kontrabande var varer direkte knyttet til krigføring, som våpen, ammunisjon og annet militært utstyr. Betinget kontrabande var varer som både hadde militære og sivile bruksområder, som mat, dyrefor, klær, skip, jernbaneutstyr og drivstoff. Disse kunne uten forvarsel erklæres som kontrabande, men kunne kun beslaglegges hvis det kunne vises at det skulle brukes av en stridende stat eller hær. Derimot var det en lang rekke varer som ikke kunne erklæres som kontrabande. Dette var først og fremst råvarer, blant annet malm, kunstgjødsel og papir, som var viktige norske eksportvarer.¹¹ Denne erklæringen ble riktignok ikke ratifisert, da den ble stemt ned i det britiske overhuset i 1911.¹² Likevel hadde mange norske politikere håpet at London-erklæringen fra 1909 skulle legge føringer for stridende parter i en eventuell krig mellom stormaktene.¹³

Før krigen brøt ut hadde altså Norge staket ut en kurs der landet kunne være utenrikspolitisk nøytral, samtidig som norsk handel og shipping kunne fortsette i tilfelle krig. Mange håpet at internasjonal rett og voldgiftsdomstoler kunne gi småstater en tryggere fremtid. Men her var det også mange som mente det gikk en grense for hvor nært en skulle knytte seg til slike institusjoner, og hvor en valgte å sette grensa for hva som var forbeholdt nasjonale interesser. Selv om Norge hadde vært en stor forkjemper for frihandel internasjonalt, så hadde Norge vært langt mer tilbakeholden med å gi utenlandske investorer utvetydig fri adgang til å kjøpe norske naturressurser. Statsborgerloven i 1888 og konsesjonslovene fra 1906-1909 hadde lagt opp til muligheter for å kontrollere og stanse utenlandske oppkjøp hvis de ble ansett for å true norske interesser.¹⁴

Det var riktignok en ting å påberope seg *traktater* og *internasjonal rett*, men selv før krigen brøt ut hadde alle vært klare over at dette alene ikke nødvendigvis var nok. Og der var særlig en stormakt som stod som viktigere enn alle andre for Norge: Storbritannia. Storbritannias støtte hadde vært helt avgjørende ved unionsoppløsningen. Keiser Wilhelm hadde jo helst sett at unionen ble bevart. Storbritannia var også den klart dominerende sjømakten, og til syvende og sist mente mange norske politikere at Norges nøytralitet og sikkerhet til syvende og sist hvilte på en implisitt britisk garanti og britisk egeninteresse av å holde Norge samlet og uavhengig.¹⁵ Og Storbritannia hadde ikke avgjørende betydning i rent sikkerhetspolitiske spørsmål. Britene var også Norges største handelspartner. Storbritannia var også den største eksportøren av kull til Norge. Kull var det viktigste drivstoffet, og helt kritisk for både skip og jernbane, samt til varme i byene. Norge hadde riktignok nylig begynt å benytte seg av vannkraft i stor skala, men den hadde ennå ikke erstattet kullet og var mest brukt til industri og belysning. Norge hadde ingen kullgruver selv, men ettersom skip som fraktet råvarer til Storbritannia kunne ta med kull tilbake som ballast var prisene på kull i Norge svært gode. Den norske handelsflåten var også helt avhengig av britisk velvilje på havene, da mye av norsk shipping gikk til britiske kolonier.

Nøytral i krig

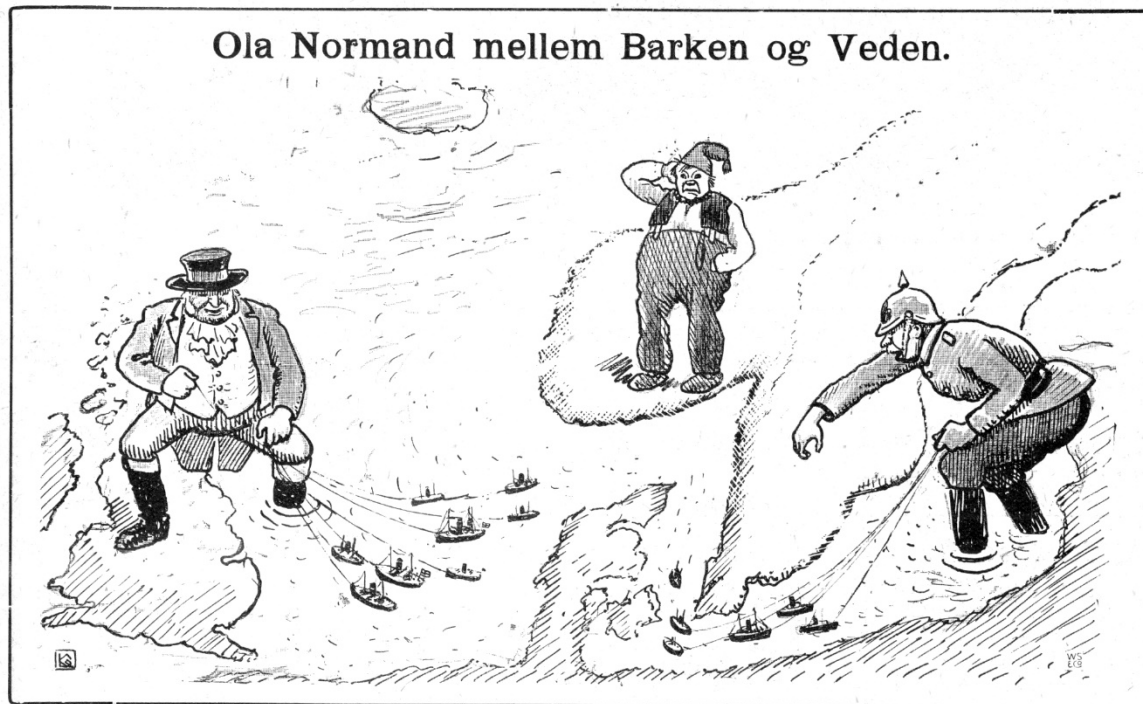
‘Får de nøytrale lov til å vedbli å være nøytrale? Går det ikke meget mer i den retning at de krigførende sier: Enten mot eller med oss... Jeg tror at det å holde sammen blir vanskeligere og vanskeligere i det år som kommer. Jeg tror det er store vanskeligheter vi går i møte.»

Utenriksminister Nils Claus Ihlen (24. juni 1916)

Da krigen brøt ut hadde Ihlen og resten av regjeringen vært klar for å følge de linjene som var staket ut i de ni korte årene Norge hadde vært selvstendig: staten skulle være utenrikspolitisk nøytral, og næringslivet skulle stå fritt til å handle slik det tjente dem best.¹⁶

Rent sikkerhetspolitisk var det absolutt viktigste å hindre at Norge og Sverige havnet på hver sin side av verdenskrigen og forhindre krig mellom de to nabolandene. Allerede under opptrappingen til krigsutbruddet hadde Ihlen kontaktet Sveriges utenriksminister Knut Wallenberg, og den 8. august kunne de to regjeringene forsikre omverden om at de ville «utelukke muligheten» for «fiendtlige forføiningen» mellom nabolandene. Selv om denne forsikringen ble godt mottatt i begge landene, var Ihlen smertelig klar over at enigheten kun stakk så dypt, og at stemningen mellom de to landene stadig var ganske dårlig. Under samtalen i august 1914 hadde Wallenberg ønsket at Norge og Sverige skulle inngå en form for nøytral allianse, med særlig brodd mot det russiske imperiet. Dette var uaktuelt for Ihlen og den norske regjeringen. Nordmennene hadde aldri vært særlig bekymret for russerne, og i hvert fall ikke slik som svenskene var. Samtidig ville en mulig konfrontasjon med Russland også bety en konfrontasjon med Russlands allierte, nemlig Frankrike og ikke minst Storbritannia.

Faren for at de skandinaviske landene skulle havne på forskjellig side kunne derfor fortsatt ikke avskrives. Hvis Sverige ble presset kunne de komme til å velge side med Tyskland.¹⁷ Den svenske kongen var også gift tysk, og alle var klar over at hans sympati lå med det tyske



Norge havnet raskt i klem mellom Ententen og Sentralmaktene. Tegning fra vittigbetsbladet *Vikingen*, 14.11.1914.

keiserriket. Nå hadde ikke Gustav V direkte kontroll over Sveriges utenrikspolitikk, men skillet mellom kongemakt og regjering var ikke like avklart som det var i Norge. Rett før krigen brøt ut hadde den liberale regjeringen i Sverige valgt å trekke seg etter at kongen hadde offentlig uttrykt sin uenighet med regjeringens forsvarspolitikk i en tale til et stort opptog av konservative svenske bønder. Isteden ble det utpekt en «embetsmannsregjering» ledet av Hjalmar Hammarskjöld, men med en tydelig konservativ orientering. Flere av regjeringsmedlemmene, inkludert statsministeren selv, ble sett på som svært tyskvennlige av den norske regjeringen.¹⁸

Foruten problemene med Sverige hadde det være avgjørende å sikre at handelen gikk så normalt som mulig. Da krigen brøt ut ble det raskt klart at britene ønsket å bruke flåtemakten til å innføre en blokade av Tyskland. Til å begynne med hadde britene lagt seg på en linje som ikke var så langt fra London-erklæringen. I august 1914 hadde Storbritannia og Frankrike erklært at all betinget kontrabande, det vil si varer som kunne brukes til både sivile og militære formål, ville bli stoppet med mindre det kunne garanteres at varene ikke havnet hos Sentralmaktene. Men med dette regimet hadde det vært to store hull i blokadeforsøket. Det første var at det var vanskelig å kontrollere og det hindret heller ikke handelsskip fra å ta seg gjennom nøytralt farvann, som langs norskekysten. For det andre så hindret ikke dette reeksport av varer fra nøytrale land til sentralmaktene.

Det hadde ikke tatt lang tid før britene strammet grepet ytterligere. I oktober 1914 krevde britene at Norge skulle sørge for at forsyninger fra ententelandene ikke havnet hos Sentralmaktene, uansett om det var kontrabande eller ikke. Dette hadde den norske regjeringen ikke gått med på, da dette nok ville bli tolket av Tyskland som et alvorlig brudd på nøytraliteten. Isteden lovte den norske regjeringen å holde britene «informert» om de skulle gjøre noen endring i de allerede eksisterende eksportforbudene i Norge. Ved krigsutbruddet hadde den norske regjeringen kjøpt innført eksportforbud på en rekke varer Norge var helt avhengig av, som korn, kull og mineralolje. Dette hadde blitt innført for å sikre norsk forsyning, men når de nå ble videreført betydde det også en måte å hindre reeksport av disse varene som også kunne være nyttige for sentralmaktene.

Etter at tyske ubåter hadde senket flere britiske kryssere i Nordsjøen, så ble hele området erklært som krigssone, og alle skip som tok seg inn dit fra nord gjorde det nå på egen risiko. Britene hadde også minelagt deler av Nordsjøen. Britene ville nå at alle skip som skulle gjennom Nordsjøen fra vest til øst skulle gå gjennom Dover-stredet og følge den engelske kysten frem til de kunne ta seg gjennom en trygg passasje til Lindesnes. Dette gjorde det selvfølgelig mye lettere for britene å kontrollere skipene for kontrabande. Britene hadde også lagt press på norske redere for få dem med på blokaden. Først kom kravet om å gå med på frivillige inspeksjoner. De som ikke ville samarbeide, ble svartelistet fra å ta om bord kull ved kullstasjoner i det britiske imperiet. De aller fleste rederiene gikk med på det. Men en liten minoritet valgt å holde seg utenfor. Med det ble shippingen i Norge i praksis todelt mellom den større globale flåten som fortsatte på verdenshavene under Storbritannias nåde, og en mindre del som drev frakt til og fra Tyskland.

Da det ble helt klart at krigen kom til å bli langvarig ble ting raskt verre. Tyskerne hadde svart på britenes blokade med å innføre uinnskrenket ubåtkrig. De hadde erklært hele område rundt Storbritannia og Irland som krigsområde, og alle skip, selv nøytrale, risikerte å bli senket av tyske ubåter uten advarsel. Storbritannia svarte med å kaste kontrabanderegulene på sjøen og erklære en fullstendig blokade av Tyskland. Den uinnskrenkede ubåtkrigen varte kun noen

måneder, før Tyskland valgte å oppgi den etter press fra USA. Storbritannias blokade ble derimot opprettholdt.

Med dette forbeholdt Storbritannia seg retten til å holde igjen og ta i havn alle slags skip, uansett opphav, last og destinasjon. Ettersom den lovlige situasjonen rundt dette var uklart, håpet britene at frykten for lange opphold ville gjøre at shippingsselskapene underla seg ytterligere kontroll fra britiske myndigheter.

Den norske regjeringen hadde protestert, men ble lovet at problemene ville opphøre hvis Norge opprettet et statlig organ som kunne forhindre reeksport til Tyskland. Noe slikt anså den norske regjeringen var å gå for langt i brudd på nøytraliteten, da den norske stat på mange måter ville bli direkte involvert i å håndheve blokaden av Tyskland. Britene på sin side hevdet at de var avhengige av kontroll for å være sikker på at produkter som ble eksportert til Norge skulle brukes i Norge, og ikke eksporteres videre til sentralmaktene.

Ihlen hadde i august 1915 gått med på å sende representanter fra den halvprivate *Statens Handels-, Industri og Sjøfartskomite* til London for å undersøke mulighetene til å få i stand en fellesavtale med Storbritannia. Her ble det skissert en avtale som ga britene rett til å ikke bare kontrollere skip, men også det innenlandske forbruket i Norge og hos norske bedrifter. Ihlen selv hadde vært tilbøyelig til å gå med på dette forslaget, men hadde ikke fått noe klarsignal fra resten av regjeringen. Han hadde også møtt mye motstand fra både sitt eget departement og fra private næringsdrivende som var bekymret for å at denne informasjonen kunne gi viktige fortrinn til konkurrerende britiske selskaper. Samtidig mistet også den britiske regjeringen interessen for avtalen, da en lignende avtale som britene hadde gjort med Danmark hadde blitt sterkt kritisert i Storbritannia for å gi for mye frihet til danskene. Resultatet ble isteden at det norske næringslivet selv inngikk «bransjeavtaler», med den britiske regjeringen der de fikk garantert import i bytte mot å gi britene mulighet til å kontrollere forbruket. For Ihlen og den norske regjeringen var dette tross alt å foretrekke. Denne løsningen ga den norske staten en armlengdes avstand mot utvidelsen den britiske økonomiske krigføringen. I hvert fall formelt sett.

Kampen om norske varer

The inflated price of Norwegian copper is, in fact, the price of blood, -- the blood of the friendly people to whom Norway would necessarily look for assistance in time of need, and on whom she depends, not only for the continuance of her present prosperity and independence, but for her existence as one of the foremost sea-faring nations of the world.

Mandsfeldt de Cardonell Findlay, britisk minister i Kristiania. (7. april 1916)

I stortingsvalget ved slutten av 1915, et og et halvt år inn i krigen, ble Ihlen og Knudsen belønnet med fornyet tillit fra velgerne, til og med med en liten fremgang i oppslutningen. Ihlen og Knudsen hadde lyktes i å holde landet ute av krigen, og på tross av krigen var det mye som gikk godt økonomisk i Norge. Mye av den norske handelsflåten hadde frivillig latt seg underkaste et britisk kontrollregime, og flere og flere bransjegrupper i norsk næringsliv gjorde det samme. Men behovet for shipping internasjonalt hadde også skutt i været, og norske redere tjente penger som aldri før. Og selv om det hadde blitt strengere kontroll på muligheter for reeksport til

Sentralmaktene, var det stadig handel til Tyskland med varer produsert i Norge. Etterspørselen etter en del av disse varene hadde også skutt i været, noe som ga svært gode inntekter til norske produsenter. Sammenliknet med 1913 hadde eksporten til Storbritannia økt med 50% i 1915. Samtidig hadde eksporten til Tyskland økt med 150%, og med det passerte Tyskland Storbritannia som Norges største eksportmarked.¹⁹



Jobbegrosserereren: «Her eksporterer vi mat og kontra-bande iflæng, den ene dag til Berlin og den anden til London og endda paastaar de vi ikke er neutrale.»

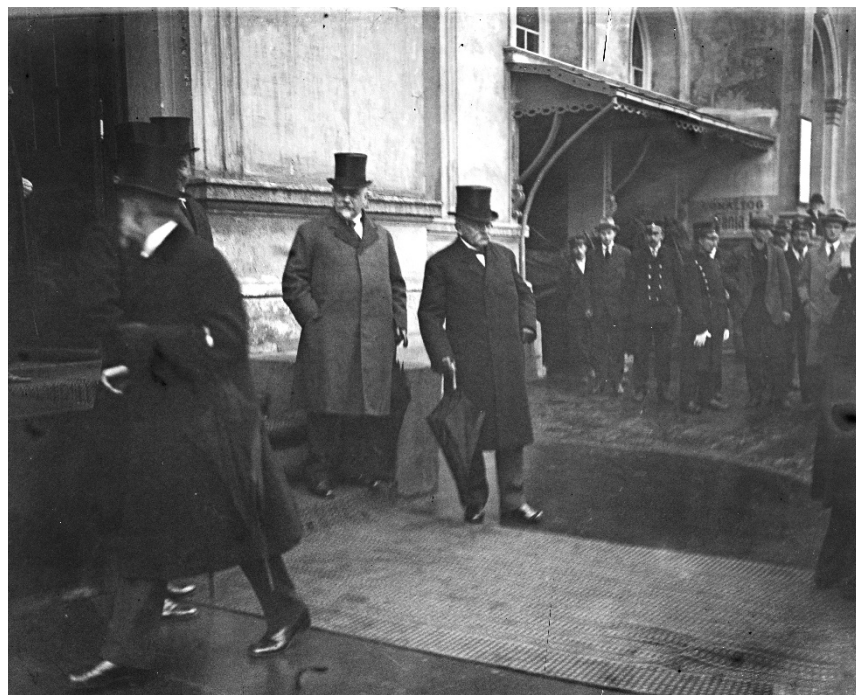
Norsk eksport hadde gode tider i de første krigsårene. Tegning fra Hvepsen, 11.11.1916

De økte inntektene skyldtes ikke minst at de stridende partene aktivt forsøkte å overby hverandre for å kjøpe norske varer. Enten for å sikre seg disse varene selv, eller for å sikre at de ikke kom til fienden. For eksempel var det svært gode tider på anleggene til Norsk Hydro på Notodden og i Rjukan, da deres nitratprodukter var helt sentrale i produksjonen av høyeksplosiver. I den massive og intensive artillerikrigen på vestfronten var behovet her så godt som endeløst. Før krigen hadde mesteparten av

produksjonen gått til Tyskland, men nå ble den isteden kjøpt av Frankrike, der Hydro alene stod for om lag 30% av franskmennenes nitratbehov. Dette ble riktignok også gjort lettere for franskmennene ettersom de fremste eierne i Norsk Hydro var franske.

Et annet eksempel var den norske fisken. Ettersom sentralmaktene i stor grad hadde blitt avskåret fra verdensmarkedene, så de til Norge og den norske fisken som en mulighet til å bedre på matforsyningen. For å forhindre dette hadde også britene kastet seg på for å kjøpe norsk fisk. Resultatet ble at britene fikk kjøpt opp 70-80% av vårfisket i 1916. Men dette hadde kostet britene mye penger, og de kom raskt frem til at de var ikke interessert i å fortsette en priskrig mot tyskerne om norsk fisk. Isteden ville de ha med den norske regjeringen med å stille seg bak en fortsettelse av ordningen, men med et pristak, som skulle gjøres offentlig kjent for alle fiskere. Hvis Norge ikke var villig til å innfinne seg med dette, så luftet britene muligheten for å kutte eksport av forsyningsvarer til den norske fiskeriflåten, som olje og kull. Nok en gang forsøkte britene å få med den norske regjeringen på å inngå en avtale som offisielt innlemmet landet i britenes økonomiske krigføring. Etter mye frem og tilbake, skar til slutt statsminister Gunnar Knudsen igjennom sommeren 1916. Fiskeriekspporten skulle deles opp og reserveres til de landene som forsynte fiskeriflåten, slik at Storbritannia kunne få rett til å importere den delen de forsynte, og Tyskland kunne få rett til å importere den delen de forsynte. Tysklands andel ble satt til 15%, og Storbritannia fikk da kjøpe resten til makspris.

Før dette hadde regjeringen holdt seg unna å direkte delta i britenes rasjoneringspolitikk, men heller overlate det til norske næringsdrivende. Oppdelingen med 15% til Tyskland låste fiskeriekspporten til fordel for Storbritannia. Ihlen selv var usikker på om de hadde forhastet seg i avtalen med Storbritannia, og ikke undersøkt hvorvidt Tyskland var villig til å avse større



Utenriksminister Ihlen (venstre) og statsminister Gunnar Knudsen (høyre) på det skandinaviske ministermøtet i Kristiania, 1916. Foto: Wikimedia Commons

forsyninger til fiskeriflåten for å dekke opp for britene.²⁰ Formelt sett var avtalen hemmelig, men sentralmaktene ble fort klar over innholdet og protesterte. Men sentralmaktene hadde ikke liknende pressmiddel lett tilgjengelig, og regjeringen stod på sitt, all eventuell tvil til tross.

Kontroversen rundt fiskeriavtalen skulle riktignok blekne i forhold til kobberavtalen som ble inngått på samme tid. Norge var en stor produsent av kobbermalm og svovelkis,

der mye gikk til Tyskland. Der mange andre næringsgrener hadde inngått bransjeavtaler med Storbritannia, hadde gruveindustrien i stor grad holdt seg utenfor og fortsatte eksporten til Tyskland. Tysklands kobbermangel var akutt. Tyskerne hadde gått så langt som å smelte ned mange av landets kirkeklokker for å skaffe kobber til ammunisjon.²¹ Men kobberkisen hadde også et annet viktig bruksområde. Norsk kobberkis består først og fremst av svovelkis, som består av jern og svovel. Forskjellen mellom kobberkis og svovelkis var derfor kun avhengig av hvor høyt kobberinnholdet var i svovelkisen. Svovel var også en helt sentral innsatsvare for produksjon av blant annet krutt, som gjorde dette vel så viktig som kobber for ammunisjonsproduksjon, og her var Norge en av sentralmaktenes viktigste svovelkilder.

Den norske regjeringen hadde lenge vært klar over at dette var noe ententen ønsket å stoppe. Her hadde også britene et ytterligere pressmiddel. På tross av at Norge utvant mye kobbermalm var det ingen videreforedling i Norge. Norge var derfor avhengig av å importere ferdige kobberprodukter, blant annet kobbertråd til elektrisitetsutbyggingen som var i kraftig vekst. Storbritannia hadde en bransjeavtale med kobbernæringen i USA, som da var verdens største kobberprodusent, og hadde gjennom den mulighet for å avskjære Norge fra alle kobberprodukter derfra. Den norske regjeringen hadde svart med å vise til folkeretten, og retten til en nøytral part å fortsette handel, samtidig som de forberedte seg på at noen form for restriksjon nok var uunngåelig. I mars 1916 hadde Ihlen begynt å forberede den tyske ministeren på nettopp dette. Da en gruppe norske kiseksportører forsøkte å få i stand en bransjeavtale med britene rundt samme tid, fikk de til svar at dette ikke ble aktuelt hvis ikke den norske regjeringen innførte et eksportforbud.

Rundt samme tid som regjeringen valgte å bryte tabuet mot å formelt inngå i briteres rasjoneringspolitikk i fiskeriatvaten, oversendte den norske regjeringen et forslag til britene om en kobberavtale. Utkastet, som var skrevet på norsk, inneholdt et forslag om utførselsforbud av «kobber, kobbermalm, kobberholdig svovelkis» mot en forpliktelse fra britisk side om at britene skulle sørge for at Norge fikk importere 10 000 tonn raffinert kobber. Dette gikk britene i det store og hele med på og undertegnet avtalen med små modifikasjoner i slutten av august. Som med fiskeriatvaten hadde dette vært et ubehagelig brudd med den tidligere politikken om å holde staten på formell nøytral avstand fra implementeringen av det britiske blokadesystemet. Samtidig hadde avtalen noen blidgjørende punkter overfor tyskerne, da den åpnet for at de tyske gruvene i Stordø og Bossmo kunne fortsette eksporten av svovelkis, da kisen i disse gruvene hadde et lavere kobberinnhold enn det som ble brukt i kobberproduksjon. Dette var også Ihlen's beskjed til den tyske ministeren og gruveselskapene.²²

Britene hadde riktignok hatt andre planer. Innen det hadde gått en måned kom det en skarp beskjed fra den britiske ministeren i Kristiania om at de oppfattet at Norge hadde brutt kobberavtalen ettersom Norge fortsatte å eksportere kis som inneholdt kobber. Et slikt brudd, truet ministeren, ville føre til en «swift and drastic» omlegging av briteres kullpolitikk. Om det skyldtes en faktisk misforståelse eller en villet misforståelse, så hadde britene valgt å tolke «kobberholdig svovelkis» som all kis som inneholdt det minste spor av kobber, snarere enn hvilke malmer som en realistisk kunne utvinne kobber fra. Dette innebar et fullstendig eksportforbud på all svovelkis, ettersom all norsk svovelkis inneholdt *noe* kobber. Samtidig ble ferdigstillingen av den tilknyttede bransjeavtalen komplisert av at britene kun var villig til å gi en svært lav pris for kjøp av norsk malm. Oppkjøpsavtalen med kiseksportforeningen i Norge innebar at britene skulle kjøpe all tilgjengelig kis etter at behovene til nøytrale Sverige, Danmark og Nederland var møtt. Oppkjøpene og prisforhandlingene ble gjennomført av den britiske kisgruvegiganten Rio Tinto på den britiske regjeringens vegne. Dette selskapet var Europas største kiselsskap, og lå i direkte konkurranse med gruveselskapene i Norge.

Da forhandlingene trakk ut i tid, truet britene med at de 3000 tonnene med raffinert kobber som Norge var lovet umiddelbart i den opprinnelige avtalen for å møte kritisk mangel ikke ville sendes før kontrakten mellom eksportforeningen og Rio Tinto var undertegnet. Som en følge av dette hadde Ihlen valgt å legge press på kiseksportørene for å få dem til å undertegne kontrakten mot slutten av oktober 1916. Samtidig gikk Ihlen og regjeringen med på å innføre et generelt eksportforbud på all kis med noe spor av kobber, med mindre det ble kompensert for med et raffinert kobber tilsvarende kobberinnholdet i den eksporterte kisen.²³ Storbritannia skulle også få forkjøpsrett til all kis inntil de hadde kjøpt kis tilsvarende de 3000 tonnene Norge ble lovet.

Men Ihlen hadde jo også allerede gitt løfter til tyskerne. På tross av eksportforbudet var den norske oppfatningen at de tyske gruvene stadig kunne eksportere svovelkis til Tyskland hvis Norge fikk kompensasjon for kobberinnholdet i retur. Slik ville ikke Tyskland uansett ikke bli tilført ytterligere kobber. På tross av stadige protester fra den britiske ministeren i Kristiania, nektet Ihlen for at avtalen med britene gjaldt for noe annet enn kobberholdig malm som faktisk kunne brukes til å utvinne kobber.²⁴ De tyske gruvene gikk også ikke inn i kiseksportforeningen, og var derfor ikke en del av kjøpsavtalen med britene. Slik fikk de tyske gruvene fortsette å eksportere selv etter at det generelle eksportforbudet mot svovelkis ble innført.

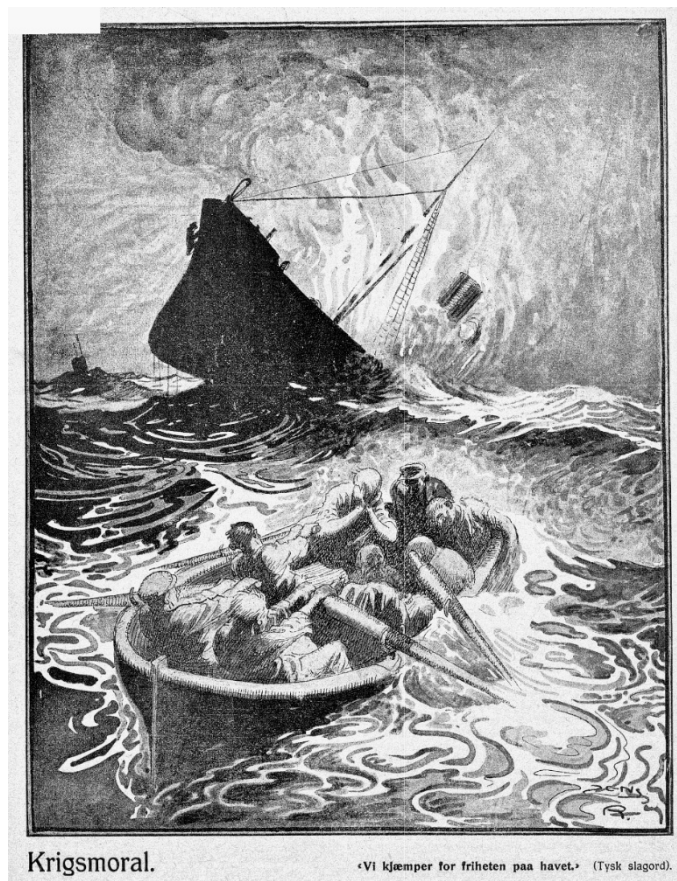
Britene stod på sitt, og med det virket situasjonen fastlåst. Situasjonen ble ikke lettere etter Storbritannia fikk en ny regjering i desember 1916. Den nye britiske statsministeren David Lloyd George hadde tidligere vært forsyningsminister og krigsminister, og stod for en hardere og mer kompromissløs gjennomføring av krigen. Kort tid etter innsettelsen av Lloyd George kom det skarp beskjed fra britene om at de anså kobberavtalen som brutt fra norsk side, og at den måtte oppfylles fra nordmennenes side umiddelbart. Etter at julelysene var tent i utenriksministerboligen på julaften hadde Ihlen fått uventet besøk av Findlay, den britiske ministeren i Kristiania. Det korte brutale budskapet var ikke til å misforstå. Alle eksportlisensene på kull til Norge var inndratt. Det ville de fortsette å være inntil Norge føyde seg etter britisk tolkning av kobberavtalen. God jul.

Ihlens dilemma

Konsekvensene lot ikke vente på seg. Det ble raskt anslått at de eksisterende lagrene av kull i Norge ville holde til om lag tre måneders normalt forbrukt. Rasjonering og overgang til vedfyring ville strekke disse lagrene lengre, men dette var utvilsomt en svært alvorlig trussel. Ute i den kalde januarvinteren skjøt prisene på kull raskt i været, idet mange av Kristianias innbyggere måtte belage seg på å fryse. Hva nå?

Sverige hadde hele tiden tatt en fastere linje overfor britene. Om det enten skyldtes prinsippfasthet eller skjulte tyske sympatier, så hadde den svenske statsministeren Hammarskjöld vist liten fleksibilitet i sin tolkning av nøytrales rettigheter i folkeretten. Men svenskene hadde også fått kjenne på sin egen importavhengighet. I oktober 1916 ble Sverige nødt til å rasjonere sukker, og ved nyttår 1917 ble også brød rasjonsvare. Ikke alle i Sverige virket å være like fornøyd med Hammarskjölds tilnærming, og oftere og oftere kunne en høre økenavnet «Hungerskjöld» i Stockholms gater.²⁵

Ihlen hadde forespeilet tyskerne at de skulle få fortsette å få leveranser av svovelkis, noe som for Ihlen del hadde vært forutsetningen i avtaleforslaget med britene. Var det et punkt der den norske nøytraliteten ble tøyd for mye, og tyskerne kunne finne på å gjøre mottrekk?²⁶ Hva ville det i så fall innebære? Tyskland hadde allerede trappet opp ubåtkrigen samme høst, og da spesielt i nordishavet der ententen fraktet forsyninger til det russiske imperiet. Fra september til slutten av året hadde norske skip



Senkningen av norske skip som fraktet varer til det russiske imperiet gjorde stort inntrykk på den norske opinionen. Her fra Hvepsen 17.02.1917

tilsvarende 303 000 tonn dødvekt blitt senket.²⁷ Tyske ubåter ga som regel stadig mannskapene mulighet til å forlate skipet før de ble senket, men på tross av dette hadde likevel over 57 norske sjøfolk omkommet som en følge av senkningene.²⁸ Senkningene hadde skapt mye harme mot tyskerne, men også en følelse av at dette var et svar fra Tyskland på at Norge lot seg innrullere i den britiske blokaden.²⁹ Etterspørselen på forsikring mot luftangrep økte raskt i Kristiania og den norske generalstaben ga de militære avdelingene langs kysten ordre om å forberede mørklegging av Kristiansand, Bergen og Trondhjem.³⁰

Som protest mot senkningene og som respons på sinnet i den norske opinionen hadde regjeringen innført et forbud mot ubåter i norsk farvann, med mindre det var nødvendig for å redde liv på ubåter i havsnød. Dette stod i kontrast til andre krigsskip, som ut ifra folkeretten hadde adgang til nøytrale farvann (se side 3).³¹ Men selv om ubåtlovene var mer en respons på press hjemmefra, hadde også ententen vært ivrig på å oppmuntre dette. Samtidig presset britene på for å få en løsning der norske skip kunne flagges om slik at de kunne gå i konvoi med ententens beskyttelse.

Forsøkte britene aktivt å presse Norge inn i krigen mot Tyskland? Både Storbritannia og Frankrike hadde begge forsikret Norge om støtte dersom Tyskland skulle gå til aksjon mot Norge. Det var jo også de som ønsket at dette skulle skje, som blant annet Ihlen og Knudsens avgåtte sosialminister, Johan Castberg. Hvordan ville det slå ut i forholdet til Sverige? Det var en kjent sak at den svenske kongen hadde tyske sympatier, og tyskerne hadde allerede forsøkt å lufte mulighetene for å dra Sverige inn på krigen på sentralmaktenes side. Kunne Sverige og Norge havne på hver sin side og komme i krig med hverandre likevel, etter at krigen hadde blitt unngått i 1905?

Det var mange spørsmål, og få forlokkende veier fremover da Ihlen gikk i gang med å forberede regjeringens plan for veien videre. Men en ting var helt klart for ham: valget regjeringen tok ville få store konsekvenser for Norges utenrikspolitiske fremtid.

Litteratur

- Berg, Roald. *Norge På Egen Hånd : 1905-1920*. Norsk Utenrikspolitikk Historie. Oslo: Universitetsforlaget, 1995.
- Dietrich, Schindler, and Toman Jirí. *The Laws of Armed Conflicts : A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents; Fourth Revised and Completed Edition*. 4 ed. Leiden: Brill & Nijhoff, 2004. Book.
- Fasting, Kåre. *Nils Claus Ihlen*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1955.
- Fuglum, Per. *Én Skute - Én Skipper : Gunnar Knudsen Som Statsminister 1908-10 Og 1913-20*. Trondheim: Tapir, 1989.
- Haug, Karl Erik. "Mellom De Krigførende: Britiske Og Tyske (Krigs-)Planer Og Syn På Norsk Nøytralitet under Første Verdenskrig." In *Første Verdenskrig: Krig, Nøytralitet Og Konsekvenser*, edited by Knut Arstad and Bue Wigernes. Oslo: Forsvarsmuseet, 2020.
- Heiberg, J. V., ed. *Unionens Opløsning 1905*: Stenersen, 1906.
- Hobson, Rolf, and Tom Kristiansen. *Total Krig, Nøytralitet Og Politisk Splittelse*. Norsk Forsvarshistorie. Vol. 3, Bergen: Eide forlag, 2001.
- Hull, Isabel V. *A Scrap of Paper: Breaking and Making International Law During the Great War*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014.
- Keilhau, Wilhelm. *Norge Og Verdenskrigen*. Aschehoug, 1927.
- Knudsen, Gunnar. *Erindringer 1905-1925*. Edited by Harald Bache Bystrom. Grenmar forl., 1998.
- Maartje, Abbenhuis. *An Age of Neutrals : Great Power Politics, 1815–1914*. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.
- Riste, Olav. *The Neutral Ally : Norway's Relations with Belligerent Powers in the First World War*. Universitetsforlaget, 1965.
- — —. *Norway's Foreign Relations -- a History*. Oslo: Universitetsforlaget, 2005.
- Salmon, Patrick. *Scandinavia and the Great Powers: 1890-1940*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.
- Sanders, Andreas R. D. "Europe's Northern Resource Frontier: The Political Economy of Resource Nationalism in Sweden and Norway 1888-1936." Ph.D., European University Institute, 2018.
- Schermer, Jonas. "Lernen Und Lernversagen: Die „Metallmobilisierung" Im Deutschen Reich 1939 Bis 1945." *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 66, no. 2 (2018).
- Schreiner, Johan. *Norsk Skipsfart under Krig Og Høykonjunktur 1914-1920*. Cappelen, 1963.
- Strøm, Knut Ola Naastad. "Between the Devil and the Deep Blue Sea: Trade Negotiations between the Western Allies and the Scandinavian Neutrals 1914-1919." Ph.D., University of Gothenburg, 2019.

Sluttnoter

¹ Basert på: Kåre Fasting, *Nils Claus Ihlen* (Oslo: Gyldendal Norsk Forlag, 1955); Per Fuglum, *Én skute - én skipper : Gunnar Knudsen som statsminister 1908-10 og 1913-20* (Trondheim: Tapir, 1989); Gunnar Knudsen, *Erindringer 1905-1925*, ed. Harald Bache Bystrom (Grenmar forl., 1998).

² J. V. Heiberg, ed., *Unionens Opløsning 1905* (Stenersen, 1906), 715.

³ Roald Berg, *Norge på egen hånd : 1905-1920*, Norsk utenrikspolitikk historie, (Oslo: Universitetsforlaget, 1995), 68-71.

⁴ Berg, *Norge på egen hånd : 1905-1920*; Olav Riste, *Norway's foreign relations -- A history* (Oslo: Universitetsforlaget, 2005).

⁵ Berg, *Norge på egen hånd : 1905-1920*, 83-86.

⁶ Knut Ola Naastad Strøm, "Between the devil and the deep blue sea: Trade negotiations between the Western Allies and the Scandinavian neutrals 1914-1919" (Ph.D. University of Gothenburg, 2019), 52.

⁷ Strøm, "Between the devil and the deep blue sea," 54.

⁸ Strøm, "Between the devil and the deep blue sea," 75.

⁹ For en næyere gjennomgang, se kapittel 6 i Abbenhuis Maartje, *An Age of Neutrals : Great Power Politics, 1815–1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 178-218. Se også Strøm, "Between the devil and the deep blue sea," 66-67.

¹⁰ Maartje, *An Age of Neutrals : Great Power Politics, 1815–1914*, 205.

¹¹ For hele teksten til London-erklæringen, se Schindler Dietrich and Toman Jiri, *The Laws of Armed Conflicts : A Collection of Conventions, Resolutions and Other Documents; Fourth Revised and Completed Edition*, 4 ed. (Leiden: Brill & Nijhoff, 2004), Book, 1113-22.. For kontrabande se særlig artikkel 22, 24 og 28.

¹² Isabel V. Hull, *A Scrap of Paper: Breaking and Making International Law during the Great War* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2014), 145.

¹³ Riste, *Norway's foreign relations -- A history*, 88.

¹⁴ Andreas R. D. Sanders, "Europe's Northern Resource Frontier: The political economy of resource nationalism in Sweden and Norway 1888-1936" (Ph.D. European University Institute, 2018).

¹⁵ Berg, *Norge på egen hånd : 1905-1920*, 36-37, 80-82, 94-97; Riste, *Norway's foreign relations -- A history*, 72-73, 81.

¹⁶ Fremstillingen av Norge under første verdenskrig er basert på: Strøm, "Between the devil and the deep blue sea."; Olav Riste, *The neutral ally : Norway's relations with belligerent powers in the First World War* (Universitetsforlaget, 1965); Wilhelm Keilhau, *Norge og verdenskrigen* (Aschehoug, 1927); Berg, *Norge på egen hånd : 1905-1920*; Riste, *Norway's foreign relations -- A history*; Patrick Salmon, *Scandinavia and the Great Powers: 1890-1940* (Cambridge: Cambridge University Press, 2004). Der det ikke er oppført noen videre sluttnoter er dette litteraturgrunnlaget.

¹⁷ Det var særlig rykter om muligheter for at Sverige kunne gå inn på tysk side våren 1915. Se: Rolf Hobson and Tom Kristiansen, *Total krig, nøytralitet og politisk splittelse*, vol. 3, Norsk forsvarshistorie, (Bergen: Eide forlag, 2001), 116. Gustav V hadde forsøkt å fraråde italienerne fra å bli med i krigen. Senere ble kongen tilbudt en allianse med Sentralmaktene, med Åland og Svensk «lederskap i Norden» som mulig svensk krigsbytte. Men mange i den svenske regjeringen var skeptiske, og Gustav V måtte til slutt melde at det var uaktuelt for Sverige å bli med i krigen uten en krigsårsak som forente hele landet. Salmon, *Scandinavia and the Great Powers: 1890-1940*, 146-49. Detaljene rundt dette virker ikke å ha vært kjent i samtiden.

¹⁸ Knudsen, *Erindringer 1905-1925*, 111.

¹⁹ Strøm, "Between the devil and the deep blue sea," 106.

²⁰ Berg, *Norge på egen hånd : 1905-1920*, 201.

²¹ Jonas Scherner, "Lernen und Lernversagen: Die „Metallmobilisierung" im Deutschen Reich 1939 bis 1945," *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 66, no. 2 (2018).

²² Riste, *The neutral ally : Norway's relations with belligerent powers in the First World War*, 113.

²³ Riste, *The neutral ally : Norway's relations with belligerent powers in the First World War*, 117.

²⁴ Riste, *The neutral ally : Norway's relations with belligerent powers in the First World War*, 117.

²⁵ Strøm, "Between the devil and the deep blue sea," 156-65.

²⁶ Utenriksminister Ihlen var urolig for mulighetene for at enten Storbritannia eller Tyskland skulle erobre en norsk kystby til bruk som støttepunkt i sjøkrigen – først og fremst Kristiansand, samt trusselen om bombing fra zeppelinere. Senere undersøkelser har vist at Tyskland ikke hadde planer om å invadere Norge. Tyskland ville kun gjøre militære mottiltak hvis Norge ble aktivt med på Ententens side, men planene skisserte bare begrensede tiltak og inneholdt også forbehold om at mye av dette vanskelig kunne gjennomføres. Britene på sin side var mindre bekymret for konsekvensene av hvorvidt Norge ble med i krigen eller ikke, men kom til syvende og sist frem til at deres interesser var best tjent med at Norge holdt seg nøytral – i hvert fall så lenge Storbritannia stort sett fikk gjennomslag for sine krav. Se: Karl Erik Haug, "Mellom de krigførende: Britiske og tyske (krigs-)planer og syn på norsk nøytralitet under Første verdenskrig," in *Første verdenskrig: Krig, nøytralitet og konsekvenser*, ed. Knut Arstad and Bue Wigernes (Oslo: Forsvarsmuseet, 2020), 153-54; Hobson and Kristiansen, *Total krig, nøytralitet og politisk splittelse*, 3, 141; Salmon, *Scandinavia and the Great Powers: 1890-1940*.

²⁷ Johan Schreiner, *Norsk skipsfart under krig og høykonjunktur 1914-1920* (Cappelen, 1963), 134.

²⁸ Keilhau, *Norge og verdenskrigen*, 63.

²⁹ Riste, *The neutral ally : Norway's relations with belligerent powers in the First World War*, 130.

³⁰ Keilhau, *Norge og verdenskrigen*, 147; Berg, *Norge på egen hånd : 1905-1920*, 221.

³¹ Riste, *Norway's foreign relations -- A history*, 99.