

Fleksibilitet, slagkraft og overlevelsessevne

Luftforsvaret og Natos
infrastrukturprogram
1950–1957

Kjetil Vengstad

Innhold

Forord	8
Kapittel 1	
Innledning	9
Problemstillinger	12
Kilder og litteratur	13
Aktører og gjennomføring	14
Kapittel 2	
Økonomisk dragkamp om infrastrukturprogrammet	21
Et rent sentraleuropeisk anliggende?	22
Infrastrukturprogrammets tredje del – Norge kommer med	26
SHAPE versus Natos sivile myndigheter	28
Langtidsprogrammet – løsning på finansieringsproblemet	29
Konklusjon: Dragkamp til Norges fordel	33
Kapittel 3	
Tyngdepunkt i sør	35
Luftforsvar i ekspansjon	37
Flyplasskomplekset i Sør- og Sørøst-Norge	38
Basepolitikken og infrastrukturprogrammet	40
Brohode i Trøndelag – Ørland hovedflystasjon	45
Luftmakt bak hovedinntaksåren i vest	47
Konklusjon: Basekapasitet i Norges og Natos interesse	49

Kapittel 4

Beskjeden begynnelse i Nord-Norge 1950–1952	51
Det militære tomrommet i Nord-Norge	52
Bodø – fra transittbase til hovedflyplass	55
Bardufoss – fremskutt base i nord	57
Konklusjon: I skyggen av Sør-Norge	63

Kapittel 5

SACLANTs infrastrukturprogram i Nord-Norge	65
Andøya-prosjektets opprinnelse	66
SACLANT og Bodø	77
Konklusjon: Styrket luftmakt i Nord-Norge	80

Kapittel 6

Infrastrukturprogrammet og atomalderen	82
SHAPEs nye forsvarskonsept for flyplassene	84
Ingen regel uten unntak – norsk tilpasning til det nye forsvarskonseptet	86
Konklusjon: Forsvarskonsept med norske tilpasninger	93

Kapittel 7

Avslutning	95
Luftforsvarets hjørnesteiner	99

English summary	103
Norway and NATO's Infrastructure Programme 1950–1954	103

Litteratur

Forkortelser

ACLANT	Allied Command Atlantic
AFNORTH	Allied Forces Northern Europe
FAD	Forsvarets anleggsdirektorat
FD	Forsvarsdepartementet
FOK	Flyvåpenets overkommando
FST	Forsvarsstaben
LOK	Luftforsvarets overkommando
Nato	North Atlantic Treaty Organization
Natodel	Norges Nato-delegasjon
RA	Riksarkivet
RAF	Royal Air Force
SAC	Strategic Air Command
SACEUR	Supreme Allied Commander Europe
SACLANT	Supreme Allied Commander Atlantic
SHAPE	Supreme Headquarters Allied Powers Europe
St. prp.	Stortingsproposisjon
UD	Utenriksdepartementet
ØKN	Øverstkommanderende i Nord-Norge

Forord

Natos infrastrukturprogram har vært blant alliansens mest suksessfulle prosjekter siden det ble opprettet på begynnelsen av femtitallet. I en tid da den internasjonale situasjonen tilsa nødvendigheten av et robust norsk forsvar, var midlene som ble tildelt Norge gjennom dette programmet av avgjørende betydning. Infrastrukturprogrammet var sammen med den amerikanske våpenhjelpen helt sentrale komponenter i oppbyggingen av det norske forsvaret generelt og Luftforsvaret spesielt: Trusselen fra øst skulle møtes av et kompetent og overlevelsesdyktig luftforsvar, hvor et omfattende basenettverk utgjorde hjørnesteinene i en betydelig modernisering av forsvarsgrenen. Sporene etter Natos infrastrukturprogram er samtidig varige, selv om den militære aktiviteten ved mange av flyplassene er lagt ned eller i ferd med å bli det. Flere av flyplassene som ble finansiert gjennom Natos infrastrukturprogram er i dag helt sentrale knutepunkter i norsk samferdsel.

Likevel er infrastrukturprogrammet et lite beskrevet emne i forskningen om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk under den kalde krigen. Formålet med denne studien er derfor å gi et første bidrag til historien om Norges rolle i Natos infrastrukturprogram.

Kapittel 1

Innledning

De mange krisene mellom blokkene i den kalde krigen var foranledningen til opprettelsen av Natos infrastrukturprogram i 1951. Spenningen mellom øst og vest kulminerte med utbruddet av Korea-krigen i 1950 – en konflikt som i USA og Vest-Europa ble antatt å kunne være et ledd i en større kommunistisk ekspansjonsplan, med et potensielt europeisk motstykke i det delte Tyskland. Opprustningen Nato la opp til i denne tilspissede situasjonen forutsatte at også den militære infrastrukturen måtte utvides for å kunne understøtte den planlagte styrkeoppbyggingen i tilstrekkelig grad. De europeiske medlemslandenes forsvarsutgifter var imidlertid i ferd med å bli svært belastende. Opprettelsen av et fellesfinansiert infrastrukturprogram kunne bidra til å lette problemene forbundet med voksende forsvarsbudsjetter. Vestunionen hadde allerede opprettet et slik program i 1950. Denne forsvarsalliansen var imidlertid et rent europeisk anliggende, og omfattet kun Storbritannia, Frankrike, Belgia, Nederland og Luxembourg.¹ Da Nato overtok programmet i 1951, kunne medlemslandene trekke veksler på USAs økonomiske styrke, samtidig som flere land kom med i planleggingen. I tråd med Natos solidaritetsprinsipp forutsatte programmet at samtlige medlemsland skulle bidra økonomisk til å bygge opp alliansens militære infrastruktur.

Programnets betydning for alliansen ble illustrert ved at Natos

1 Lord Ismay, *NATO: The First Five Years* (Paris: Bosch-Utrecht, 1954), s. 7–9 og 114.

øverste militære sjefer gjentatte ganger understreket nødvendigheten av omfattende investeringer i militær infrastruktur – finansieringen av programmet måtte gis høyeste prioritet. Fra begynnelsen av ble programmet stykket opp i årlige deler (slices).² Første del ble i sin helhet gjennomført av Vestunionen, mens alle de påfølgende delene ble utarbeidet i Nato-regi. Norge kom for alvor med i planleggingen av infrastrukturprogrammet høsten 1951, og det ble raskt klart at det ville få stor betydning for oppbyggingen av det norske forsvaret – allerede året etter ble programmet omtalt som et vesentlig ledd i landets beredskap.³

Utbygging av flyplasser kom uten sidestykke til å bli det klart største satsningsområdet i infrastrukturprogrammet gjennom hele perioden 1950–1957. Dette hang sammen med luftstridskreftenes betydning. Femtitallet representerte selve gullalderen for Luftforsvaret, i Norge så vel som i de andre Nato-landene. Andre verdenskrig hadde vist nødvendigheten av luftherredømme for å vinne en krig, og fokuset på flyvåpen og luftforsvar forsterket seg i andre halvdel av 1940- og begynnelsen av 1950-tallet. Forsvarsgrenens avgjørende betydning var ikke minst en følge av rollen den skulle spille i en eventuell atomoffensiv, siden bombefly var det fremste leveringsmiddelet for atomvåpen gjennom hele femtitallet. I forlengelsen av dette fikk den amerikanske Strategic Air Command en sentral posisjon i utformingen av USAs forsvarsplaner gjennom hele tiåret og langt inn på sekstitallet.⁴ For amerikanerne gjaldt det samtidig å bygge opp slagkraftige europeiske luftforsvar. Mens det amerikanske flyvåpenet skulle bære hovedansvaret for å gjennomføre den strategiske luftoffensiven mot Sovjetunionen, skulle de europeiske flyvåpnene etablere taktiske flystyrker.⁵ Samtidig bygde det amerikanske flyvåpenet opp et verdensomspennende nettverk av baser. Dette fikk også implikasjoner for Norge, som fra

2 I 1954 gikk alliansen over til å planlegge for tre år av gangen. Hvert år fortsatte å representere én del, men kostnadsfordeling ble gjennomført uavhengig av de ulike delenes innhold. Jeg vil komme tilbake til dette i kapittel 2.

3 St.prp. nr. 111 (1952).

4 Se for eksempel Rolf Tamnes, *The United States and the Cold War in the High North* (Oslo: Ad Notam, 1991), s. 44–45.

5 Dette innebar at de i hovedsak skulle konsentrere seg om forsvar av eget luftrom, men etter hvert ble de også tillagt konvensjonelle oppdrag i forbindelse med atomoffensiven.

1951 mottok en rekke moderne jagerfly gjennom den amerikanske våpenhjelpen.⁶ Amerikanerne henvendte seg dessuten til norske myndigheter i et forsøk på å oppnå baserettigheter i Norge.

Ved inngangen til femtitallet var de europeiske flyvåpnene i ferd med å gjennomføre en betydelig modernisering. Moderne jetfly representerte kjernen i denne utviklingen. For å kunne ta i bruk de nye flyene måtte kapasiteten ved de eksisterende flyplassene styrkes betraktelig, og et tilstrekkelig antall nye bygges ut på grunn av økningen i antall fly.⁷

Årene 1950–1957 representerer både infrastrukturprogrammets formative periode og et høydepunkt i bevilgningene til Norge. Flyplassene Nato finansierte på femtitallet forble hjørnesteinene i det norske basenettverket den kalde krigen igjennom, og sammen med våpenhjelpen var infrastrukturprogrammet en forutsetning for moderniseringen av det norske luftforsvaret.⁸

Sluttstrek for denne studien er satt i 1957, dels på grunn av at bevilgningene til flyplasser var i ferd med å avta, men først og fremst fordi Natos første langtidsprogram for infrastruktur ble avsluttet dette året. Programmets omfang og varighet nødvendiggjør dessuten en slik avgrensning. Ikke først og fremst fordi tilgjengelige kilder blir langt færre etter denne perioden, men fordi de mange sidene og nyansene av et komplekst program raskt vil kunne forsvinne dersom for mange momenter over for mange år tas med.

6 Se for eksempel Svein Duvsete, *Kalde krigere og barmhjertige samaritaner 1945–1990*, bind 3 i *Luftforsvarets historie* (Oslo: Aschehoug, 2004), s. 92–104 og Kjetil Skogrand, *Alliert i krig og fred 1940–1970*, bind 4 i *Norsk forsvarshistorie* (Bergen: Eide Forlag, 2004), s. 320–322. Dette er omtalt i kapittel 3 i denne studien.

7 Se Lord Ismay, *NATO: The First Five Years*, s. 122. Da Europakommandoen ble operativ i april 1951, var et svært beskjedent antall flyplasser av den standard at de kunne betjene flyene alliansens medlemsland var i ferd med å bli oppsatt med.

8 Det er viktig å merke seg at Luftforsvaret gikk gjennom to navneendringer i løpet av 1950-tallet. Fra først å bli kalt Luftforsvaret, gikk forsvarsgrenen over til navnet Flyvåpenet i perioden 1953–1958, da Luftvernartilleriet ble skilt ut og underlagt Hæren. I 1958 ble Flyvåpenet og Luftvernartilleriet slått sammen igjen, og man gikk tilbake til samlebetegnelsen Luftforsvaret. I denne studien vil Luftforsvaret bli brukt gjennomgående for enkelhets skyld. I notene vil imidlertid Flyvåpenets og Luftforsvarets overkommando bli brukt om hverandre for å opptre korrekt i forhold til kildehenvisningene.

Problemstillinger

Studien behandler to hovedproblemstillinger. For det første tar jeg utgangspunkt i hvilke strategiske overveielser som lå bak de forskjellige utbyggingene for å forklare hvorfor de ulike flyplassene ble valgt. Flyplassene må i forlengelsen av dette også forstås og forklares som enkeltkomponenter i et helhetlig system av baser. Her har det vært nødvendig å ta innover seg både norske og allierte perspektiver, som ikke alltid var i overensstemmelse med hverandre: Nato kunne motsette seg å gi bevilgninger Norge ønsket, eller begrunne fellesfinansiering av enkelte prosjekter annerledes enn norske myndigheter. Det er dessuten viktig å understreke at flyplassene kunne ha overlappende funksjoner uten at disse stod i motsetningsforhold til hverandre, eksempelvis i det norske invasjonforsvaret og samtidig forsvaret av allianseområdet som helhet.

Den andre hovedproblemstillingen er knyttet til forholdet mellom bevilgningene som ble gitt Sør- og Nord-Norge gjennom infrastrukturprogrammet. Fra å ha hatt et ubestridt tyngdepunkt i sør ble bevilgningene i stadig større grad kanalisert til den nordligste landsdelen fra slutten av 1952 og begynnelsen av 1953. Som vi skal se, hadde dette sammenheng med at Luftforsvarets basestruktur i Sør-Norge var i ferd med å bli tilfredsstillende utbygget, men mest av alt med at norske og allierte myndigheters oppmerksomhet i større grad ble rettet mot Nord-Norge.⁹

I tillegg til de to overordnede hovedproblemstillingene, som representerer grunnlaget for studien, er også flere underordnede problemstillinger behandlet i enkeltkapitler: I kapittel to behandles problemet Nato stod overfor i forbindelse med finansieringen av programmet, hvor særlig fordelingen av utgiftene mellom medlemslandene var problematisk. Deretter redegjør jeg i kapittel tre for infrastrukturprogrammet i lys av basepolitikken, hvilket potensielt problem den representerte og hvordan disse problemene ble løst. Mens kapitlene fire til fem i hovedsak illustrerer forskyvningen av tyngdepunkt fra sør til nord, tar jeg i kapittel seks opp problemstillinger knyttet til Natos atomvåpenforsvar fra midten av

⁹ Kjell Inge Bjerga, *Enhet som våpen – overstkommanderende i Nord-Norge 1948–2002* (Bergen: Eide Forlag, 2002), s. 21.

femtitallet og hvilken funksjon infrastrukturprogrammet hadde i disse forberedelsene.

Kilder og litteratur

Til tross for at det nevnes flere steder, er det kun et fåtall bøker som direkte befatter seg med infrastrukturprogrammet.¹⁰ Det finnes enkelte viktige unntak, men disse beskriver i hovedsak enkeltprosjekter og representerer ikke helhetlige studier av emnet.¹¹ Litteraturen om norsk utenriks- og forsvarspolitik i perioden er imidlertid rik, noe som har hatt stor verdi i utformingen av denne studien. Spesielt sentrale temaer har vært norsk basepolitikk, Nato-samarbeidet generelt, atomvåpenspørsmål og utviklingen av det norske forsvaret i etterkrigstiden.¹²

Denne studien er i mangel på sekundærlitteratur nærmest utelukkende bygget på utførlige kildestudier. Her vil jeg spesielt nevne Utenriks- og Forsvarsdepartementets arkiver.¹³ Førstnevnte arkiv er spesielt relevant for perioden 1950-1952, hvor særlig korrespondansen mellom departementet og norske representanter i Nato er omfangsrik i behandlingen av infrastrukturprogrammet.

Etter at prosjekter i Norge ble vedtatt utbygget, tok Forsvarsdepartementet (FD) som det aktuelle fagdepartement over store

10 En god og kortfattet oversikt finnes i Skogrand, *Alliert i krig og Fred*. Skogrand gir en kortfattet beskrivelse av programmets bakgrunn, ulike komponenter og fordelingen av utgiftene mellom medlemslandene.

11 Se Karl Kleve, "Luftforsvaret som infrastrukturutbygger i Nord-Norge under den kalde krigen – case studie Andøya", *Norsk luftfartsmuseums skriftserie*, nr. 6 (2003) og Håvard Klevberg, "Luftmakt i Finnmark. Banak flystasjon i Den kalde krigen 1955-1970", *Forsvarsstudier*, nr. 4 (1996). Det finnes dessuten en rekke bøker som er skrevet i forbindelse med enkelte flyplassers jubileum og lignende, med fokus på de daglige aktivitetene ved basene. Her vil jeg spesielt fremheve Rune Hovd, *Ørland Hovedflystasjon* (Luftforsvarer: Ørland, 2004).

12 Her kan en rekke bøker nevnes. Av oversiktslitteratur har: *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*, bind 5 i *Norsk utenrikspolitikk historie* av Knut Einar Eriksen og Helge Pharo (Oslo: Universitetsforlaget, 1997) vært spesielt nyttig. Det samme kan sies om allerede nevnte bind 4 i *Norsk forsvarshistorie* av Kjetil Skogrand og Tamnes, *High North*. Når det gjelder studier som befatter seg med spørsmål rundt utviklingen av forsvaret i Nord-Norge, har Kjell Inge Bjergas *Enhet som våpen* vært veldig nyttig. I forbindelse med atomvåpenproblematikken er Kjetil Skogrand og Rolf Tamnes, *Fryktens likevekt: Atombomben, Norge og Verden: 1945-1970* (Oslo: Tiden, 2001), uovertruffen.

13 Også annet kildemateriale er brukt i studien, for eksempel møtereferater fra Sjefsnemnda og offisielle dokumenter som for eksempel stortingsproposisjoner.

deler av behandlingen av infrastrukturprogrammet. FDs infrastrukturarkiv er svært omfattende og dekker perioden 1952-1957. Arkivet inneholder både dokumenter med norsk og alliert opphav, og særlig utredninger og begrunnelser for de ulike flyplassprosjektene har vært av betydning for utformingen av denne studien.¹⁴

Aktører og gjennomføring

En rekke instanser var involvert i behandling av infrastrukturprogrammet, både sentralt i alliansen og på nasjonalt nivå, og både militære og sivile myndigheter.¹⁵ De militære instansene var svært sentrale i planleggingen og gjennomføringen av programmet, særlig Natos Europakommando, Supreme Headquarters Allied Powers Europe (SHAPE). SHAPE koordinerte de ulike underkommandoenes forslag, og avgjorde til sist hvilke prosjekter som ble lagt frem for sivile myndigheter for godkjenning. De ulike prosjektene måtte gjennom flere nivåer før de endelig ble vedtatt av Natos øverste myndighet – Det nordatlantiske råd.

Allierte aktører

Den første fasen av prosjektutformingen var i hovedsak overlatt til de militære aktørene. Dette gjenspeilet tanken om at arbeidet skulle ta utgangspunkt i fagmilitære behov, og var i tråd med offiserenes eget ønske: Betydelig sivil innblanding på et tidlig stadium ville forsinke og politisere arbeidet.¹⁶ Blant de allierte militære myndighetene satt Europakommandoen med nøkkelen til utformingen av infrastrukturprogrammet. Det var SHAPEs oppgave å koordinere medlemslandenes ulike infrastrukturplaner, samt kontrollere at de enkelte prosjektene oppfylte Natos krav til

14 De aktuelle arkivene fra Utenriks- og Forsvarsdepartementets arkiver er avlevert Riksarkivet. For sistnevnte arkiv må spesiell innsynsrett innhentes.

15 Et kildemessig problem må utdypes i forbindelse med dette delkapitlet: I kildematerialet finnes kun få utredninger og dokumenter som redegjør for de ulike aktørenes roller og funksjoner i forbindelse med infrastrukturprogrammet. Dette er spesielt fremtredende i forbindelse med de militære myndighetenes virksomhet. Delkapitlet vil derfor være basert på et samlet inntrykk av kildematerialet som er gjennomgått. Dette er imidlertid supplert med litteratur utgitt av Nato.

16 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Notat møte i Infrastrukturkomiteen, januar 1952.

fellesfinansiering, basert på hvorvidt flere av medlemslandene kunne trekke veksler på anleggene og hvorvidt de var militært essensielle for Nato som helhet.¹⁷ Europakommandoens rolle som koordinator og kontrollør i forbindelse med infrastrukturprogrammet hang nøye sammen med SHAPES sentrale rolle i den generelle militære planleggingen i Nato. I tråd med dette skulle SHAPE fungere som garantist for at infrastrukturprogrammet var i overensstemmelse med alliansens overordnede planer.

Fra begynnelsen av 1952 kom også Atlanterhavskommandoen, SACLANT,¹⁸ med i utformingen av infrastrukturprogrammet. Mens SHAPE var øverste kommando for Natos styrker i Europa, hadde Atlanterhavskommandoen ansvaret for krigføringen i Atlanterhavet. De to kommandoene var i prinsippet sidestilte. Atlanterhavskommandoens infrastrukturbehov var imidlertid ikke like omfattende som Europakommandoens, slik at SHAPE langt på vei dominerte utformingen av programmet i denne perioden. Som jeg vil komme tilbake til i kapittel fem, fikk SACLANT likevel stor betydning for fellesfinansieringen av flyplasser i Norge.

På nivået under SHAPE og SACLANT var Natos regionale kommandoer av spesiell betydning. Disse stod for den detaljerte planleggingen av programmet i samarbeid med nasjonale myndigheter. Norge var underlagt Nordkommandoen, og denne ble spesielt viktig for landet på grunn av det nære samarbeidet mellom denne underkommandoen og det norske forsvaret.¹⁹ Det var av stor betydning å få Nordkommandoens støtte for å få gjennomslag for prosjekter i Norge, siden den i forlengelsen av å være en alliert kommando med spesiell kjennskap til lokale

17 Lord Ismay, *NATO: The First Five Years*, s. 119.

18 SACLANT står for Supreme Allied Commander Atlantic. Forkortelsen viser således, i motsetning til SHAPE, tilbake på kommandant og ikke kommando. Kommandoen det her er snakk om er Allied Command Atlantic – ACLANT. Tendensen i norsk og internasjonal forskning er imidlertid at SACLANT blir brukt på samme måte som SHAPE, mens tilsvarende for SACLANT egentlig er SACEUR – Supreme Allied Commander Europe. I denne studien følger jeg standard i forskningsverkene jeg har benyttet meg av. Jeg vil også benytte meg av termen Atlanterhavskommandoen.

19 For en gjennomgang av opprettelsen av Nordkommandoen, se Rolf Tamnes (red), "Kommandospørsmålet på nordflanken: Utviklingen i to formative perioder", *IFS Info 4* (2001). Se også Morten Aasland, *A Hook in the Nose of the US Air Force. Norge og opprettelsen av NATOs nordkommando* (Hovedoppgave i historie: UiO, 1984).

norske forhold hadde gode muligheter til å påvirke SHAPE og SACLANT. Norske militære myndigheter og representanter fra Nordkommandoen la i fellesskap frem generalplaner for anleggene, med tilhørende kostnadsoverslag. Nordkommandoen var flernasjonal og derfor en representant for felles allierte interesser, og om det ikke lyktes norske myndigheter å få Nordkommandoens støtte i infrastrukturspørsmål, ville det enkelte prosjekt i realiteten bli forkastet av høyere militære myndigheter i Nato. De regionale kommandoene fungerte i forlengelsen av dette som en kontrollinstans mellom Natos overordnede kommandoer og nasjonale militære myndigheter.

Selv om Europakommandoen hadde en sentral rolle i utformingen og gjennomføringen av infrastrukturprogrammet, var Militærkomiteen alliansens øverste militære myndighet. Her møttes Nato-landenes forsvarssjefer eller øverste militære representanter. Militærkomiteens fremste oppgaver var å gi Natos øverste sivile myndigheter fagmilitære råd og å utforme strategiske retningslinjer overfor alliansens ulike kommandoer. Siden komiteens sammensetning umuliggjorde jevnlig møter, var Nato satt opp med en permanent gruppe for å representere komiteen i dens arbeid – Standing Group. Denne gruppen besto av militære representanter fra USA, Frankrike og Storbritannia, og skulle angi alliansens strategiske kurs og koordinere de ulike regionale forsvarsplanene i Nato.²⁰ I forbindelse med infrastrukturprogrammet bestod Standing Groups oppgave i å studere SHAPEs og SACLANTs forslag i lys av forsvarsplaner og samlede militære behov. Standing Groups vurderinger av programmet ble deretter oversendt Militærkomiteen. Det er likevel lite som tyder på at Standing Group og Militærkomiteen benyttet sin myndighet i særlig grad når det kom til infrastrukturprogrammet. Europa- og Atlanterhavskommandoen var underlagt Standing Group og handlet på dennes strategiske premisser, og det var tilsynelatende få stridsspørsmål mellom dem i forbindelse med programmet. Dette underbygges av at det i kildematerialet finnes få dokumenter med opphav hos Standing Group og Militærkomiteen, og det finnes ingen antydning til at de to aktørene grep direkte inn i utformin-

20 Lord Ismay, *NATO: The First Five Years*, s. 68.

gen av programmet. Innflytelsen var derfor størst på bakgrunn av deres rolle i utformingen av alliansens overordnede strategi, som SHAPE og SACLANT arbeidet på basis av.

Selv om utformingen av prosjektene i all hovedsak var de fagmilitæres domene, hadde allierte sivile myndigheter helt avgjørende myndighet i utformingen av infrastrukturprogrammet. Her var særlig Infrastrukturkomiteen, hvor alle medlemslandene var representert, sentral. Denne ble i utgangspunktet opprettet i 1951 for å finne en løsning på problemene forbundet med finansieringen av infrastrukturprogrammet.²¹ Etter hvert ble komiteen tillagt en rekke andre funksjoner: Infrastrukturkomiteen skulle kontrollere hvert enkelt prosjekt i detalj, for å avgjøre dets tekniske gjennomførbarhet og hvorvidt kriteriene for fellesfinansiering var oppfylt. For å hjelpe Infrastrukturkomiteen ble det dessuten opprettet en egen bevilgnings- og kontrollkomité som i samarbeid med Natos internasjonale sekretariat skulle kontrollere gjennomføringen av de ulike infrastrukturarbeidene og utarbeide ressursparende tiltak ved de ulike prosjektene. Hvert kvartal måtte de berørte medlemslandene rapportere om fremdriftene i arbeidene, hvorpå betalings- og kontrollkomiteen avgjorde om gjennomføringen var i tråd med prosjektets begrunnelse.²²

Det nordatlantiske råd representerte Natos høyeste myndighet – også i forbindelse med infrastrukturprogrammet. Rådet bestod av ministre fra hvert av Natos medlemsland og møttes normalt to ganger i året. Ministermøtene utformet alliansens overordnede politikk og bidro til å stake ut kursen for Natos militære myndigheter, blant annet ved å klargjøre hvilke ressurser som ville stå til disposisjon til forsvarsformål.²³ I forbindelse med infrastrukturspørsmål var det Rådets ansvar å komme frem til en kostnadsfordeling mellom medlemslandene for hver del av programmet, samt å vedta de ulike delenes økonomiske størrelsesorden. Infrastrukturkomiteens arbeid dannet grunnlaget for rådets behandling. Det såkalte Stedfortrederrådet, som

21 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Christie) til UD, 4. februar 1952.

22 Lord Ismay, *NATO: The First Five Years*, s. 118.

23 Ibid. s. 58–62. Sammensetningen av Rådet kunne variere etter hvilke problemstillinger som var på dagsorden. Både forsvars-, utenriks-, finans-, og statsministere representerte medlemslandene.

bestod av medlemslandenes Nato-ambassadører, arbeidet på daglig basis med oppgavene som lå til det nordatlantiske råd. Det lyktes imidlertid sjelden stedfortrederne å komme frem til endelig enighet om fordelingen av utgiftene knyttet til infrastrukturprogrammet, slik at ministermøter som regel måtte til for å løse finansieringsflokken.

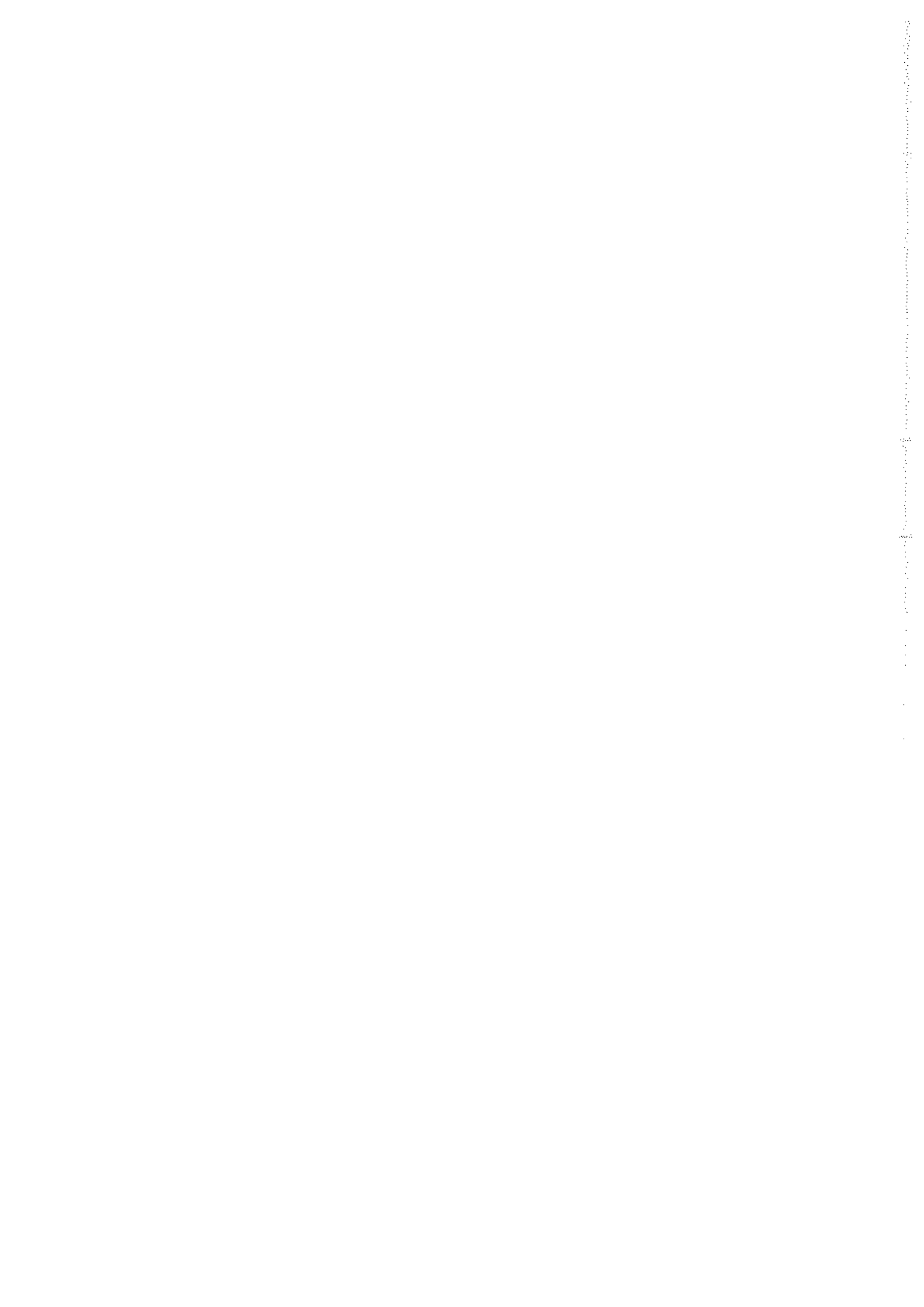
Nasjonale aktører

Blant norske sivile myndigheter var naturlig nok Forsvarsdepartementet en spesielt sentral aktør. Samtlige prosjekter ble inngående behandlet i departementets tredje avdeling, som hadde ansvaret for militær infrastruktur. I forlengelsen av dette arbeidet FD tett med militære myndigheter, blant annet som bindeledd mellom militære sjefer på den ene siden og Stortinget og regjeringen på den andre. Samtidig formidlet departementet norske posisjoner til Norges representanter i de ulike Nato-organene. Forsvarsdepartementet deltok således i alle faser av infrastrukturprogrammet hvor norske interesser var berørt.

Utenriksdepartementet var en sentral aktør i fasen forut for norsk deltakelse i programmet, og spesielt i utformingen av instruksjoner til den norske Nato-delegasjonen i forbindelse med finansieringsspørsmålet. Fra slutten av 1951, da Norge ble tildelt de første prosjektene gjennom infrastrukturprogrammet, tok imidlertid Forsvarsdepartementet over en stadig større del av behandlingen av disse problemstillingene. Den praktiske gjennomføringen av programmet var dessuten overlatt til FD, i tett samarbeid med Forsvarets anleggsdirektorat. I tillegg var Stortinget involvert som øverste norske instans. Stortinget godkjente Norges deltakelse i programmet og bevilget de midler landet påtok seg å bidra med.

Blant de norske militære aktørene var Luftforsvarets overkommando toneangivende, noe som var naturlig i forlengelsen av at store deler av infrastrukturmidlene som ble gitt Norge i perioden 1950–1957 ble tildelt nettopp denne forsvarsgrenen. Siden Luftforsvaret skulle understøtte de andre forsvarsgrenene, hadde imidlertid de andre forsvarsgrenene også et ord med i laget. Sjefsnemnda, som bestod av øverstkommanderende for Luft-

forsvaret, Sjøforsvaret og Hæren, kom derfor til å spille en betydelig rolle som koordinerende instans mellom forsvarsgrenene. Forsvarsstaben arbeidet på daglig basis med ansvarsområdene som lå til Sjefsnemda.



Kapittel 2

Økonomisk dragkamp om infrastrukturprogrammet

Infrastrukturprogrammet ble raskt en sentral komponent i Nato-landenes felles forsvarsinnsats. Deltakelse i programmet innebar at Nato-landene forpliktet seg til å bidra til finansiering av militære anlegg utenfor egne grenser. Tanken om felles forsvar mot felles fiende var imidlertid enklest å akseptere i teorien, og den økonomiske dragkampen mellom landene ble hard. Dette reflekterte seg også i de norske holdningene til finansieringen av programmet, som utviklet seg i takt med bevilgningene som ble gitt Norge. Den finansielle dragkampen gjorde seg spesielt gjeldende i forbindelse med andre, tredje og fjerde del.²⁴ Deretter ble det forsøkt å komme frem til en permanent løsning på de svært tidkrevende forhandlingene infrastrukturprogrammet ble gjenstand for.

Problemene med kostnadsfordelingen skapte også konflikt mellom alliansens militære og sivile myndigheter. Medlemslandenes evne og vilje til å finansiere programmet var ofte ikke i overensstemmelse med de militæres ønsker – noe som resulterte i enda flere forsinkelser i forhandlingene. Også dette ble forsøkt løst gjennom en formalisering av behandlingen av programmet.

Fra først å ha fremstått som et eksklusivt anliggende for Natos kontinentale medlemsland, ble programmet etter hvert svært for-

24 Som jeg nevnte innledningsvis, ble første del av infrastrukturprogrammet gjennomført av Vestunionens medlemsland Storbritannia, Frankrike, Belgia, Nederland og Luxembourg.

delaktig økonomisk for Norge. Fra Norge kom med fra tredje del av, mottok landet langt større summer fra alliansen enn hva man selv bidro med. Siden de økonomiske betingelsene etter hvert fremstod som så gunstige for Norge, ble det et mål for norske myndigheter å få så mye som mulig ut av programmet. Norge brøt derfor med den gjeldende tendensen i Nato ved å støtte alliansens militære myndigheter i deres bestrebelser med å få programmet så omfattende som mulig.

Et rent sentraleuropeisk anliggende?

Infrastrukturprogrammets første del ble i sin helhet planlagt, finansiert og gjennomført av Vestunionen. I denne første fasen bestod programmet i hovedsak av utbygging i Nederland og Frankrike, og var beskjedent sammenlignet med hva som skulle komme i Nato-regi.²⁵ Natos første infrastrukturprogram, infrastrukturprogrammets andre del, var av et helt annet format. Også denne delen ble igangsatt av Vestunionen, noe som kan bidra til å forklare hvorfor prosjektene fremdeles ble konsentrert om sentralregionen. Samtidig forsterket dette en tendens som hadde eksistert siden Natos opprettelse i 1949 – sentralregionen ble prioritert på bekostning av flankene.²⁶ Programmet ble overtatt av Nato tidlig i 1951, og var i utgangspunktet kostnadsberegnet til om lag 1,6 milliarder kroner.²⁷ Infrastrukturprogrammets andre del bestod av 13 nye og 8 videreutbygginger av flyplasser, samt av 53 sambandsprosjekter. Kort tid etter at Europakommandoen la frem sitt forslag, syntes det åpenbart at kostnadsfordelingen ville by på store vanskeligheter. Det viste seg å bli meget tidkrevende å komme frem til en fordelingsformel som kunne aksepteres av alle medlemslandene.

Uenigheten om finansieringen kom til å bli konsentrert om to overordnede prinsipper. Frankrike, med de øvrige kontinental-

25 Vestunionens infrastrukturprogram bestod av 30 flyplasser, ett hovedkvarter og 34 sambandsprosjekter med en totalramme på 32 millioner pund, ca. 640 millioner kroner. Se Lord Ismay, *NATO: The First Five Years*, s. 114.

26 Se for eksempel Rolf Tamnes, "Norway's struggle for the Northern Flank", i Olav Riste (red.), *Western Security: The Formative Years*, (Oslo: Universitetsforlaget, 1985).

27 Lord Ismay, *NATO: The First Five Years*, s. 115.

statene i ryggen, forfektet et betalingsevneprinsipp, hvor landenes brutto nasjonal produkt (BNP) skulle legges til grunn for kostnadsfordelingen.²⁸ For USA var imidlertid dette forslaget helt uakseptabelt, siden en fordelingsformel tuftet på betalingsevneprinsippet ville bety et amerikansk bidrag på nærmere 80 prosent.²⁹ Samtidig stod amerikansk lovgivning i veien for en slik finansieringsmodell. Midler som kunne knyttes direkte til amerikanske styrker kunne tas fra det ordinære forsvarsbudsjettet, mens tilskudd til infrastruktur andre land skulle benytte, måtte gis gjennom særskilte bevilgninger – en langt mer tidkrevende prosess.³⁰ USA ville i stedet ta utgangspunkt i hvilke lands styrker som skulle bruke de aktuelle anleggene. Utgiftene som heftet ved infrastrukturprogrammet skulle således fordeles etter i hvilken grad de ulike medlemslandene skulle benytte seg av de ulike anleggene. Amerikanerne så det derfor også som lite rimelig at land som ikke var direkte berørt av utbyggingen, skulle delta i finansieringen.³¹ Siden Norge verken var tildelt midler til militær infrastruktur, eller var påtenkt rollen som brukernasjon ved noen av de nye prosjektene, hørte Norge hjemme i denne kategorien.

Norges holdning til finansieringen av infrastrukturprogrammets andre del

De fleste landene på sentralavsnittet var tilhengere av at samtlige tolv medlemsland skulle delta i finansieringen av infrastrukturprogrammet, til tross for at kun syv av dem var direkte berørt. Belgias representant i Infrastrukturkomiteen hevdet at det var naturlig at samtlige medlemsland bidro, siden behovet i Sentral-Europa var langt større enn på nord- og sørflanken.³² Kontinentalstatenes holdning reflekterte egeninteresser og den vanskelige økonomiske situasjonen i Europa ved inngangen til femtitallet – de europeiske regjeringene så det som nødvendig å prioritere den økonomiske gjenreisningen etter andre verdenskrig. Infrastrukturprogrammet kom dessuten på toppen av økte for-

28 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Hedemann) til UD, 3. september 1951.

29 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Referat møte i Infrastrukturkomiteen, 18. mai 1951.

30 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Bryn) til UD, 13. juni 1951.

31 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Referat møte i Infrastrukturkomiteen, 18. mai 1951.

32 Ibid.

svarsutgifter i etterkant av utbruddet av Korea-krigen.³³ I lys av dette var det av stor betydning for kontinentalstatene at utgiftene ble spredt i størst mulig grad, men også at USA finansierte store deler av programmet.

Den norske Nato-delegasjonen inntok i utgangspunktet en passiv holdning til infrastrukturprogrammet.³⁴ Våren og sommeren 1951 berørte programmet norske interesser kun indirekte, siden det på dette tidspunktet var lite som tydet på at Norge ville bli tildelt midler gjennom alliansen.³⁵ Hvorvidt Norge skulle bidra økonomisk til prosjektene på Kontinentet var imidlertid av stor interesse for Norge. Delegasjonens umiddelbare holdning var at Norge ikke skulle delta. Her måtte man imidlertid trå varsomt. Ved tildeling av infrastrukturmidler til nordflanken i fremtiden, risikerte Norge selv å måtte bære en større del av utgiftene dersom norske myndigheter motsatte seg å bidra i fellesfinansieringen av infrastruktur på Kontinentet.³⁶ Delegasjonen mottok regjeringens instruks i mai 1951: Det var umulig for Norge å bidra i denne omgang, siden landet hadde egne militære infrastrukturbehov å dekke. De nasjonalt finansierte infrastrukturprosjekter i Norge var dessuten satt i gang med tanke på å kunne understøtte allierte stridskrefter i tilfelle krise og krig, og gikk langt utover nasjonale behov.³⁷

Det norske standpunktet var tuftet på rene økonomiske motiver. Med stadig økende nasjonale forsvarsutgifter ønsket ikke norske myndigheter å bidra økonomisk til utbygging på Kontinentet. Et norsk bidrag til infrastrukturprogrammet i denne fasen, hvor Norge ikke var forespeilet prosjekter på eget territorium, ville samtidig kunne være politisk belastende for regjeringen, siden landet var i en økonomisk oppbyggingsfase. Følelsen av å ha bidratt til felles sak gjennom egenfinansiering av norske militære

33 Se for eksempel Kjetil Skogrand, *Norge og Koreaspørsmålet 1945–53* (Hovedoppgave i historie: UiO, 1994), s. 109.

34 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Bryn) til UD, 13. juni 1951.

35 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel til UD, mai 1951. Norsk standpunkt i spørsmål om deling av utgiftene ved et Nato-infrastrukturprogram.

36 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel til UD 4. juni 1951. Notat vedrørende den første foreløpige rapport fra Infrastrukturkomiteen.

37 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Bryn) til UD, 20. april 1951.

anlegg var samtidig reell.³⁸ Norske myndigheter kunne dessuten støtte seg på amerikanske prinsipper: Som nevnt ovenfor, anså amerikanerne det som urimelig at land som ikke var direkte berørt av infrastrukturprogrammet skulle bidra økonomisk. Amerikanske myndigheter var dessuten av den oppfatning at nasjonale infrastrukturprogrammer måtte tas hensyn til.³⁹ Samtidig var Norges reserverte innstilling til infrastrukturprogrammet ikke enestående: Også Danmark, Island, Italia og Portugal motsatte seg å delta i finansieringen.⁴⁰

Den norske regjeringen ønsket dessuten å behandle infrastrukturprogrammet på et helt annet nivå enn kontinentalstatene tok til orde for. Hittil hadde disse spørsmålene blitt behandlet sentralt i Nato, med alle medlemslandene som aktører. Norske myndigheter var derimot av den oppfatning at infrastrukturspørsmål burde behandles regionalt eller bilateralt. Dette ble begrunnet i betydelige geografiske forskjeller mellom Natos regioner, samt variasjoner mellom de ulike medlemslandene hva angikk omfanget av nasjonale investeringer i militær infrastruktur.⁴¹ Bakgrunnen for det norske ønsket om å behandle infrastrukturspørsmålene på lavere nivå, var Kontinentets dominerende stilling i alliansen. Infrastrukturprogrammet fremstod som et eksklusivt anliggende for sentralregionen, og man fryktet at denne dominansen ville gjøre seg gjeldende selv om flankene kom med fullt ut og fikk tildelt prosjektmidler. En regional eller bilateral ordning kunne gjøre det lettere å få forståelse for norske interesser enn en sentralisert løsning, hvor Norge måtte konkurrere med øvrige Nato-land om midler og innflytelse. Disse holdningene var i tråd med tidligere norsk politikk i Nato. Norsk utenriktjeneste og diplomati arbeidet kontinuerlig for å øke oppmerksomheten om flankene, som ble hevdet å være nedprioritert i forhold til Kontinentet.⁴²

38 Som jeg ville komme tilbake til senere, hadde Norge satt i gang utbygging av hovedflystasjonene til å kunne motta de moderne flytypene de fleste av alliansens medlemsland var i ferd med å bli oppsatt med.

39 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Referat møte i Infrastrukturkomiteen, 18. mai 1951.

40 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Christie) til UD, 4. februar 1952.

41 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Hedemann) til UD, 3. september 1951.

42 Se for eksempel Tamnes, "Norway's struggle" og Aasland, *A hook in the nose*

De norske standpunktene forble så godt som uendret fra den økonomiske dragkampen om infrastrukturprogrammet ble innledet våren 1951 til finansieringsflokken ble løst i september samme år under ministermøtet i Ottawa. Ottawa-avtalen var imidlertid preget av kompromisser, hvor både det franske betalingsevne- og det amerikanske brukerprinsippet var tatt hensyn til. Også de økonomiske fordelene vertslandene oppnådde ved å bli tildelt prosjekter ble tatt med i beregningen.⁴³ Inntrykket av Ottawa-avtalen som et kompromiss forsterkes ytterligere av at avtalen ikke skulle skape presedens for fremtidige programmer. USAs vilje til å finansiere nærmere 50 prosent var trolig en forutsetning for at finansieringsproblemet fant en midlertidig løsning.⁴⁴ For norske myndigheter innebar Ottawa-avtalen at man fikk medhold i argumentasjonen om ikke å delta i finansieringen av infrastrukturprogrammets andre del.

Infrastrukturprogrammets tredje del – Norge kommer med

Da neste del av infrastrukturprogrammet skulle behandles, fant norske myndigheter det riktig å endre sitt standpunkt, siden Norge nå ble tildelt midler gjennom alliansen. I motsetning til under behandlingen av del en, som var planlagt og gjennomført av Vestunionen i sin helhet, og del to, som ble overtatt av Nato underveis i planleggingen, var nå samtlige av Natos medlemsland involvert fra første stund. Programmet representerte dermed ikke lenger et eksklusivt sentraleuropeisk anliggende, og nye land ble tildelt midler gjennom alliansen. Dette gjorde ikke infrastrukturprosessene raskere, og behandlingen av finansieringsspørsmålet ble svært tidkrevende også denne gangen. Europakommandoen la frem sitt første forslag til tredje del allerede i september 1951, men det ble først enighet om finansieringen i februar året etter. Også denne gangen måtte finansieringsflokken løses i forbindelse med et ministermøte. I tillegg avslørte denne delen av programmet stor uenighet mellom de militæres ønsker og de sivile myndigheters evne

43 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Christie) til UD, 4. februar 1952.

44 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Hedemann) til UD, 12. oktober 1951.

og vilje til å finansiere militær infrastruktur, noe som kompliserte prosessen ytterligere.

SHAPES forslag var av et langt større omfang enn tidligere, med en totalramme på 5,7 milliarder kroner, men det ble raskt klart at de sivile myndigheter i Natos medlemsland ikke var villige til å strekke seg så langt som de militære ønsket. Europakommandoen la derfor frem et kraftig beskåret forslag under ministermøtet i Lisboa i februar 1952. Nye kutt under forhandlingene i Lisboa var imidlertid nødvendige for at medlemslandene skulle bli i stand til å komme frem til en løsning. USA var fremdeles den største bidragsyteren, til tross for at den amerikanske andelen hadde sunket til 42,8 prosent.⁴⁵

For Norges del vedtok Nato et samlet infrastrukturprogram på 277,6 millioner kroner. 185,6 millioner ville bli tilført utenfra, mens Norges eget bidrag beløp seg til 92 millioner. Dette innebar at Nato finansierte nærmere 67 prosent av anleggene som ble bygget i Norge.⁴⁶ Det norske bidraget til Natos samlede program var på beskjedne 3,03 prosent.⁴⁷ Den nye aktualiteten infrastrukturprogrammet fikk for Norge, tilsa at standpunktene norske myndigheter hadde forfektet tidligere måtte endres.

Etter at både Europakommandoen og Natos råd hadde stilt seg bak en omfattende fellesfinansiering av militær infrastruktur i Norge, falt behovet for å løse infrastrukturspørsmålene regionalt eller bilateralt bort. Den store tilførselen av midler utenfra var dessuten meget gunstig. Forut for rådsmøtet bevilget Stortinget 150 millioner kroner til norsk bidrag til fellesfinansiering av infrastruktur frem til og med 1954. Dette ble akseptert av alliansen i Lisboa og omfattet også de 92 millioner kronene Norge bidro med til tredje del.⁴⁸

45 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Juel til UD, 1. april 1952. Finansieringen av den internasjonale infrastruktur i Norge.

46 St.prp. nr. 111 (1952).

47 St.prp. nr. 111 (1952) og RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 29. september 1952.

48 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 29. september 1952.

SHAPE versus Natos sivile myndigheter

Uenigheten mellom SHAPE og Natos sivile myndigheter om infrastrukturprogrammet ble forsterket under forhandlingene om fjerde del. Europakommandoens første forslag lød på 5,9 milliarder kroner, men dette var langt i overkant av hva Natos sivile myndigheter var villige til å betale.⁴⁹ I forlengelsen av dette foreslo USA i november 1952 å sette et tak på 3 milliarder kroner for fjerde del – om lag det halve av SHAPES forslag.⁵⁰ Europakommandoen svarte med et nytt forslag, hvor den tok til orde for å dele programmet i to trinn, hvor det første og prioriterte trinnet bestod av prosjekter til en verdi av 3,3 milliarder kroner. Dette skulle følges opp med et *andre* trinn på 1,4 milliarder kroner.⁵¹ Under et foredrag i Stedfortrederrådet gjorde SHAPES nestkommanderende, general Alfred M. Gruenther, det klart at første trinn måtte godkjennes så snart som mulig.⁵²

Også SHAPES reviderte program ble imidlertid gjenstand for betydelige kutt under ministermøtet i Paris i desember 1952. Prinsippet om en todeling av programmets fjerde del ble riktignok beholdt, men Rådets behandling resulterte i et prioritert trinn på 1,6 milliarder kroner, mens andre trinn bestod av prosjekter kostnadsberegnet til 1,3 milliarder. Kostnadsfordelingen av tilleggstrinnet ble imidlertid utsatt på ubestemt tid, slik at kun utgiftene til første trinn ble fordelt i Paris. De militæres reaksjoner på Rådets store kutt i infrastrukturmidlene lot ikke vente på seg. General Gruenther beskyldte Rådet for å sette hele Vesten i fare ved å begrense omfanget av infrastrukturprogrammet.⁵³

Norsk støtte til SHAPE

Norges holdning til SHAPES opprinnelige forslag var positiv, i motsetning til flertallet av medlemslandenes innstilling. Norske myndigheter ønsket å få med så mange norske prosjekter som mulig under denne delen av programmet, siden det ble antatt

49 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 9. desember 1952.

50 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. Natodel (Skaug) til UD, 14. november 1952.

51 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. Natodel (Sæbø) til UD, 27. november 1952.

52 Ibid.

53 *The United States in World Affairs* (New York: Harper, 1952), s. 418–419.

at Hellas og Tyrkia ville bli prioritert i påfølgende deler.⁵⁴ Disse landene hadde nettopp blitt medlemmer av Nato, og hadde av den grunn ikke blitt tildelt infrastrukturmidler tidligere.

SHAPEs opprinnelige forslag innebar tildelingen av prosjekter til en verdi av 159 millioner kroner for Norges del. Det norske forsvarsdepartementet og Nordkommandoen ønsket imidlertid et dobbelt så stort program.⁵⁵ Om prosjekter i denne størrelsesorden skulle ha noen mulighet til å bli vedtatt, var det en fordel at fjerde del ble så stor som mulig. Siden norske myndigheter, som nevnt ovenfor, hadde fått aksept for et samlet norsk bidrag frem til 1954 på 150 millioner ville det norske bidraget ikke bli påvirket av det totale omfanget av fjerde del. Det norske standpunktet brøt imidlertid med den generelle tendensen blant Natos medlemsland, og fjerde del ble derfor betydelig mindre enn hva Norge ønsket. Den samlede kostnaden av prosjektene i Norge ble beskåret til 127 millioner kroner, hvorav Norge selv skulle betale 50 millioner, mens 77 millioner kroner ble tilført gjennom Nato. Alliansens bidrag til Norge var dermed betydelig mindre enn under finansieringen av den forrige delen, men Nato finansierte fremdeles i overkant av 60 prosent av de samlede kostnadene for Norge.⁵⁶ Behandlingen av andre trinn i fjerde del gjensto imidlertid.

Langtidsprogrammet – løsning på finansieringsproblemet

Under behandlingen av fjerde del i Paris i desember 1952 kom Natos råd med en oppfordring til Infrastrukturkomiteen om å forberede forslag til hvordan man best kunne løse finansieringsproblemet i fremtiden. Formålet var å gjøre det lettere for medlemslandene å inkludere utgifter til infrastrukturprogrammet i sin økonomiske planlegging.⁵⁷ Ble man enig om en formel for fordeling, ville man unngå de tidkrevende prosessene programmet hittil hadde vært gjenstand for. I den anledning foreslo den britiske formannen i

54 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD (Ramm) til UD, 15. september 1952.

55 Ibid. FD og Nordkommandoens ønskemål overfor SHAPE hadde strukket seg til ca. 325 millioner kroner.

56 St.prp. nr. 28 (1953).

57 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. Natodel (Skaug) til UD 26. februar 1953.

Infrastrukturkomiteen, C.E.F. Gough, i februar 1953 en ny metode for å løse finansieringsproblemet. I et brev til samtlige lands representanter i Infrastrukturkomiteen la Gough frem sitt syn: Manglende informasjon til Natos militære ledelse hadde bidratt til de store avvikene mellom SHAPEs opprinnelige forslag og programmene som endelig ble vedtatt.⁵⁸ Gough foreslo nå at Natos medlemmer burde påta seg en fast prosentsats forut for tildelingen av infrastrukturmidler. I forlengelsen av Goughs innspill la den britiske representanten i Stedfortrederrådet frem et forslag som innebar et maksimumsbeløp for infrastruktur for treårsperioden 1954–1957 på ca. 5 milliarder kroner.⁵⁹

Det britiske forslaget ville forenkle arbeidet med infrastrukturprogrammet på flere nivåer. De tidkrevende forhandlingene om kostnadsfordeling ville kunne unngås, og den fastsatte økonomiske rammen ville skape grunnlag for realistisk planlegging hos Natos militære myndigheter.⁶⁰

De fleste medlemslandene støttet prinsipielt denne løsningen, men likevel gjenstod flere utfordringer.⁶¹ Det lange tidsperspektivet var spesielt problematisk. Det var svært vanskelig å få landene til å forplikte seg til å finansiere en prosentvis andel av programmet uten på forhånd å ha kunnskap om omfanget av prosjekter på eget territorium. Tidligere hadde medlemslandene hatt mulighet til å justere sine bidrag i forhold til midlene de ble tildelt. Denne muligheten ville falle bort ved et eventuelt langtidsprogram. Medlemslandene måtte nå forplikte seg økonomisk over en lengre tidsperiode enn tidligere, og en slik binding ble opplevd som vanskelig. Samtidig var det problematisk for Natos militære myndigheter å antyde fordelingen mellom de forskjellige regionene.⁶² Tiden var dessuten meget knapp, siden man hadde til hensikt å komme frem til en løsning forut for eller i forbindelse med det kommende ministermøtet i Paris i andre halvdel av april 1953.

58 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. Gough til Sæbo, 13. februar 1953.

59 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. Natodel (Skaug) til UD, 26. februar 1953.

60 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. Natodel (Hedemann) til UD, 14. mars 1953.

61 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. Natodel (Sæbo) til UD, 28. februar 1953.

62 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. Natodel (Hedemann) til UD, 14. mars 1953

Norsk og dansk skepsis

Norske myndigheter stilte seg i prinsippet bak tanken om et langtidsprogram. Likevel var de skeptiske til den nye fremgangsmåten – en skepsis som ble delt av blant andre danske myndigheter. For Norge var særlig manglende kunnskap om prosjektenes geografiske plassering utslagsgivende. Nato-ambassadør Arne Skaug var en pådriver for at medlemslandene måtte få klare antydninger fra SHAPE om hvordan den geografiske fordelingen ville bli,⁶³ mens Danmarks representant i Stedfortrederrådet anså det som vanskelig å forplikte seg økonomisk over en lengre periode, all den tid man senere kunne måtte gå tilbake på forpliktelsene i tilfelle økonomisk nedgangsperioder.⁶⁴ I så måte var den danske skepsis langt mer vidtgående enn den norske, siden det danske synspunktet innebar prinsipielle innvendinger mot et langtidsprogram i seg selv. De nordiske landene var imidlertid ikke alene, både Italia og Portugal hadde vanskeligheter med å kunne akseptere et program som strakk seg over tre år uten på forhånd å vite hvor store andeler de ville bli tildelt gjennom programmet.⁶⁵

Selv etter at SHAPES liaisonoffiser til Stedfortrederrådet hadde lagt frem en skisse av hvordan fordelingen kom til å bli, fortsatte de nordiske statene, sammen med Portugal, å trenere forhandlingene. Nordkommandoens andel ble av SHAPE anslått til mellom seks og ti prosent, eller 300-500 millioner kroner, noe som var minst blant de tre kommandoene. Norges og Danmarks interesser var sammenfallende, siden begge var underlagt Nordkommando. Danskene var imidlertid langt mer kompromissløse enn Norge. Mens Norge krevde å få fremlagt et mer spesifikt program enn hva SHAPE foreløpig var i stand til, krevde danskene at programmet skulle utarbeides i detalj. Med dette som bakgrunn foreslo den danske representant at forhandlingene om de ulike medlemslandenes prosentvise andel først burde fastsettes *etter* at man kjente hele innholdet i programmet.⁶⁶ Det var likevel politisk umulig for Danmark og Norge å stoppe eller utsette prosessen

63 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. Natodel (Skaug) til UD, 14. mars 1953

64 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. Natodel (Hedemann) til UD, 14. mars 1953.

65 Ibid.

66 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. Natodel (Hedemann) til UD, 2. april 1953.

med å komme frem til et langtidsprogram, med tanke på den store vekten flere av Natos større medlemsland la på å komme frem til en løsning. Både britene og amerikanerne understreket betydningen av å løse problemet så raskt som mulig.⁶⁷

Lord Ismays forslag til fordeling – endelig løsning

Med bakgrunn i den sterke uenigheten om langtidsprogrammet bestemte Natos generalsekretær seg for å gripe inn for å overkomme problemene. I april 1953 foreslo Lord Ismay en ordning bygget på en prosentvis fordeling mellom medlemslandene. Forslaget skulle også dekke andre trinn i infrastrukturprogrammets fjerde del, som hittil ikke hadde vært gjenstand for kostnadsfordeling. Norges bidrag ble satt til 2,5 prosent, noe den norske delegasjonen umiddelbart anbefalte regjeringen å akseptere.⁶⁸ Dette innebar at tilskuddene til Norge i praksis trolig ville bli større enn hva Norge måtte betale av det samlede programmet. Lord Ismays løsning støt- te imidlertid på motstand fra flere av Nato-landene, som mente at deres prosentandel var for høy. Etter at amerikanerne gikk med på å betale over førti prosent av langtidsprogrammet, godkjente likevel samtlige medlemsland et nytt forslag fra Lord Ismay, hvor generalsekretæren hadde gjort enkelte mindre justeringer. Norges bidrag ble oppjustert marginalt med 0,04 prosent.⁶⁹

Størrelsen på det amerikanske bidraget var avgjørende. Et langtidsprogram ville forplikte amerikanerne til å bidra til oppbyggingen av felles infrastruktur i Europa i flere år fremover. En uttrykt amerikansk frustrasjon over europeernes manglende vilje til å påta seg økonomiske forpliktelser kan samtidig ha bidratt til at samtlige medlemsland til syvende og sist aksepterte sin andel i programmet. I tillegg ville neppe noen av medlemslandene påta seg den politiske belastningen det ville være å velte hele programmet. Langtidsprogrammet ble endelig vedtatt på ministermøtet i Paris i april 1953.⁷⁰ Her ble også trinn to av fjerde del vedtatt. Norge ble tildelt prosjekter til en verdi av 91 millioner kroner.

67 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. Natodel (Skaug) til UD, 14. mars 1953.

68 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. Natodel (Skaug) til UD, 3. april 1953

69 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. Natodel (Hedemann) til UD, 17. april 1953.

70 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. FD til sjefen for militærmisjonen i Washington, 8. august 1953.

Også under langtidsprogrammet var Norges stilling privilegert. Av et samlet beløp til utbygging av infrastruktur på 395 millioner ble landet tilført 268 millioner kroner gjennom Nato. Norge skulle selv bidra med 127 millioner. I praksis betydde dette at i overkant av 65 prosent av investeringene på norsk jord under langtidsprogrammet ble finansiert med utenlandsk kapital.⁷¹

Konklusjon: Dragkamp til Norges fordel

Vedtaket i Paris i april 1953 innvarslet en ny forutsigbarhet ved finansieringen av infrastrukturprogrammet. De tidkrevende prosessene under andre, tredje og fjerde del kunne nå unngås i fremtiden. Samtidig ville det militære planleggingsarbeidet bli betraktelig enklere, og motsetningene mellom de militære og sivile aktørene ble dempet. Langtidsprogrammet innebar imidlertid også en ny risiko for medlemslandene, siden de forpliktet seg til å betale uten å vite hva de ville få igjen. Den nye modellen for kostnadsfordeling kom til å legge føringer på finansieringsspørsmålet utover langtidsprogrammets varighet: Nato fortsatte å basere infrastrukturprogrammet på planer som strakte seg flere år frem i tid.⁷²

Norske myndigheters holdning til finansieringsspørsmålet var farget av de fordeler Norge kunne oppnå gjennom programmet. I begynnelsen var norske myndigheter svært motvillige til å delta i finansieringen, fordi prosjektene var avgrenset til å gjelde kontinentalstatene. I den tidligste fasen var Norge også av den oppfatning at infrastrukturspørsmålene burde behandles på regionalt og bilateralt nivå. Her så Norge større muligheter for innflytelse og prosjekter enn på den sentrale arena i Nato, hvor kontinentalstatenes syn og preferanser dominerte. Programmets tredje del innvarslet imidlertid både at Norge ble tildelt prosjektmidler og at Norge ble en betydelig nettomottaker – prosjektene på norsk jord kostet mye mer enn hva Norge bidro med til den felles infrastruktur. Norge ble mot denne bakgrunn også en pådriver for et omfattende infrastrukturprogram i Nato-regi. Ved inngangen til femtiårene

71 St.prp. nr. 127 (1956)

72 Se for eksempel Nato Information Service, *Nato Facts and Figures* (Brüssel: NATO, 1971), s. 138–139.

ble grunnlaget dermed lagt for en mangeårig forsvarsoppbygging i Norge som gikk langt ut over hva landet ville maktet alene.

Kapittel 3

Tyngdepunkt i sør

Da infrastrukturprogrammets tredje del ble vedtatt i februar 1952, ble Norge tildelt midler for første gang. Det definitive tyngdepunktet for flyplassutbyggingen i Norge i regi Nato lå i Sør-Norge, spesielt rundt Oslo: Av syv flyplasser lå tre i hovedstadsområdet, én helt sør i landet, én i Trøndelag og kun to i Nord-Norge. Den geografiske fordelingen av flyplassene gjenspeilet den høye prioriteringen av Sør-Norge i norsk og alliert forsvarsplanlegging frem mot midten av tiåret.

Prioriteringen av Sør-Norge var representativ for norsk forsvarsplanlegging i første halvdel av femtitallet, og skyldtes først og fremst at landsdelen ble antatt å ligge mer utsatt til ved et angrep på Vest-Europa enn Nord-Norge. Landsdelen ble samtidig av flere årsaker ansett som den viktigste å forsvare. Norske og allierte myndigheter var enige i disse prioriteringene, men det var likevel ingen selvfølge at Nato ville finansiere flyplasser i Sør-Norge. Som vi skal se, kunne basepolitikken raskt bli et hinder for norske myndigheter i deres forsøk på å få tildelt infrastrukturmidler, siden den innebar at allierte styrker ikke kunne stasjoneres ved flyplassene i fredstid.

Samtidig måtte uten tvil store investeringer til for å bygge ut et tilstrekkelig basenettverk for å understøtte et slagkraftig luftforsvar. Riktignok hadde den tyske okkupasjonsmakten bygget ut en rekke flyplasser i landet under krigen, men disse var av dårlig kvalitet, og ikke i stand til å betjene de nye flyene Luftforsvaret skulle oppsettes med. Norge var allerede i ferd med å gjennomføre nødvendige utbedringer ved tre flyplasser for egen regning, to av

dem i Sør-Norge, da landet kom med i infrastrukturprogrammet. Bevilgningene fra Nato tilsa en utbygging som langt overgikk de opprinnelige planene.

Før vi tar fatt på de ulike flyplassene som ble bygget ut i Sør-Norge, må imidlertid noen nødvendige begreper og avgrensninger forklares. Flyplassene i sør er delt inn i to kategorier. Basekomplekset i Sør- og Sørøst-Norge – Gardermoen, Torp, Rygge og Lista – vil bli behandlet under ett, siden disse flyplassene langt på vei skulle fylle de samme funksjonene. Disse flyplassene var dessuten de mest interessante sett med allierte øyne på begynnelsen av femtitallet, siden de alle kunne benyttes som springbrett for oppdrag på Kontinentet dersom en krig brøt ut. Deretter vil jeg ta for meg flyplassene på Norges vestkyst: Ørland på trøndelagskysten og Flesland ved Bergen. Disse flyplassene lå for langt unna til i særlig grad å kunne fungere som utgangspunkt for oppdrag i Sentral-Europa, men var ikke desto mindre viktige sett med norske øyne. Ørlands og Fleslands plassering på den norske vestkysten gjorde dem viktige i mottaket av alliert hjelp, samtidig som deres mer tilbaketrukkne beliggenhet gjorde dem mindre sårbare i en tidlig fase av krig. Dette innebar at disse flyplassene var potensielle brohoder ved en eventuell gjenerobring av norske områder, dersom sovjetiske styrker skulle lykkes i å okkupere deler av landet. Flesland kom først med i infrastrukturprogrammet et drøyt år etter de øvrige flyplassene som behandles her, under programmets fjerde del, men hører naturlig hjemme i dette kapitlet, siden Norge i praksis var inndelt i to operasjonsteatre på begynnelsen av femtitallet: Det var fra sør, som del av et storstilt sovjetisk angrep mot Kontinentet, at hovedfremstøtet mot Norge ble antatt å komme. Sør-Norge var i denne sammenheng å betrakte som en del av Kontinentets nordflanke. Nord-Norge ville til sammenligning utgjøre et relativt lite og isolert krigsteater, spesielt i åpningsfasen av en krig, og fikk dessuten tidlig, og i økende grad, viktige oppgaver i den allierte maritime krigføringen.

Aller først vil jeg imidlertid kort se på det norske luftforsvaret og dets basekompleks forut for tildelingen av infrastrukturmidler til Norge. De første årene av 1950-tallet representerte begynnelsen på en betydningsfull ekspansjonstid for Luftforsvaret, både i kvalitet

og kvantitet. Basestrukturen som allerede fantes, ser dessuten ut til å ha lagt føringer for flere av flyplassprosjektene som ble gjennomført med alliert finansiering.

Luftforsvar i ekspansjon

Det norske luftforsvarets utvikling gjennom femtitallet var dramatisk. Ved begynnelsen av tiåret beskrev amerikanske observatører forsvarsgrenen som svak og lite slagkraftig. I 1954 var tonen en helt annen. Luftforsvaret ble nå omtalt som effektivt og "ready to go".⁷³ Skvadronene ble tilført nytt og moderne utstyr, samtidig som de ble flere i antall. Veksten var i stor grad tuftet på amerikanske bidrag, spesielt kostbare og moderne jagerfly av typen F84 Thunderjet.

Luftforsvarets nye flyoppsetning innebar at også de norske flyplassene måtte forbedres. Ved inngangen til femtitallet var Luftforsvaret inndelt i fire luftkommandoer i tillegg til overkommandoen i Oslo: Luftkommando Østlandet, Luftkommando Vestlandet, Luftkommando Trøndelag og Luftkommando Nord-Norge. Ved samtlige kommandoer satset Luftforsvaret på å bygge ut én flyplass i henhold til de standarder de nye flyene krevde med hensyn til rullebanelengde og innflygningsforhold. Siden kapasiteten ved Sola flyplass ved Stavanger allerede var tilfredsstillende, falt valget i første omgang på Gardermoen på Østlandet, Ørland i Trøndelag og Bodø i Nord-Norge. Videreutbyggingen av disse flyplassene skulle i utgangspunktet finansieres nasjonalt,⁷⁴ men dette endret seg da Norge ble innlemmet i infrastrukturprogrammet høsten 1951, og utbyggingen av et norsk flyplasskompleks kunne trekke vekslere på allierte midler.

Tilførselen av utenlandsk kapital innebar samtidig at langt flere flyplasser kunne bygges ut til den nødvendige standard. Utbyggingen av flyplasser i Sør-Norge var også i tråd med Luftforsvarets prioriteringer, siden forsvarsgrenen hadde sitt tyngdepunkt her i de første årene etter andre verdenskrig.⁷⁵

73 Se Duvsete, *Kalde krigere*, s. 96–101.

74 Høvd, *Ørland hovedflystasjon*, s. 157.

75 Se Duvsete, *Kalde krigere*, s. 38–39 og s. 82.

Flyplasskomplekset i Sør- og Sørøst-Norge

Av de betydelige ressursene Norge ble tilført utenfra gjennom infrastrukturprogrammets tredje del til flyplassene i Sør- og Sørøst-Norge, ble spesielt området rundt Oslofjorden prioritert, hvor Gardermoen, Rygge og Torp ble bygget ut med relativt korte avstander imellom. At tyngdepunktet for Luftforsvarets basekompleks lå i hovedstadsområdet var naturlig all den tid statsadministrasjonen var plassert i Oslo, befolkningstettheten var størst og verdiskapningen høyest i dette området. Som nevnt ovenfor ble denne landsdelen ansett som den mest utsatte i en eventuell krig, hvor forsvarsplanene reflekterte frykt for angrep gjennom amfibie- og luftlandingsoperasjoner mot Skagerrakkysten og Osloområdet.⁷⁶

Forut for Natos fellesfinansiering av infrastruktur var kapasiteten svært beskjedent. Det tyske *Luftwaffe* hadde riktignok bygget ut en rekke flyplasser i landsdelen under andre verdenskrig, men disse var nedslitte og ikke oppdatert i tråd med flyteknologien. Basestrukturen den tyske okkupasjonsmakten benyttet under andre verdenskrig fortsatte likevel å ha betydning etter den tyske kapitulasjonen, siden flyplassene som ble fellesfinansiert gjennom infrastrukturprogrammet i Sør-Norge i hovedsak var de samme som tyskerne hadde bygget ut under krigen. Den tidligere okkupasjonsmakten etterlot seg således et basekompleks som til tross for mange begrensninger kunne videreutvikles etter frigjøringen og dermed la sterke føringer på hvilke flyplasser som ble bygget ut, både for nasjonale midler i årene 1945–1951 og ved fellesfinansiering gjennom infrastrukturprogrammet. For Sør-Norge gjaldt dette i utgangspunktet flyplassene på Rygge, Lista, Jarlsberg og Gardermoen.⁷⁷

Med unntak av Jarlsberg flyplass, som hadde en rekke begrensninger, var kun Gardermoen i stand til å ta i mot de nye jagerflyene.⁷⁸ Norske militære myndigheter kunne heller ikke forvente

⁷⁶ Skogrand, *Alliert i krig og fred*, s. 36.

⁷⁷ Stein Kvale, *Organisasjon og virksomhet til det tyske flyvåpen i Norge 1940–1945* (Sortland, 1977), s. 10–16. En rekke av disse flyplassene var utgangspunkt for videreutbygging gjennom infrastrukturprogrammet.

⁷⁸ RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FDs kapittel 1173 og 1174. Utkast til St.prp. nr 1 (1952).

luftstøtte basert på flyplasser i Danmark, siden det ble antatt at Danmark ville bli angrepet samtidig eller i forkant av et angrep på Norge.⁷⁹ Dersom Gardermoen falt eller ble ødelagt, ville luftstriden over hovedstadsområdet i realiteten vært vunnet av Østblokken. Videreutbygging av Jarlsberg og Rygge kunne bøte på dette problemet.⁸⁰

Luftforsvaret forutsatte imidlertid ikke fast stasjonering ved alle disse flyplassene. Gardermoen og Rygge ble bygget ut til full standard for hovedflyplasser – noe som innebar at disse ville bli benyttet i fred så vel som i krig. Gardermoen var et naturlig valg, siden flyplassen allerede hadde status som hovedflystasjon for Luftkommando Østlandet. Rygge var også forutsatt å ha fast stasjonering av norske skvadroner, mens både Jarlsberg og Lista kom med i infrastrukturprogrammet som alternative flyplasser, slik at flyplassene kun ville få sporadiske flybesøk i fredstid. I tråd med luftmilitær tenkning oversteg antallet flyplasser det norske basebehovet: En kapasitetsøkning innebar at et større antall fly enn tidligere ville kunne bli satt inn i forsvaret av landsdelen, noe som også styrket evnen til å ta i mot hjelp utenfra betraktelig, samtidig som skvadronene ville øke sin fleksibilitet. Man var ikke avhengig av ett enkelt landingssted, men kunne alternere mellom flere etter behov. På den måten kunne forsvarsgrenens fremste egenskap, bevegelighet, utnyttet til fulle i landsdelen.⁸¹ Også Lista flyplass i Vest-Agder var en del av dette basekomplekset, til tross for at avstandene til Oslo-området tilsa at fly med denne flyplassen som utgangspunkt neppe ville kunne bidra kontinuerlig til forsvaret av hovedstaden. Styrket luftmaktspotensial helt sør i landet ville imidlertid svekke mulighetene for at en okkupasjonsmakt fikk fotfeste på Skagerrakkysten.⁸²

79 Se Skogrand, *Alliert i krig og fred*, s. 36. Denne oppfatningen endret seg i løpet av femtitallet. Fra 1950 regnet Nato med at Norge ville bli angrepet samtidig med Danmark. Etter 1952 ble det antatt at Norge først ville bli angrepet etter at Danmark hadde falt.

80 FSTs a-paktarkiv (FOs bortsettingsarkiv). Kopier 1. januar – 30. april 1952. Sjefsnemnda til FD, 30. april 1952.

81 Se for eksempel Duvsete, *Kalde krigere*, s. 38.

82 RA/FD, boks 136 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Lista. FOK til FD, 30. september 1953.

Basepolitikken og infrastrukturprogrammet

At Nato ville finansiere flyplasser i Norge var ingen selvfølge. Forut for tilslutningen til Atlanterhavspakten hadde regjeringen utstedt sin baseerklæring. Denne innebar i korthet at fremmede stridskrefter ikke kunne stasjoneres fast i Norge i fredstid. Bakgrunnen var et ønske om å dempe spenningen Nato-medlemskapet kunne påføre forholdet mellom Norge og Sovjetunionen. Da Natos infrastrukturprogram ble lansert i 1950–1951, tvilte norske myndigheter på om Norge ville få militær infrastruktur fellesfinansiert gjennom alliansen som følge av basepolitikken.⁸³ Etter henvendelse fra den norske delegasjonen til Nato i mai 1951 svarte amerikanske militære representanter at det ville bli vanskelig for Norge å komme med i infrastrukturprogrammet nettopp på grunn av basepolitikken, siden amerikanske bidrag til finansiering forutsatte alliert rett til bruk av anleggene.⁸⁴ Avvisningen var imidlertid ikke kategorisk, og da SHAPes forslag til infrastrukturprogrammets tredje del ble fremlagt for godkjenning i Rådet mot slutten av 1951, var Norge likevel tilgodesett med en rekke prosjekter.⁸⁵

Kildene er sparsomme når det gjelder hvorfor basepolitikken ikke fikk konsekvenser for Norges deltakelse i infrastrukturprogrammet. I forbindelse med forespørselen til amerikanerne i mai 1951 hadde imidlertid den norske Nato-delegasjonen foreslått at kravet om baserettigheter kunne omgås ved å inngå avtaler om at norske flyplasser kunne brukes av en bestemt nasjons flystyrker i en krise- eller krigssituasjon.⁸⁶ Denne krise- og krigsopsjonen ser ut til å ha blitt godtatt av Nato, men norske myndigheter signaliserte likevel mot slutten av 1951 at det kunne komme på tale å endre basepolitikken.⁸⁷ Den første indikasjonen på at en slik endring var forestående, var forhandlingene som etter hvert skulle lede frem til det såkalte SAC-arrangementet. USA ønsket baserettigheter for

83 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Norsk standpunkt i spørsmålet om deling av utgiftene ved et Nato-infrastruktur program, mai 1951.

84 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Sommerfeldt) til UD, 23. mai 1951. Referat møte i Infrastrukturkomiteen.

85 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Sommerfeldt) til UD, 4. januar 1952. Referat møte i Infrastrukturkomiteen, 3. og 4. januar 1952.

86 RA/UD, boks 1945, 33.2/13b. Natodel (Sommerfeldt) til UD, 23. mai 1951. Referat møte i Infrastrukturkomiteen.

87 Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, s. 98.

fly fra Strategic Air Command (SAC), som gjennom hele femtitallet representerte amerikanernes viktigste kjernefysiske slagkraft. Forhandlingene om dette tok til høsten 1951, og en avtale ble inngått i oktober året etter. SAC fikk en avtalefestet rett til nød- og mellomlandinger for eskortejagere på vei til og fra oppdrag i Østblokken i tilfelle krig. Dette ville kreve en rekke forberedelser i fredstid på flyplassene Gardermoen og Sola.⁸⁸ I utgangspunktet ville ikke en slik avtale representere brudd på basepolitikken, siden det kun var snakk om baserettigheter i krig, men SAC-arrangementet var likevel et signal fra norske myndigheter om at basepolitikken ikke ville bli rigid tolket, siden de nødvendige forberedelsene innebar stasjonering av amerikansk personell på de aktuelle flyplassene også i fred.⁸⁹ SAC-arrangementet var et bilateralt samarbeid mellom Norge og USA og involverte ikke Natos øvrige medlemsland.

Amerikansk base i Vestfold? Basepolitikken under press

Mot slutten av 1951 kom et nytt utspill vedrørende baserettigheter i Norge. Forslaget gikk ut på fast stasjonering av utenlandske stridskrefter i fredstid, og utspillet kom via alliansen: Sjefen for Nordkommandoens luftstridskrefter, general Robert K. Taylor, foreslo å plassere 75 fly på en base i Vestfold for å styrke det svake luftforsvaret av nordflanken.⁹⁰ Flyplassen det i utgangspunktet var snakk om var Jarlsberg, og denne kom med i infrastrukturprogrammets tredje del i februar 1952. Det norske luftforsvaret anså, i likhet med både Nordkommandoen og SHAPE, behovet for en flyplass ved innløpet av Oslofjorden som stort, og utbyggingen av en flyplass i Vestfold var således i samsvar med både norske og allierte interesser.⁹¹

88 Det ble også opprettet en sambandsstasjon i Bodø i forbindelse med SAC-arrangementet. Denne var oppsatt med amerikansk personell. Se forøvrig Skogrand og Tamnes, *Fryktens likevekt*, s. 88–89.

89 For en gjennomgående redegjørelse av SAC-arrangementet, se Skogrand og Tamnes, *Fryktens likevekt*, s. 75–95.

90 Til sammen skulle flyvåpnene i Norge og Danmark sette opp 380 fly. Natos forsvarsplaner la imidlertid opp til et behov for 934 fly. SHAPE antok at nordflanken kunne komme til å bli angrepet av nærmere 800 sovjetiske fly. Se Duvserø, *Kalde kriger*, s. 104–106.

91 RA/FD, boks 11 (infrastruktur 1952–1963), 806, 7. slise. Instr. S.nr. 260. Utkast.

Forslaget om fredstidsstasjonering ble likevel avvist av norske myndigheter i første omgang, men den norske regjeringen indikerte samtidig at den var åpen for å revurdere basepolitikken i lys av Taylors utspill. I tråd med dette hevdet forsvarsminister Jens Christian Hauge at en umiddelbar endring i basepolitikken ikke var mulig, men at de foreslåtte flyene kunne plasseres på en base i et annet Nato-land. Fra denne basen kunne flyene besøke Norge hyppig gjennom en rotasjonsordning, noe som etter hvert kunne skape et grunnlag for permanent stasjonering.⁹² På alliert hold ga man seg imidlertid ikke med det første. Natos militære ledelse gjorde det klart at flyene som nå ble tilbudt Norge, ikke nødvendigvis ville bli tilgjengelige på nordflanken i en krigssituasjon dersom forslaget om en alliert base i Vestfold ikke fikk gjennomslag. Både Dwight D. Eisenhower og hans etterfølger som øverstkommanderende for Natos styrker i Europa, general Matthew B. Ridgway, understreket dessuten at fellesfinansiering av flyplassen var avhengig av at en alliert base ble opprettet.⁹³ Stilt overfor sterkt press fra landets allierte ga regjeringen etter. Regjeringens kursendring var imidlertid ikke tilstrekkelig: Forslaget strandet i Stortingets utenrikskomité sommeren 1952.

At basepolitikken likevel ikke fikk konsekvenser for infrastrukturprogrammet i Norge generelt og flyplassen i Vestfold spesielt, skyldtes en rekke årsaker. For det første var det av stor betydning at både det amerikanske forsvars- og utenriksdepartementet langt på vei aksepterte den norske basepolitikken. Utenriksminister Dean Acheson meddelte sin norske kollega Halvard Lange at basepolitikken ikke ville få konsekvenser for norsk deltakelse i infrastrukturprogrammet.⁹⁴ For det andre viste norske myndigheter imøtekommenhet og var også villige til å strekke basepolitikken langt i forbindelse med SAC-arrangementet, noe som neppe svekket amerikanske myndigheters velvilje. For det tredje hadde Natos råd med sitt vedtak i februar allerede godtatt flyplassprosjektet i Vestfold da Taylors forslag strandet i den norske utenrikskomiteen

Innstilling fra Militærkomiteen om utbygging av Torp flyplassprosjekt.

92 Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, s. 98–99.

93 *Ibid.*, s. 101–102.

94 RA/UD, boks 1915, 33.2/5(9). Utenriksminister Langes redegjørelse for Stortinget, 6. mars 1952.

sommeren 1952. SHAPE kunne vanskelig trekke tilbake støtten til utbygging av en flyplass i Vestfold etter å ha understreket den store betydningen dette prosjektet ville ha for forsvaret av Sør-Norge. Dette ville ha gitt sterke negative signaler overfor norske myndigheter, som var av den oppfatning at USA hadde forpliktet seg til å gjennomføre infrastrukturprogrammets tredje del uten endringer i norsk basepolitikk.⁹⁵ Dermed forventet trolig norske myndigheter at amerikanerne ikke ville stille seg bak trusselen om å ta dette prosjektet ut av infrastrukturprogrammet dersom Norge avviste fredstidsstasjonering her. Dette ble også resultatet. I et brev til forsvarsminister Nils Langhelle, som overtok etter Hauge underveis i baseforhandlingene, måtte Ridgway i juli 1952 gå tilbake på påstanden om at en flyplass i Vestfold ville falle bort dersom det amerikanske flyvåpenet ikke fikk baserettigheter.⁹⁶ Trykket mot basepolitikken hadde i hovedsak kommet fra militære myndigheter, og det var derfor trolig avgjørende at USAs forsvars- og utenriksministerier i langt mindre grad hadde gått inn for å kullkaste den.

Underveis i forhandlingene om amerikanske baserettigheter i Norge ble Torp foretrukket fremfor Jarlsberg. Dette skyldtes i hovedsak en rekke mangler ved det opprinnelige Jarlsberg-prosjektet, spesielt vanskelige innflygningsforhold og rullebanens mangelfulle bæreevne. Torp var et bedre alternativ, spesielt sett fra et norsk synspunkt, siden Jarlsberg, uten å tilfredsstille Natos krav til en moderne jagerflyplass, allerede var i stand til å ta i mot moderne F84-jagerfly og dermed kunne brukes som feltflyplass dersom det ble nødvendig i en krigssituasjon. Ved å bygge en ny flyplass på Torp, ville flyplasskapasiteten økes ytterligere. Jarlsberg kunne dekke de sivile behovene i området, mens Torp utelukkende ble brukt til militære formål.⁹⁷

95 Referat møte i Den sentrale sjefsnemnd, 8. mai 1952.

96 Audun Tjomsland, *Høyt spill om Torp* (Sandefjord: Tjomsland Media, 2005), s. 26.

97 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. Forsvarsdepartementets kapittel 1173 og 1174. Utkast til St.prp. nr 1 (1952).

Basekomplekset i Sør-Norge: Bidrag til forsvaret av Sentral-Europa

At basepolitikken ikke fikk konsekvenser for flyplassutbyggingen i Norge, hang også sammen med den nytte flyplassene i de sørlige landsdelene kunne ha for alliansen utover det norske invasjonforsvaret. Bakgrunnen var problemene forbundet med forsvaret av Sentral-Europa i lys av Sovjetunionens konvensjonelle overtak. Blant Natos øverste militære ledere fantes enkeltpersoner som la stor vekt på flankene i forsvaret av Sentral-Europa, særlig Deputy SACEUR Feltmarskalk Montgomery var en tilhenger av denne strategien. Montgomery foreslo sågar at alle krefter skulle settes inn for å holde sør- og nordflanken, for slik å sikre brohoder for forsvaret av Vest-Europa. Herfra kunne fremrykkende sovjetiske armeer angripes. En slik prioritering av flankene var imidlertid ikke politisk akseptabel for brorparten av alliansens medlemsland, og Montgomery fikk ikke gjennomslag for denne strategien.⁹⁸ Natos øverstkommanderende Dwight D. Eisenhower foreslo i 1951–1952 en annen tilnærming, nemlig bruk av hangarskipbaserte fly. Også hans utgangspunkt var at Sentral-Europa utgjorde Natos tyngdepunkt som måtte forsvares for enhver pris; men siden alliansens forsvarsstyrker var underlegne den sovjetiske motparten i dette krigsteatret, ville Eisenhower trekke veksler på flankene i forsvaret av Kontinentet. Fly basert på hangarskip i havområdene utenfor Norge skulle angripe sovjetiske styrker som avanserte vestover, for slik å veie opp for den sovjetiske overlegenheten i bakkestyrker i Sentral-Europa.⁹⁹ I tråd med Eisenhowers flankekonsept skulle Natos forsvar av Kontinentet tuftes på bakke- og luftstridskrefter, mens flankeforsvaret i hovedsak skulle baseres på luft- og sjøstridskrefter.

Tanken om å bruke flankene som et alternativ til basering og reparasjon på sentralavsnittet forsvant ganske raskt ut av Natos planlegging, siden hangarskip i fremskutte posisjoner ble ansett som svært sårbare. Antallet hangarskip ble dessuten ansett som

98 Tamnes, *High North*, s. 66.

99 Mads R. Berdal, *The United States, Norway and the Cold War 1954-60* (Basingstoke: MacMillan, 1997), s. 20 og 74–75.

utilstrekkelig til å gjennomføre konseptet.¹⁰⁰ Flankeoperasjoner forble imidlertid en viktig del av Natos helhetlige strategi, siden fly basert på hangarskip kunne bruke flyplasser i Sør-Norge som tilleggsbaser. Disse flyplassene kunne dessuten fungere som springbrett for mål på Kontinentet, samt bidra til kampene om luftherredømmet over Danmark. Særlig Lista, Rygge og Torps beliggenhet gjorde disse flyplassene aktuelle for bruk i slike angrep. Listas lokalisering helt sør i Norge gjorde denne flyplassen til et potensielt utgangspunkt for å hindre fartøyer fra den sovjetiske østersjøflåten i å bryte ut i det nordlige Atlanterhavet.¹⁰¹ Å kontrollere stredene og havområdene rundt Norge var en forutsetning for at flankekonseptet skulle fungere, og norske luftstridskrefter skulle bidra til nettopp det.¹⁰²

Brohode i Trøndelag – Ørland hovedflystasjon

Som nevnt innledningsvis hadde norske myndigheter valgt Ørland til hovedflystasjon for Luftkommando Trøndelag. Under andre verdenskrig benyttet den tyske okkupasjonsmakten flyplassen for å kontrollere innseilingen til Trondheimsfjorden, hvor de planla å bygge ut Nord-Europas største marinebase, men Ørland fikk likevel ingen avgjørende betydning for Luftwaffes krigføring.¹⁰³ I 1946 la Luftforsvaret ned flyplassen av økonomiske årsaker. Innføringen av jagerflyet F84 Thunderjet pustet imidlertid nytt liv i flyplassen, som i 1950 ble vedtatt bygget ut for å kunne motta nettopp denne flytypen.¹⁰⁴ At Ørland var tiltenkt status som en av fire hovedflystasjoner var trolig avgjørende for tildeling av midler, et inntrykk som forsterkes av at de øvrige hovedflystasjonene som ble opprettet i 1950 – og hvor utbygging var nødvendig – også kom med i infrastrukturprogrammet.

100 Ibid., s. 75.

101 RA/FD, boks 136 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Lista. FOK til FD, 30. september 1953.

102 Duvsete, *Kalde krigere*, s. 82–83.

103 Hovd, *Ørland Hovedflystasjon*, s. 44.

104 Ibid., s. 151–157.

Norske myndigheters ønske om å bygge ut Ørland hadde blant annet bakgrunn i flyplassens potensielle rolle i forsvaret av Nord-Norge.¹⁰⁵ Denne betydningen i en tidlig fase av en eventuell sovjetisk invasjon i Nord-Norge bør likevel ikke overdrives, ettersom flyplassen lå for langt sør til at skvadronene som var stasjonert der kunne bidra kontinuerlig i luftkampene over de tre nordligste fylkene.¹⁰⁶ Imidlertid kunne Ørland være et effektivt instrument til å forsvare norske styrker som ble presset sørover. Flystyrkene på Ørland hadde som primær oppgave å angripe mål på bakken (luft-til-bakke), og skulle utføre støtteoppdrag for Hæren. Samtidig ville flyplassen bli benyttet som utgangspunkt for ødeleggelse av veier, brøer og jernbanelinjer fra luften, for slik å vanskeliggjøre en fiendtlig fremrykking sørover.¹⁰⁷

Ørland lå også for langt unna Kontinentet til at luftstridskrefter med denne flyplassen som springbrett kunne bidra til forsvaret av Sentral-Europa. For forsvaret av Sør-Norge var imidlertid trøndelagsområdet av større betydning.¹⁰⁸ Dette bringer oss til Trøndelags funksjon som brohode. De første årene etter Natos opprettelse var det liten tiltro til at Skandinavia kunne holdes i en storkrig, og Nato planla i første omgang rettrett til et brohode på den norske vestkysten. Nordkommandoen anså området mellom Sola og Lista som best egnet, siden avstandene herfra var korte både til Storbritannia og til Kontinentet, men måtte etter press fra norske myndigheter akseptere at et slikt brohode ble lagt i Trøndelag.¹⁰⁹ Å sikre et brohode i Trøndelag ville bety fleksibilitet for kontraoperasjoner i ulike retninger. Ørland kunne også fungere som mottaksstasjon for alliert hjelp. Et slikt brohode ga dessuten en mulighet for å utvikle et operativt forsvarssamarbeid med det nøytrale Sverige.¹¹⁰

105 Ibid., s. 160.

106 Avstanden mellom Bodø og Ørland er for eksempel nærmere 500 km, mens avstanden mellom Bardufoss og Ørland er ytterligere 350 km.

107 Hovd, *Ørland Hovedflystasjon*, s. 193.

108 Bjerga, *Enhet som våpen*, s. 21.

109 Se Skogrand, *Alliert i krig og fred*, s. 37–38.

110 Se for eksempel Rune Martin Akselsen, *Trondbeimsløden: Den svenske olje- og forsyningsbasen i Trondbeimsfjorden 1950–1970* (hovedoppgave i historie: UiO, 1996).

Tanken om å opprette et brohode i Trøndelag utviklet seg i løpet av årene frem til 1954, men var ennå ikke fremtredende i alliert tenkning i februar 1952, da Ørland ble innlemmet i infrastrukturprogrammet. Utover på femtitallet økte imidlertid flyplassens betydning for Norges allierte, illustrert ved at Atlanterhavskommandoen ønsket å benytte Ørland som vedlikeholdsflyplass for sine fly.¹¹¹ Flyplassen ble dessuten jevnlig brukt til rekognoseringsflygninger.¹¹²

Luftmakt bak hovedinntaksåren i vest

Under infrastrukturprogrammets tredje del var Ørland den eneste flyplassen som ble bygget ut på den norske vestkysten. Også Sola ble vurdert som et potensielt utbygningsprosjekt, men kom ikke med i SHAPEs forslag siden Europakommandoen anså kapasiteten ved denne flyplassen som tilstrekkelig.¹¹³ Avstanden mellom Sola og Ørland var imidlertid stor, og norske myndigheter gikk derfor sammen med Nordkommandoen inn for å inkludere en flyplass på Flesland ved Bergen i infrastrukturprogrammets fjerde del. Dette området ble antatt å bli hovedinntaksåren for forsyninger til Norge i krig, og en flyplass her var nødvendig for å skaffe tilstrekkelig flybeskyttelse for konvoiene mellom Storbritannia og Norge.¹¹⁴

Under behandlingen av fjerde del av infrastrukturprogrammet oppstod imidlertid store motsetninger mellom Natos militære og sivile myndigheter. Hva SHAPE anså som nødvendig infrastruktur for å understøtte den militære styrkeoppbyggingen, forutsatte langt større bruk av ressurser enn hva medlemslandene var villige til å avgi. Løsningen ble å dele opp fjerde del i to trinn, hvor prosjektene under det første ble gitt prioritet.¹¹⁵ Flesland flyplass kom med i det ikke-prioriterte trinnet. Prosjektets fremtid var usikker, siden andre trinn ble utsatt på ubestemt tid.

111 RA/FD, boks 143 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Ørland. FD til Natodel, 30. september 1953.

112 Skogrand og Tamnes, *Fryktens likevekt*, s. 187.

113 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 29. september 1952.

114 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. LOK til FD, 25. september 1953.

115 Se kapittel to i denne fremstillingen.

At Flesland falt ut av det første trinnet, hang trolig sammen med at kostnadsøverslagene forbundet med å bygge ut flyplassen hadde nær fordoblet seg fra 32,6 millioner kroner til 62,2 millioner siden Forsvarsdepartementet og Nordkommandoen hadde foreslått flyplassen inkludert i fjerde del.¹¹⁶ Som jeg vil komme tilbake til senere, viste dessuten Natos atlantehavskommando en økende interesse for Nord-Norge på samme tid som Flesland ble vurdert tatt med i infrastrukturprogrammet, noe som svekket sjansene for fellesfinansiering av denne flyplassen. Først da kostnadsfordelingen av tilleggstrinnet til fjerde del ble akseptert av samtlige medlemsland etter lang dragkamp i april-mai 1953, ble Flesland endelig vedtatt bygget ut.¹¹⁷

I likhet med Ørland i den foregående delen av infrastrukturprogrammet, ville Flesland primært ha en funksjon i det norske invasjonforsvaret, men flyplassen skulle også benyttes for å beskytte konvoiene fra De britiske øyer og for mottak av allierte forsterkninger. Flesland lå dessuten så langt sør at jagerfly stasjonert her om nødvendig trolig kunne benyttes i forbindelse med flankekonseptet som et ledd i forsvaret av Sentral-Europa.

Mens Flesland-prosjektet fremdeles var under behandling i Nato, kom dessuten byggingen av Sjøforsvarets hovedbase, Håkonsvern, nær flyplassen med i beregningen. Dette styrket ytterligere Forsvarsdepartementet og Nordkommandoens argumentasjon for en flyplass i området.¹¹⁸ Norske myndigheter måtte imidlertid akseptere at Flesland kun ble innlemmet i infrastrukturprogrammet som alternativ flyplass. Dette innebar at kun det aller mest nødvendige for å kunne betjene mindre flyavdelinger ble inkludert i utbyggingen. Forsvarsdepartementet håpet likevel at standarden ville øke gjennom senere deler av programmet.¹¹⁹

Foranlediget av Luftforsvarets ønske om å legge sin forsyningskommando til Flesland, forsøkte Forsvarsdepartementet å få felles-

116 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 31. januar 1953.

117 RA/UD, boks 2060, 33.8/16. FD til Natodel, 2. mai 1953 og RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952-1963), 89.0, flyplasser, Flesland. LOK til FD, 25. september 1953.

118 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952-1963), 89.0, flyplasser, Flesland. LOK til FD, 25. september 1953.

119 Ibid.

finansiert videreutbygging av flyplassen mot slutten av 1953 og begynnelsen av 1954.¹²⁰ Det danske flyvåpenet støttet Norge i prinsippet. Tanken var at forsyninger til hele Nordkommandoen kunne kanaliseres gjennom Flesland. Avstandene til antatte fronter i en eventuell krig gjorde flyplassen godt sikret i forhold til angrep fra Østblokken.¹²¹ Norske forsøk på å få Nato med på en slik finansiering lyktes imidlertid ikke, siden tilleggsarbeidene ville bli svært omfattende og kostbare: Kostnadene ved utbygging av forsyningskommandoen ble beregnet til 65 millioner kroner,¹²² og når SHAPE samtidig anså finansiering av forsyningstjenesten for å være et nasjonalt anliggende, uten grunnlag for fellesfinansiering, var prosjektet aldri i nærheten av å oppnå støtte fra Norges allierte.¹²³

Konklusjon: Basekapasitet i Norges og Natos interesse

Den geografiske fordelingen av bevilgningene til Norge gjennom infrastrukturprogrammet reflekterte den store betydningen som ble tillagt forsvaret av Sør-Norge på første halvdel av femtitallet, og var i overensstemmelse med norske så vel som allierte myndigheters prioriteringer. For Norge gjaldt det å stå i mot et eventuelt sovjetisk invasjonforsøk fra sør, mens det for Nato også var viktig å kunne benytte norske flybaser for å stagge sovjetiske fremstøt gjennom Sentral-Europa og stredene mellom Norge og Danmark. Økt flyplasskapasitet i Sør-Norge var således i tråd med norske så vel som allierte interesser. Flyplassutbyggingen i denne delen av landet var dermed lite kontroversiell, og det eksisterte få stridstemaer mellom norske og allierte myndigheter på dette området. Det klare unntaket var basepolitikken. USA og Nato forsøkte på ulike måter å få Norge til å godta fast stasjonering av allierte flystyrker i Norge,

120 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. Notat, FD. Ramm til Daasnes, 13. februar 1954.

121 RA/FD, boks 133 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Flesland. FOK til FD, 22. april 1954.

122 RA/FD, boks 133 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Flesland. FOK til FD, 25. februar 1954.

123 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. Notat, FD. Ramm til Daasnes, 13. februar 1954.

men Stortingets nei til slike baserettigheter i Norge fikk likevel ikke konsekvenser for norsk deltakelse i infrastrukturprogrammet: Flyplassene i Sør-Norge ble en krise- og krigsopsjon for Norges allierte.

Flyplassene som ble bygget på den norske vestkysten var i mindre grad knyttet til forsvaret av Sentral-Europa. Tvert i mot var det fremste fortrinnet for Ørland og Flestrand avstanden til områdene som ville bli de viktigste krigsteatrene umiddelbart etter krigsutbrudd. Denne avstanden gjorde flyplassene velegnede for sikring og mottak av alliert hjelp. Trøndelag fikk etter hvert rollen som brohode i den ytterste krisesituasjon, for gjenerobring etter en sovjetisk okkupasjon av store deler av landet.

Det manglende fokus på Nord-Norge hva angikk utbygging av militær infrastruktur, synliggjorde ytterligere hvor det forsvarsmessige tyngdepunktet lå. Mens det i området rundt Oslo alene ble bygget ut tre flyplasser under infrastrukturprogrammets tredje del, ble det i de tre nordligste fylkene til sammen bygget to flyplasser – Bodø og Bardufoss.

Kapittel 4

Beskjeden begynnelse i Nord-Norge 1950–1952

Flyplassprosjektene som ble finansiert under tredje del av infrastrukturprogrammet hadde en meget ujevn geografisk fordeling. Av de syv flyplassene som ble bygget ut i Norge gjennom denne delen av programmet, ble Nord-Norge avspist med to. Som jeg viste i forrige kapittel, hang dette sammen med både norske og allierte militære prioriteringer. Sett i et norsk perspektiv var Sør-Norge det militære, økonomiske, befolkningsmessige og politisk-administrative tyngdepunkt og svært utsatt så lenge Vest-Europas forsvar ennå var så beskjedent. Sør-Norges funksjon som flanke for Kontinentet gjorde at landsdelen fikk langt mer oppmerksomhet hos Natos militære myndigheter enn Nord-Norge.

Utbygging av flyplasser i Bodø og på Bardufoss var således en sped begynnelse på utformingen av den nordnorske basestrukturen, og illustrerte at Nord-Norge hadde lav prioritet, spesielt sammenlignet med Sørøst-Norge. Også i de tre nordligste fylkene la den tyske okkupasjonsmaktens utbygging under krigen klare føringer på hvilke flyplasser som ble fellesfinansiert. Siden alliansen konsentrerte sin oppmerksomhet om andre regioner, fikk norske avgjørelser og forsvarsplaner større betydning for valg av infrastrukturprosjekter i Nord-Norge enn hva tilfellet var i Sør-Norge, noe som ga seg utslag i at Bodø og Bardufoss ble mer ensidig knyttet til det norske invasjonforsvaret i utgangspunktet. Disse to flyplassene må likevel ses i to helt ulike perspektiver, og kapitlet vil derfor også være todelt. Bodøs lokalisering mye lengre sør

enn Bardufoss gjorde denne flyplassen mindre utsatt for sovjetiske angrep og dermed desto mer sentral i det nordnorske basenettverket. Mens luftmakten i landsdelen etter hvert ble konsentrert i Bodø, mistet Bardufoss sin status som hovedflystasjon for landsdelen, og utbyggingen av flyplassen ble langt mindre omfattende. Ikke minst fungerte Nato som en bremsekloss overfor norske forsøk på å få denne flyplassen tilstrekkelig utbygget.

Før vi ser på Bodøs og Bardufoss' ulike skjebner, skal vi imidlertid rette blikket mot det forsvarsmessige tomrommet Nord-Norge representerte på begynnelsen av femtitallet, ved først å se på den militære situasjonen i landsdelen ved inngangen til tiåret og deretter belyse hvorfor Norges viktigste allierte manglet vilje til å forsterke landsdelen ved hjelp av infrastrukturmidler.

Det militære tomrommet i Nord-Norge

Ved inngangen til femtitallet var den nordligste landsdelen forsvarsmessig meget svak, og til tross for at norske myndigheter tilla risikoen for angrep på Nord-Norge større vekt enn hva tilfellet var i alliansen, og i større grad betonte trusselen forbundet med den felles grensen med Sovjetunionen, nødvendiggjorde mangelen på ressurser harde prioriteringer. Riktignok ble en egen øverstkommanderende for landsdelen oppnevnt i 1949, men den norske innsatsen forble likevel beskjeden de første årene av femtitallet.¹²⁴

Det svake forsvaret i Nord-Norge innebar at landsdelen raskt ville bli overrent ved et eventuelt sovjetisk angrep. Utsiktene til å forsvare Finnmark var aller dårligst, hvor Forsvarets viktigste oppgave var å evakuere sivilbefolkningen, og hvor det eksisterte planer for å svi av fylkets viktigste infrastruktur for slik å sinke en eventuell sovjetisk fremrykking. Forsvarets øverstkommanderende for Nord-Norge hadde endatil fullmakt til å gjennomføre disse planene på eget initiativ, dersom en nødssituasjon gjorde ham ute av stand til å komme i kontakt med regjeringen.¹²⁵ De militære styrkene som var stasjonert i Finnmark var for fåtallige til å utføre annet enn oppholdende strid, og ville dermed nærmest

¹²⁴ Bjerga, *Enhet som våpen*, s. 21–29 og 32–38.

¹²⁵ Skogrand, *Alliert i krig og fred*, s. 37.

bare fungere som snubletråd for en sovjetisk invasionsstyrke: Dersom disse styrkene møttes i strid, var krigstilstand i realiteten utløst.¹²⁶ Dette var i tråd med Natos *Medium Term Defence Plan* av 1950. Natos fremste forsvarslinje i nord skulle gå ved Lyngen i Nord-Troms, men også dette var overambisiøst med tanke på hva man faktisk hadde av disponible styrker.¹²⁷ De ulike fasene for forsvaret av Norge generelt og Nord-Norge spesielt var inndelt i, underbygger dette. Mens den første fasen bestod i tilbaketrekning og evakuering av Finnmark, bestod den andre i oppholdende strid i Lyngen-området. Den tredje fasen, forbundet med tilbaketrekning mot brohoder i sør om nødvendig, fremhevet landsdelens utsatte posisjon og manglende forsvar mot invasjon.¹²⁸

Den mangelfulle innsatsen i Nord-Norge gjenspeilet seg i hver av de tre forsvarsgrenene, hvor ingen skilte seg vesentlig ut i positiv forstand. Hærens mobiliseringsstyrke for Nord-Norge bestod av 2500 mann, men selv denne moderate styrken eksisterte bare i planverket, og den ble først realisert i 1953 med opprettelsen av Brigaden i Nord-Norge. Samtidig var Sjøforsvaret nærmest fraværende.¹²⁹ Heller ikke Luftforsvarets tilstedeværelse, bestående av én jagerskvadron og tre maritime patruljefly forut for innlemmelsen i Nato, ville ha noen avskrekkende virkning på en potensiell okkupasjonsmakt.¹³⁰ Luftforsvarets infrastruktur i Nord-Norge var samtidig svært begrenset – bare Bardufoss ble betydelig utbedret under andre verdenskrig, mens Bodø fremdeles var en uhyre primitiv flyplass. De øvrige militære flyplassene i landsdelen, Banak og Høybuktknoen i Finnmark og Skattøra i Troms, manglet og trengte utbedring og vedlikehold.¹³¹ Rullebanedekkerne besto illustrerende nok i hovedsak av planker og sanddekke, og både Høybuktknoen og Banak ble besluttet nedlagt av Sjefsnemnda i 1952.¹³² Ingen av flyplassene i Nord-Norge var ved inngangen til

126 Klevberg, "Luftmakt i Finnmark", s. 16–17.

127 Tamnes, "Norway's struggle", s. 220–221.

128 Se Klevberg, "Luftmakt i Finnmark", s. 16–17 for en gjennomgående fremstilling av de tre fasene av forsvaret av Norge.

129 Bjerga, *Enhet som våpen*, s. 22.

130 Duvsete, *Kalde krigere*, s. 82.

131 Se for eksempel Klevberg, "Luftmakt i Finnmark", s. 12–15.

132 Referat møte i Den sentrale sjefsnemnd, 9. september 1952. Banak kom imidlertid på nytt i norske og allierte myndigheters søkelys mot slutten av 1950-tallet, da

femtitallet i stand til å betjene moderne jagerfly, noe som innebar at tilstandene i nord var enda verre enn i sør, også hva angikk infrastruktur.

Allierte interesser i Nord-Norge

Til tross for det svake forsvaret i Nord-Norge, var ikke landsdelen helt uten betydning for Natos stormakter de første årene etter alliansens opprettelse i 1949, med Nord-Norge plassert langs den korteste ruten mellom de vestlige delene av Sovjetunionen og den amerikanske østkysten. Spesielt det sovjetiske bombeflyet Tu-4 vekket amerikansk interesse for Nord-Norge og Nordområdene, siden Tu-4s rekkevidde innebar at disse måtte fly over arktiske strøk for å nå mål i Nord-Amerika.¹³³ Operasjoner med utgangspunkt i Sovjetunionens østlige del var mindre egnet på grunn av dette områdets manglende infrastruktur sammenlignet med Kolaområdet, hvor det fantes en rekke flyplasser. Dette avfødte tanken om fremskutte baser i nordområdene for å beskytte USA mot angrep.¹³⁴ Det var viktig å forhindre at Sovjetunionen fikk fotfeste i Norge, siden Sovjetunionen ved å besette baser i Nord-Norge ville kunne knappe ned på avstanden til USA betraktelig. For USA åpnet dessuten Nord-Norges nærhet til Sovjetunionen muligheten for å bruke landsdelen som base for etterretning mot sovjetisk territorium og for tidlig varsling av eventuelle sovjetiske angrep. Nordområdenes betydning som maritimt operasjonsteater ble også tillagt stor vekt.¹³⁵

Ved inngangen til femtitallet hadde imidlertid denne oppmerksomheten mot Nord-Norge avfødt få konkrete tiltak, behovet for allierte baser i Sovjetunionens umiddelbare nærhet avtok etter hvert som flyenes rekkevidde ble forbedret, og Natomedlemskapet resulterte heller ikke i at allierte styrker ble øremerket for innsats i landsdelen på dette tidspunktet. I motsetning til i sør presset ikke

flyplassen ble innlemmet i infrastrukturprogrammet. Se Klevberg, "Luftmakt i Finnmark" for en grundig studie av Banak flystasjon.

133 I ettertid har det vist seg at Tu-4 neppe skulle benyttes i kjernefysiske angrep på Nord-Amerika, men derimot på Vest-Europa. Dette skyldtes at Tu-4 ikke hadde interkontinental kapasitet. Se Tamnes, *High North*, s. 70.

134 Ibid.

135 Berdal, *The United States, Norway and the Cold War*, s. 17–18.

Norges allierte på for å sikre seg baserettigheter i Nord-Norge, noe som illustrerte landsdelens utsatte beliggenhet og behovet for å bruke knappe forsvarsressurser lenger sør. Samtidig var Natos militære myndigheter generelt, og amerikanerne spesielt, innforstått med at baserettigheter i nord, tett opp mot den sovjetiske grensen, kunne ha en særlig provokativ virkning.¹³⁶ Utbyggingen av flyplasser i Bodø og på Bardufoss representerte således en beskjedne begynnelse på alliansens innsats i Nord-Norge.

Bodø – fra transittbase til hovedflyplass

Bodøs opprinnelse som militær flyplass var et resultat av kampene i Nord-Norge våren og sommeren 1940. Flyplassen ble etablert av britene, med norsk hjelp, i mangel av potensielle landingssteder. Etter å ha inntatt Bodø i juni overtok det tyske luftforsvaret flyplassen. På grunn av de lange avstandene til fronten ble Bodø imidlertid lite benyttet i krigshandlingene, og den tyske utbyggingen av flyplassen var beskjedne. Etter den tyske kapitulasjonen bestod rullebanen i hovedsak av sand og plankedekke,¹³⁷ men til tross for de store manglene som heftet ved flyplassen ble den opprettholdt som base for transportflygninger, siden avstandene mellom Bardufoss, den sentrale flyplass i landsdelen i årene umiddelbart etter andre verdenskrig, og Værnes i Trøndelag var store. Den lave flyplasskapasiteten i landsdelen, kombinert med faren for at Bardufoss skulle bli utsatt for kraftige luftangrep i en eventuell krig, nødvendiggjorde dessuten at Bodø ble opprettholdt som alternativ militær flyplass.¹³⁸

Mot slutten av 1940-tallet begynte prosessen som skulle ende med overføring av Luftkommando Nord-Norge fra Bardufoss til Bodø. Dette møtte sterk motstand i Hærens overkommando, som mente at det luftmilitære tyngdepunktet burde fortsette å ligge i Troms for å støtte opp om de landmilitære styrkene.¹³⁹ Både Luftforsvaret og Sjøforsvaret støttet imidlertid tanken om

136 Se f.eks. Eriksen og Pharo, *Kald krig og internasjonalisering*, s. 98–100.

137 Per I. Utgård, *Bodø Hovedflystasjon 1945–1995* (Luftforsvaret: Bodø, 1995), s. 22–26.

138 *Ibid.*, s. 43.

139 Bjerga, *Enbet som våpen*, s. 71.

å flytte luftkommandoen. Bodøs kystnære beliggenhet var viktig med tanke på samarbeidet med Sjøforsvaret, samtidig som Bodø var velegnet for å ta i mot allierte forsterkninger.¹⁴⁰ Både Sjef for Sjøforsvaret og for Luftforsvaret i Nord-Norge, henholdsvis admiral Thore Horve og oberst Ole Reistad, antok at Bodø ville være området hvor Norges allierte ville opprette sin hovedforbindelse til landsdelen. Den strategiske begrunnelsen for valget av Bodø som hovedflyplass for landsdelen var således sterkt forbundet med Natos evne til å yte Norge støtte i en krise- eller krigssituasjon. Bodøs beliggenhet innebar samtidig at flyplassen ikke stod i umiddelbar fare for å bli angrepet etter et krigsutbrudd, siden flyplassen på begynnelsen av femtitallet ble antatt å ligge utenfor rekkevidde for sovjetiske styrker. Disse momentene var trolig avgjørende da Forsvarsdepartementet i 1950 vedtok at Bodø på sikt skulle bli hovedflystasjon for landsdelen.¹⁴¹ Bodøs mange mangler ville imidlertid kreve omfattende utbygginger, ikke minst for å møte standardene de nye flytypene krevde.

Flyttingen av hovedflystasjonen fra Bardufoss til Bodø var trolig avgjørende for at Bodø kom med i infrastrukturprogrammets tredje del. Som nevnt i forrige kapittel ble samtlige hovedflystasjoner, med unntak av Sola, innlemmet i programmet. Forsvarsdepartementet besluttet dessuten allerede høsten 1950 å sette i gang en rekke arbeider ved disse flyplassene, deriblant Bodø.¹⁴² Uten å ane konsekvensene hadde norske myndigheter dermed lagt sterke føringer for hvilke flyplasser som ville bli inkludert i infrastrukturprogrammet. Valget av Bodø innebar at Luftforsvaret ville få sitt nordnorske tyngdepunkt her, siden Bodø ville bli den eneste flyplassen i landsdelen med fast oppsetning av flyskvadroner når

140 Utgård, *Bodø Hovedflystasjon*, s. 44–45

141 Bjerga, *Enhet som våpen*, s. 70–72. Som jeg vil komme tilbake til i neste kapittel, fortsatte denne striden også etter at Forsvarsdepartementet vedtok å gi Bodø status som hovedflystasjon for Nord-Norge.

142 Omfanget var imidlertid beskjedent sammenlignet med hva som skulle komme. I første omgang ble to millioner kroner avsatt til utbygging av Bodø. Se Utgård, *Bodø Hovedflystasjon*, s. 49. Da Natos infrastrukturprogram ble vedtatt et drøyt år senere, lød imidlertid bevilgningene til Bodø på 48 millioner kroner. Se St.prp. nr. 111 (1952).

flyplassen var ferdig utbygget. Blant annet ble virksomheten på Bardufoss overført til Bodø i juli 1953.¹⁴³

At valget av Bodø først og fremst skyldtes norske disposisjoner, gjenspeiles i at Norges allierte ikke viste noen umiddelbar interesse for flyplassen. Her må vi likevel gjøre noen nyanseringer. Eisenhowers flankekonsept tilla Nord-Norge en viss vekt, til tross for at det norske tyngdepunktet definitivt lå i sør, siden havområdene i nord representerte en strategisk flanke i forsvaret av Kontinentet. Å sikre konvoiene var av spesielt stor betydning,¹⁴⁴ noe som ble reflektert i bruken av Bodø i øvelsen *Mainbrace* i 1952, hvor en rekke allierte fly opererte fra flyplassen.¹⁴⁵ Også sjefen for Nordkommandoen, admiral Sir Patrick Brind, støttet opp om utbyggingen av en hovedflystasjon i Bodø. Brind hevdet at landsdelens viktigste og største base burde plasseres hvor tyngdepunktet for den allierte innsatsen i Nord-Norge ville være.¹⁴⁶

Selv om interessen for Bodø blant Natos militære myndigheter var begrenset både i forkant av og i tiden umiddelbart etter innlemmelsen av Bodø i infrastrukturprogrammet, er det ingenting som tyder på at finansieringen av flyplassen var kontroversiell i Nato. En utvidelse av luftmaktskapasiteten i Nord-Norge var i samsvar med allierte interesser, til tross for landsdelens perifere betydning i de første årene av 1950-tallet.

Bardufoss – fremskutt base i nord

Mens utbyggingen av Bodø møtte liten motstand i Nato, ble norske ønsker om å bygge ut Bardufoss møtt med skepsis i alliansen. Bardufoss hadde riktignok hatt status som hovedflystasjon for flyoppsetninger i Nord-Norge siden 1938, og ble opprinnelig bygget med dette som formål, men med en liten oppsetning.¹⁴⁷ I likhet med Bodø ble også denne flyplassen brukt av allierte flystyrker under andre verdenskrig, og ble overtatt av tyskerne

143 Se Utgård, *Bodø Hovedflystasjon*, s. 55–56 og Luftforsvaret (Bardufoss flystasjon), *Bardufoss flystasjon 1938–1988* (Luftforsvaret: Bardufoss, 1988) s. 18.

144 Tamnes, *High North*, s. 69.

145 Se Utgård, *Bodø Hovedflystasjon*, s. 54–57.

146 Bjerga, *Enhet som våpen*, s. 71.

147 Luftforsvaret, *Bardufoss flystasjon*, s. 18.

etter at kampene var over.¹⁴⁸

Før den tyske okkupasjonsmakten medførte flyplassens nærhet til Sovjetunionen at den kunne anvendes til operasjoner på østfronten. Flyplassens betydning var likevel størst som springbrett for angrep på de allierte murmanskkonvoiene, noe som medførte at flyplassen ble utbedret en rekke ganger gjennom krigsårene.¹⁴⁹ Bardufoss fortsatte derfor å fungere som hovedflystasjon for Nord-Norge de første årene etter krigen, først og fremst fordi ingen reelle alternativ eksisterte inntil Forsvarsdepartementet besluttet å bygge ut Bodø til dette formålet. Det norske forsvaret beronte imidlertid fremdeles betydningen av at Bardufoss forble operativ også etter dette vedtaket. De få egnede flyplassene måtte utnyttes til fulle. Bardufoss' fremskutte beliggenhet innebar dessuten at flystyrker herfra kunne gi effektiv luftstøtte til Hærens enheter langt lengre nord enn hva tilfellet var med luftstridskrefter stasjonert i Bodø.

Luftstøtte til Hæren

Hærens strategi ved inngangen til femtitallet var basert på at en eventuell angriper ville være de norske styrkene fullstendig overlegen både i kvantitet og kvalitet. Å overvinne og slå tilbake fienden ble sett på som urealistisk. Forsvarsplanene la derfor opp til å sinke fremrykkende sovjetiske styrker i så stor grad at man kunne motta hjelp utenfra før Norge ble fullstendig overrent.¹⁵⁰ For å kunne lykkes med dette la Hæren opp til et forsvarskonsept hvor avdelingene ble konsert i områder hvor terrenget gjorde fremrykking vanskelig. Dette innebar konsentrasjon av hærenhetene i fjelloverganger og trange passasjer, hvor fienden ville få problemer med å utnytte sin tallmessige overlegenhet og hvor mekaniserte avdelingers fordeler i mobilitet og slagkraft ble redusert. Lyngen i Indre Troms utpekte seg som det best egnede området for fremskutte forsvarsposisjoner i Nord-Norge, hvor fastlands-Norge er smalt og fremkommeligheten dårlig.¹⁵¹ I 1950 ble det besluttet å bygge ut befestninger i Lyngen til dette formålet.¹⁵²

148 Ibid., s. 20–22.

149 Ibid., s. 56–60.

150 Skogrand, *Alliert i krig og fred*, s. 37–38.

151 Klevberg "Luftmakt i Finnmark", s. 16–17.

152 Olav Breidlid, Tore Hiorth Oppgård og Per Torblå. *Hæren etter andre verdenskrig*

For ytterligere å forsterke forsvaret i Lyngen ønsket Sjefsnemnda å trekke veksler på Bardufoss flyplass. Siden denne flyplassen lå tett opp til dette området, kunne jagerfly herfra gi hæravdelingene kontinuerlig støtte. Også flyenheter stasjonert i Bodø kunne delvis fungere i en slik rolle, men avstanden mellom Bodø og den antatte landmilitære front var for stor til at jagerflystøtten til Hæren kunne baseres her.¹⁵³ Med dette som bakteppe ble betydningen av Bardufoss som fremskutt base i Nord-Norge beskrevet som avgjørende for forsvaret av landsdelen. Bodø ville først kunne tas i effektiv bruk etter at sovjetiske styrker hadde brutt gjennom forsvarsstillingene i Lyngen og beveget seg sørover. Bardufoss og Bodø ville således bli benyttet i ulike faser av stridighetene. Som jeg allerede har vært inne på, og vil komme tilbake til nedenfor, lå Bardufoss imidlertid svært utsatt til for angrep.

Skepsis i SHAPE

Til tross for at norske myndigheter tilla Bardufoss stor betydning i invasjonforsvaret, var man i Europakommandoen svært skeptisk til videreutbygging av denne flyplassen siden den fremstod som et lett mål for sovjetiske bombefly.¹⁵⁴ Denne svakheten ble forsterket av at terrengforholdene i området vanskeliggjorde effektiv radarvarsling. Mangelfull varsling av forestående flyangrep innebar at Bardufoss ikke kunne ha fast stasjonering, siden dette ville kunne medføre store ødeleggelse av fly på bakken. Bardufoss var derfor bare egnet som fremskutt base i en krigssituasjon.¹⁵⁵ Flyene som skulle støtte hærenhetene i Lyngen ville derfor etter alt å dømme bli stasjonert i Bodø, og deretter forflyttet nordover til Bardufoss ved krigsutbrudd.

Det var også fare for at fremrykkende sovjetiske styrker kunne okkupere flyplassen, slik at man ved å bygge ut Bardufoss risikerte at den senere ville bli brukt mot norske og eventuelt allierte

1945–1990 (Oslo: Fabritius, 1990), s. 172–173.

153 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 29. september 1952. 4. del av det fellesfinansierte infrastrukturprogram.

154 Referat, møte i Den sentrale sjefsnemnd, 29. august 1952 – sak 1.

155 RA/FD, boks 128 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bardufoss. FD (Langhelle) til formannen i Stortingets militærkomité, 1. november 1952.

styrker.¹⁵⁶ I et slikt scenario ville de sovjetiske luftstyrkenes slagkraft og rekkevidde økes betraktelig, siden sovjetiske jager- og bombefly ville kunne ramme mål langt lengre mot sør og vest enn tidligere.

Dette var endatil ikke de eneste problemene som var heftet ved Bardufoss. Da flyplassen ble vedtatt bygget ut i februar 1952, var planene basert på forlengelse av en tyskbygget rullebane fra andre verdenskrig.¹⁵⁷ Denne var i utgangspunktet for kort for F84 Thunderjet, og skulle i tråd med SHAPes standarder forlenges til nødvendige 2400 meter gjennom infrastrukturprogrammet. Prosjektet ble kostnadsberegnet til 16 millioner kroner. Ved befaring av flyplassen ble det imidlertid klart at denne rullebanen ikke tilfredstilte de krav til innflygningsforhold som måtte oppfylles for at de nye jagerflyene skulle operere derfra – bruk av den tyskbygde rullebanen innebar stor risiko for uhell.¹⁵⁸ Forsvarsdepartementet forsøkte derfor å få Europakommandoen til å akseptere finansiering av en helt ny rullebane for å gjøre det mulig for F84 å operere fra Bardufoss. Denne utbyggingen ville imidlertid bli betydelig dyrere enn de opprinnelige planene tilsa.¹⁵⁹

SHAPes svar på den norske henvendelsen synliggjorde den skepsis Bardufoss ble møtt med i Europakommandoen: Forut for tildelingen av nye jagerfly gjennom våpenhjelpen var Bardufoss oppsatt med Vampire jetjagerfly, en flytype som krevde langt kortere rullebane enn det nye F84 Thunderjet, og SHAPes representanter anså derfor en begrenset utbygging av Bardufoss' rullebane til 1800 meter som tilstrekkelig. For norske myndigheter fremstod dette som lite tilfredsstillende, all den tid vampireflyene etter Luftforsvarets oppsetningsplaner skulle fases ut i løpet av 1953 for å erstattes med F84 Thunderjet. Både Sjefsnemnda og Luftforsvarets overkommando gikk derfor sterkt inn for at Bardufoss skulle bygges ut for å kunne ta i mot de nye flyene.¹⁶⁰

156 Referat, møte i Den sentrale sjefsnemnd, 29. august 1952 – sak 1

157 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. Natodel (Sæbø) til UD, 1. oktober 1952.

158 RA/FD, boks 128 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bardufoss. Notat, FD. Rustad til Nielsen, 15. mai 1953.

159 Det nye prosjektet ville innebære en kostnadsøkning på drøye 7,5 millioner kroner. Se RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 8. september 1952.

160 RA/FD, boks 128 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bardufoss. FD (Langhelle) til formannen i Stortingets militærkomité, 1. november 1952.

En tilstrekkelig utbygging var helt avgjørende for flyplassens nytte som fremskutt base – uten effektiv luftstøtte ville forsvarsstillingene i Lyngen raskt bryte sammen. Representanter fra SHAPE som hadde besøkt Bardufoss etter at flyplassen ble inkludert i infrastrukturprogrammets tredje del, mente derimot at den aldri burde vært fellesfinansiert av Nato i utgangspunktet.¹⁶¹

Norske myndigheters utgangspunkt for å få igjennom en endring av Bardufoss' status syntes derfor å være svakt. All den tid SHAPes skepsis til Bardufoss var stor, er det sannsynlig at SHAPE ville forsøke å holde utbyggingsutgiftene så lave som mulig. Denne antakelsen styrkes av Europakommandoens ukonvensjonelle fremgangsmåte i tilfellet Bardufoss, med forslag om en delvis utbygging med omfattende avvik fra SHAPes gjeldende standarder og kriterier for flyplasser. Det var noe av et paradoks, siden det vanligvis var vertsnasjonen som av ulike grunner tok til orde for avvik fra SHAPes standarder. I dette tilfellet var det vertsnasjonen Norge som ønsket at flyplassen skulle tilfredsstillе SHAPes krav, mens den sentrale Nato-kommandoen ville avvike fra en standard den selv hadde satt.

SHAPes forslag om å begrense utbyggingen av Bardufoss vitnet om stor bekymring for hvorvidt flyplassen lot seg forsvare. En flyplass som ville bli ødelagt umiddelbart etter et eventuelt krigsutbrudd ville gjøre liten nytte for Norge så vel som for Nato. Scenariet at Bardufoss skulle komme på sovjetiske hender og bli brukt for angrep på Nato-styrker var enda verre. For alliansen generelt og USA i særdeleshet var det svært viktig at Sovjetunionen ikke fikk tilgang til baser lenger sør og vest.¹⁶² Skulle så skje, ville sovjetiske luftstridskrefter kunne bidra til de videre kamphandlingene i Norge, styrke flybeskyttelsen av marinestyrkene i nordområdene og ikke minst kunne minske avstandene til USA. Varsling av forestående angrep ville dermed bli betraktelig vanskeligere, siden sovjetiske bombefly ville kunne ta av fra en norsk flyplass og unngå overflygning over andre Natoland.

161 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. Natodel (Sæbo) til UD, 1. oktober 1952.

162 Se f.eks. Tamnes, *High North*, s. 48–49.

Gjennomslag og tilbakeslag for Bardufoss

I oktober 1952 ga SHAPE motvillig etter for presset fra norske myndigheter.¹⁶³ Foranledningen synes å ha vært et møte mellom Sjefsnemnda og SACEURs nestkommanderende, den britiske feltmarskalk Bernard Montgomery, i august samme år. Etter å ha blitt forespurt om årsakene til SHAPEs motvilje mot å bygge ut Bardufoss til høyere standard, uttalte den britiske feltmarskalken at han ville anbefale SHAPE å gå inn for en utvidelse av Bardufoss i tråd med Luftforsvarets ønsker. Montgomery la personlig stor vekt på tilstrekkelig luftmakt for å gjennomføre et vellykket forsvar av Nord-Norge.¹⁶⁴ Med Montgomery i ryggen kunne Norge støtte seg til en aktør med høy prestisje og gjennomslagskraft i Nato.

Godkjennelsen av bygging av en ny rullebane på Bardufoss skyldtes flere forhold, og hang trolig sammen med presset norske myndigheter la på Europakommandoen for å få den til å endre standpunkt. Med SHAPEs egne standarder som ledd i argumentasjonen stod Forsvarsdepartementet og Luftforsvaret godt rustet, siden SHAPEs til tider rigide håndhevelse av disse kravene gjorde at kommandoen vanskelig kunne forsvare et standpunkt om atskillig kortere rullebane på Bardufoss. Vekten norske myndigheter tilla flyplassen i forsvaret av landsdelen var stor, og siden Natos egne forsvarsplaner samtidig tilsa at nordflankens fremre forsvarslinje skulle ligge nettopp her, var det problematisk for Europakommandoen å nedprioritere dette området ytterligere. En mangelfull utbygging av Bardufoss kunne også gi en negativ signaleffekt overfor norske myndigheter vedrørende alliansens vilje til å bidra til forsvaret av Nord-Norge: Natos uttalte målsetning om å stoppe en eventuell sovjetisk invasjon så langt nord som i Lyngen-området manglet på dette tidspunktet substans. Om SHAPE stod på sitt, ville dette inntrykket langt på vei bli bekreftet.

Da Europakommandoen ga etter for norske ønsker, banet det vei for enda flere forslag til utbedringer av Bardufoss. Våren 1953 forsøkte Forsvarsdepartementet på oppfordring fra Luftforsvarets overkommando å få til nok en utbygging av flyplassen, nærmere

163 RA/FD, boks 128 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bardufoss. Natodel til FD, 16. oktober 1952.

164 Referat møte i Den sentrale sjefsnemnd, 29. august 1952.

bestemt en parallell kjørebane til rullebanen.¹⁶⁵ Det norske forslaget var begrunnet i betydningen en slik sidebane ville ha for flyenes sikkerhet, og nok en gang ble Bardufoss' fremskutte posisjon og tilhørende sårbarhet trukket frem. Dersom rullebanen ble ødelagt, ville en nødbane være viktig for flysikkerheten på grunn av de store avstandene til alternative landingssteder.¹⁶⁶ Denne gang satte imidlertid SHAPE foten ned.¹⁶⁷ Til tross for at også Nordkommandoen støttet opp om det norske forslaget, var SHAPES syn ikke til å rukke ved. Europakommandoen begrunnet avslaget i at utbyggingsmulighetene ikke var tilfredsstillende.¹⁶⁸ Det er likevel all grunn til å tro at SHAPES stadige skepsis til Bardufoss var avgjørende i kommandoens avvisning av det norske forslaget.

Konklusjon: I skyggen av Sør-Norge

Europakommandoens motvilje mot utbyggingen av Bardufoss var på mange måter illustrerende for holdningene i Nato til forsvaret av Nord-Norge. Først på femtitallet var det liten eller ingen tiltro til at denne landsdelen kunne holdes i en krig, og Nord-Norge hadde, sett under ett, beskjedne betydning. Dette ble gjenspeilet i den geografiske fordelingen av midlene som ble avsatt til utbygging av flyplasser mellom landsdelene. I SHAPES opprinnelige overslag var 64 millioner kroner avsatt til utbyggingen av Bodø og Bardufoss, mens Sør- og Midt-Norge til sammenligning ble tildelt 182 millioner kroner.¹⁶⁹

Dette innebar at flyplasskapasiteten i Nord-Norge ble svært begrenset. På grunn av Bardufoss' utsatte posisjon kunne i utgangspunktet bare Bodø ha fast oppsetning av flyavdelinger, noe som la klare begrensninger på luftstridskreftenes handlingsrom: Mulighetene for å rotere mellom flere flyplasser i en krigssituasjon var

165 RA/FD, boks 128 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bardufoss. Norat, FD. Rustad til Nielsen, 15. mai 1953.

166 Ibid.

167 RA/FD, boks 128 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bardufoss. FD til Sjefen for Flyvåpnet, 11. september 1953.

168 RA/FD, boks 128 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bardufoss. LOK til FD, 30. mai 1953. Vedlegg til FD til AFNORTH, 10. juni 1953.

169 St.prp. nr. 111 (1952).

knapt til stede i Nord-Norge. Dette svekket flystyrkenes mobilitet og bevegelse i det nordlige operasjonsteatret. Om Bardufoss ble uskadeliggjort, ville dette problemet ytterligere forsterkes. Manglende kapasitet ville dessuten vanskeliggjøre mottak av alliert hjelp.

Natos strategier og forsvarsplaner var imidlertid i kontinuerlig endring den første halvdel av femtitallet. Norske myndigheter var pådrivere for at fokuset på Nord-Norge måtte økes. For det norske luftforsvaret ble forskyvningen i oppmerksomhet fra sør mot nord reflektert i nødvendigheten av å bygge en tredje flyplass i landsdelen, men av ressursmessige årsaker var det en forutsetning at landsdelen kom ut av skyggen av Sør-Norge i Natos planverk for nordflanken. Luftforsvaret var avhengig av alliert vilje til å finansiere ytterligere infrastrukturbygging for å styrke sitt nærvær i alliansens nordlige periferi.

Kapittel 5

SACLANTs infrastrukturprogram i Nord-Norge

I 1952 kom en ny aktør på banen i forbindelse med infrastrukturprogrammet, noe som ikke minst fikk betydning for den allierte forsvarinnsatsen i Nord-Norge. Opprettelsen av en egen atlantehavskommando (SACLANT) bidro til at søkelyset i stadig sterkere grad ble rettet mot de tre nordligste fylkene. Som vi har sett, hadde hoveddelen av infrastrukturmidlene til da vært konsentrert om de sørlige delene av landet. SACLANTs oppgaver tilsa et større fokus på Nord-Norge enn det som tidligere hadde vært tilfellet – med større oppmerksomhet på sovjetisk aktivitet i nordområdene. Atlanterhavskommandoens interesser og behov i landsdelen var en forutsetning for at flere flyplasser ble bygget ut Nord-Norge i en tid da sentralavsnittet dominerte alliansens forsvarsplanlegging. Parallelt arbeidet norske myndigheter for økt oppmerksomhet om Nord-Norges utsatte posisjon. Den nordligste landsdelen ble ansett som mer sårbar enn Sør-Norge, som var i ferd med å bli relativt godt dekket. Natos første øverstkommanderende for Atlanterhavet, Lynde D. McCormick, gikk inn for en tredje flyplass i landsdelen allerede høsten 1952. Dette var kimen til utbyggingen av Andøya flyplass gjennom infrastrukturprogrammet, og få måneder senere sonderte SACLANT terrenget for også å få innpass for sine luftstridskrefter på Bodø.

Jeg vil i dette kapitlet behandle SACLANTs infrastrukturprogram for flyplassene i Nord-Norge i årene 1952–1957. Først skal vi se på hvorfor Andøya flyplass ble vedtatt bygget ut, til tross

for skepsis fra deler av alliansen mot å bruke store summer på en flyplass så nær grensen til Sovjetunionen. Deretter retter vi søke-lyset mot utbyggingen av Bodø, en flyplass som i hovedsak var forespeilet brukt av det norske luftforsvaret, men som etter hvert skulle bli meget sentral i Atlanterhavskommandoen planverk. Til sist vil jeg sammenfatte SACLANTs rolle i infrastrukturprogrammet for Nord-Norge. Fleksibel disponering av flyplassene var et nøkkelbegrep både på grunn av landsdelens sårbarhet som følge av nærheten til Sovjetunionen og faren for at de disponible basene ble satt ut av spill, men særlig på grunn av kommandoens omfattende og varierte oppgaver i det nordlige Atlanterhavet.

Andøya-prosjektets opprinnelse

Allerede på et møte i den militære sjefsnemnda i september 1951 tok daværende sjef for Luftforsvaret, Bjarne Øen, opp behovet for flere fremskutte flybaser i Nord-Norge, hvorunder Andøya ble nevnt.¹⁷⁰ Det ble imidlertid aldri vurdert å ta med en flyplass her under infrastrukturprogrammets tredje del, hvor Norge for første gang ble tildelt prosjekter for fellesfinansiering.

I tiden etter Lisboa-møtet i februar 1952, hvor alliansen vedtok å bygge ut syv norske flyplasser, hadde norske politikere og militære av flere grunner liten tro på at Norge ville bli tildelt ytterligere midler til dette formålet i årene fremover. For det første anså allierte myndigheter det norske luftforsvarets basebehov som dekket.¹⁷¹ Siden den norske basepolitikken i tillegg forbød permanent stasjonering av fremmede stridskrefter i landet, ville flere flyplasser bli stående så godt som ubenyttet i fredstid. Dette inntrykket ble forsterket av signaler fra Natos militære ledelse i retning av at flyplasser som skulle benyttes i fredstid så vel som i krig ville bli prioritert.¹⁷²

170 Referat møte i Den sentrale sjefsnemnd 25. september 1951, sak 4. Dette var i forkant av at Bodø og Bardufoss ble inkludert i infrastrukturprogrammet. Disse flyplassene var imidlertid allerede i bruk av Luftforsvaret.

171 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD (Ramm) til UD, 15. september 1952. Notat vedrørende sonderingen mellom infrastrukturprogrammets 4. og 5. del.

172 Ibid.

Forsvarsdepartementet delte imidlertid ikke oppfatningen av at det norske luftforsvarets basebehov var dekket.¹⁷³ En tredje flyplass i Nord-Norge var derfor blant departementets forslag til Nordkommandoen i forbindelse med behandlingen av fjerde del av infrastrukturprogrammet.¹⁷⁴ Nordkommandoen støttet det norske synet. I utgangspunktet var heller ikke SHAPE motvillig til Andøya-prosjektet, men infrastrukturmidlene var ikke ubegrensede, og prioriteringer måtte til. Det norske luftforsvaret planla dessuten ikke permanent stasjonering på Andøya, noe som bidro til at prosjektet falt ut av SHAPES program.¹⁷⁵

Da det ble klart at SACLANT også kom til å bli en sentral aktør i infrastrukturspørsmål, kom Andøya på nytt opp til diskusjon i alliansen. Selv om man også i SHAPE hadde vært positive til å bygge ut denne flyplassen, kunne det være lettere for Atlanterhavskommandoen å få igjennom prosjektet. Atlanterhavskommandoens program ville bli langt mindre enn Europakommandoens, og mye tyder på at representanter fra Europakommandoen underhånden overlot til SACLANT å få gjennomslag for Andøya-prosjektet. Norske myndigheter ble imidlertid ikke informert om denne utviklingen, og i tråd med signalene om at flere fellesfinansierte flyplasser i Norge ikke ville komme på tale, tok man SHAPES avslag som en indikasjon på motvilje til å bygge en tredje flyplass i landsdelen.¹⁷⁶

Da Forsvarsdepartementet senhøstes 1952 fikk signaler om at SACLANT ville foreslå å inkludere flyplassen i infrastrukturprogrammets fjerde del, stilte man seg fullt og helt bak Atlanterhavskommandoen.¹⁷⁷ Dette til tross for at både norske sivile og militære myndigheter tiltenkte plassen helt andre funksjoner enn hva Atlanterhavskommandoen gjorde: Med SACLANT som

173 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 29. september 1952, 4. del av det fellesfinansierte infrastrukturprogram.

174 Ibid.

175 RA/FD, boks 121 (infrastruktur 1952-1963), 86.0, flyplasser, felles. LOK til FD, 14. april 1953.

176 Se RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD (Ramm) til UD, 15. september 1952 og RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 29. september 1952.

177 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til sjefen for den norske militærmisjon, Washington D.C., 11. november 1952.

støttespiller økte sjansene for å få tildelt midler til en sårt tiltrengt tredje flyplass i landsdelen.

Andøya eller Tromsøya?

Sert med norske militære myndigheters øyne var det hovedsaklig invasjonforsvaret som gjorde en tredje flyplass i Nord-Norge nødvendig. Flyplasstrukturen i Nord-Norge ble av Sjefsnemnda ansett som utilstrekkelig til å opprettholde et effektivt luftforsvar av landsdelen.¹⁷⁸ Som nevnt i forrige kapittel, lå Bardufoss svært utsatt til for luftangrep. Dette innebar at flyplassen ville kunne falle tidlig etter et krigsutbrudd, eller i verste fall havne på fiendens hender. Samtidig var Bardufoss, på grunn av flyplassens nærhet til hva som ble antatt å bli den landmilitære fronten, best egnet til luftstøtte for Hærens operasjoner i Lyngen-området.¹⁷⁹ Dersom Bardufoss falt ville Bodø være den eneste gjenværende operative flyplassen med potensial til å bidra i kampene om landsdelen. Noe effektivt bidrag med utgangspunkt herfra var imidlertid vanskelig å gjennomføre, siden avstandene til Lyngen tilsa at flyene ville bruke mesteparten av sin flytid i transitt mellom Bodø og Lyngen. Dette ville i tillegg være svært lite kostnadseffektivt hva angikk bruk av drivstoff. Dersom Bardufoss ble uskadeliggjort, ville flyplasstrukturen i landsdelen fremstå som lite fleksibel, siden ethvert bidrag fra Luftforsvaret til kampene i Troms ville måtte ha utgangspunkt i Bodø. Flyene ville måtte ta av og lande på Bodø i forkant og etterkant av oppdrag, uten muligheter til nødlandinger eller rotasjon til andre flyplasser om nødvendig. Nordkommandoen beregnet samtidig behovet for taktiske flystyrker for å møte et angrep mot landsdelen til 97 fly, et antall Bodø og Bardufoss ikke var i stand til å betjene, verken hver for seg eller i kombinasjon.¹⁸⁰ En flyplass nord for Bodø og vest for Lyngen kunne bøte på disse problemene, og to alternativer til lokalisering utkrystalliserte seg

178 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 29. september 1952. 4. del av det fellesfinansierte infrastrukturprogram.

179 Som beskrevet i kapittel 4 var dette området hvor norske militære myndigheter tok sikte på å stoppe eller sinke en sovjetisk invasjon. Også Natos forsvarsplaner tilsa at det var her nordflankens fremre forsvarslinje skulle ligge.

180 RA/FD, boks 121 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. FST/Sjefsnemnda til FD, 13. september 1952.

tidlig: Tromsøya og Andøya.¹⁸¹ Det ser imidlertid ut til at det var bred enighet våpengrenene i mellom at Andøya var å foretrekke. En flyplass på Tromsøya ville i likhet med Bardufoss være umulig å forsvare dersom sovjetiske styrker skulle lykkes i å bryte gjennom forsvarsstillingene i Lyngen-området. Forsvaret av en flyplass her ville dessuten måtte trekke veksler på infanteristyrker som var planlagt disponert for denne forsvarslinjen. Sjansene for å holde stand i Lyngen over tid ble samtidig ansett som små, og hærledelsen var lite innstilt på å avgi styrker til støtte for forsvaret av en flyplass i Tromsø-området.¹⁸² Siden en flyplass på Tromsøya ville være tapt ved et sovjetisk gjennombrudd, ville ikke flyplassen kunne brukes i det videre forsvaret av landsdelen, skulle en slik situasjon oppstå. Forsvaret av Andøya var på sin side ikke prisgitt at Hæren holdt forsvarsstillingene i Lyngen. Øyas flankerende beliggenhet i forhold til disse ville tvert i mot "i forhold til en russisk framrykning gjennom Troms innland i vesentlig grad kunne støtte de landmilitære operasjoner".¹⁸³ Da det samtidig ikke lot seg gjøre å bygge ut Tromsøya etter de krav SHAPE satte til rullebanelengde og innflygingsforhold, stod Andøya frem som det eneste reelle alternativet.¹⁸⁴

Norske militære myndigheter så for seg at en flyplass på Andøya i stor grad ville styrke mulighetene for gjennomføringen av Luftforsvarets oppgaver i forbindelse med invasjonforsvaret. Ifølge Forsvarsstaben ville utvidelsen av basekomplekset i Nord-Norge fra to til tre flyplasser bedre Luftforsvarets muligheter til å oppnå luftherredømme over fronten. Fiendens flyvåpen skulle nøytraliseres slik at Hæren og Sjøforsvaret ville være i stand til å gjennomføre sine oppgaver uten å bli utsatt for konstante angrep fra luften. Dersom det lyktes norske luftstridskrefter å tilrive seg luftherredømmet i stor nok grad, skulle disse sekundært settes inn mot fiendens kommunikasjonslinjer bak fronten, eventuelt brukes

181 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 29. september 1952. 4. del av det fellesfinansierte infrastrukturprogram.

182 RA/FD, boks 121 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser felles. FST/Sjefsnemnda til FD, 13. september 1952.

183 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 29. september 1952. 4. del av det fellesfinansierte infrastrukturprogram.

184 Ibid.

direkte i kampene på land ved å angripe mål på bakken.¹⁸⁵ Disse oppgavene, som var definert av Forsvarsstaben, bar preg av at denne var sammensatt av offiserer fra de ulike forsvarsgrenene. Motsetningene mellom i fremste rekke hærledelsen i Nord-Norge på den ene siden og Luftforsvarets overkommando på den andre resulterte i et kompromiss i Forsvarsstabens anbefaling om utbygging av Andøya, og reflekterte seg i at både bruk av offensiv og defensiv luftmakt ble lagt til grunn for utbyggingen.

Som nevnt ovenfor planla imidlertid ikke Luftforsvaret noen permanent stasjonering av luftstridskrefter på Andøya i fredstid. Overkommandoen anså øya for å være altfor avsidesliggende til å pålegge en eller flere skvadroner fast stasjonering der.¹⁸⁶ I stedet ble det lagt opp til en rotasjonsordning, hvor en av tre skvadroner stasjonert i Bodø til en hver tid skulle oppholde seg på Andøya.¹⁸⁷ Denne flyplassen skulle dessuten i stor grad brukes som base for øvelsesvirksomhet, med vekt på bombe- og skytetrening for jagerflygerne.¹⁸⁸

SACLANTs oppgaver i nordområdene

SACLANT la også stor vekt på Andøya, men kommandoens interesse for en tredje flyplass i Nord-Norge bygget på helt andre forutsetninger enn de norske myndigheter la til grunn, og det var primært disse som lå bak inkluderingen av Andøya i infrastrukturprogrammets fjerde del. I krigstid ville Natos øverstkommanderende for Atlanterhavet ha en rekke oppgaver i havområdene utenfor Norge, hvor bruk av norske flyplasser ville være helt sentralt for gjennomføringen.

SACLANTs oppgaver i Nordatlanteren i fred og krig var mangeartede. For det første ble en kontinuerlig luftrekognosering av Kolahalvøya og Hvitehavet ansett som nødvendig for å oppdage og varsle om sovjetiske sjøstridskrefter som kunne true allierte

185 RA/FD, boks 121 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. FST/Sjefsnemnda til FD, 13. september 1952.

186 RA/FD, boks 121 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. LOK til FD, 14. april 1953.

187 RA/FD, boks 124 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Andøya. FOK til FD, april 1955. Betydningen av Andøya på et rent nasjonalt grunnlag.

188 Ibid.

fartøyer. Denne virksomheten kunne også bidra til å avdekke en eventuell invasjon av Norge via sjøen.¹⁸⁹ Herunder stod også overvåkning av fiendtlige styrkedisponeringer omkring Kola-halvøya og Hvitehavet sentralt i den allierte krigføringen, noe som nødvendiggjorde luftfotografering av fiendtlige skip og ubåter i dette området. Det samme gjaldt for sovjetiske baser, slik at man lettere kunne uskadeliggjøre disse basekompleksene i fremtidige bombeangrep. Også her måtte flyplasser i Nord-Norge tas i bruk.¹⁹⁰ Samtidig gjorde de ustabile værforholdene i nordområdene operasjoner i og omkring disse farvannene avhengige av en omfattende værtjeneste. Dette skulle utføres av både skip og fly, hvorav en del av flyene måtte stasjoneres på flyplasser i Nord-Norge.¹⁹¹

For det andre var det SACLANTs ansvar å oppdage og uskadeliggjøre ubåter i havområdet Grønland–Island–Norge, et oppdrag som skulle utføres i tandem mellom luft- og sjøstridskreftene. SACLANT stod dessuten ansvarlig for den nødvendige beskyttelsen av konvoiene som ville gå langs norskekysten i krig, samt konvoiene mellom Norge og Storbritannia. Også dette oppdraget ville flystyrker stasjonert i Nord-Norge kunne bidra til å gjennomføre.¹⁹²

For det tredje hadde SACLANT planer om offensive operasjoner i krigstid. Dette innbefattet minelegging av russiske havner og anslag mot baser – operasjoner som måtte foregå fra luften. I den forbindelse var norske flyplasser ideelle som springbrett på grunn av den korte avstanden til Sovjetunionens nordvestlige baser.¹⁹³ Ikke minst var SACLANTs *Striking Fleet Atlantic* forventet å operere i havområdene utenfor Norge.¹⁹⁴ *Striking Fleet* var SACLANTs mest slagkraftige enhet, og hadde klare offensive oppgaver. Flåtens oppdrag var blant annet å bidra til ødeleggelsen

189 RA/FD, boks 129 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bodø. Notat. SACLANTs oppgaver i det nordlige Atlanterhav. Vedlegg til FD til Sjefen for FST, 23. mai 1953.

190 Ibid.

191 Ibid.

192 Ibid.

193 Ibid.

194 Ibid.

av sovjetiske baser.¹⁹⁵ Striking Fleets operasjoner nødvendiggjorde fremskutte flypatruljer med utgangspunkt fra fastlandet. Flybaser i Nord-Norge kunne dessuten bli brukt som midlertidige baser for fly fra hangarskipene, som ledd i pågående operasjoner.¹⁹⁶ I sum forutsatte dette at SACLANT fikk tilgang til bruk av baser i Nord-Norge ved krigsutbrudd.

Disse faktorene lå til grunn da Andøya ble lagt frem for godkjenning på Natos rådsmøte i Paris i desember 1952. Forslaget innebar at flyplassen skulle bygges ut til hovedflyplass med kapasitet til å understøtte både taktiske og maritime flystyrker, og kostnadsoverslaget lå på i overkant av 81 millioner kroner. Dette innebar at også Europakommandoens flystyrker, herunder de norske, skulle kunne bruke flyplassen. Til tross for store kutt i infrastrukturprogrammets fjerde del, ble Andøya likevel tatt med, en indikasjon på at flyplassen var sterkt ønsket av Atlanterhavskommandoen. Samtidig var SACLANTs infrastrukturprogram langt mindre enn SHAPES, med nettopp Andøya som det eneste betydelige enkeltprosjekt. Siden den var blitt opprettet kun et knapt år i forveien, manglet Atlanterhavskommandoen den nødvendige infrastruktur for å understøtte sine styrker, noe som ikke minst gjenspeilet seg i nødvendigheten av å opprette støttepunkter langs kysten av Nord-Norge.

Arbeidene på plassen ble igangsatt i juni 1953,¹⁹⁷ og Andøya flyplass ble erklært operativ i 1955.¹⁹⁸ Ferdig utbygget ble Andøya ansett som en meget viktig base for Atlanterhavskommandoen, med lagringplasser og vedlikeholdsstyr for miner; store drivstofflagre; vedlikeholdskapasitet; fjellhangarer og bakkebasert navigasjonsutstyr som gjorde det mulig for fly å operere fra flyplassen om natten og under alle værforhold.¹⁹⁹

195 Skogrand og Tannes, *Fryktens likevekt*, s. 37–38.

196 RA/FD, boks 129 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser Bodø. Notat. En kort oversikt over de oppgaver Sjefen for de allierte sjøstridskrefter i det nordlige Atlanterhav har i Nord-Norge. FDs III. Avdeling. Vedlegg til FD til sjefen for FST, 23. mai 1953.

197 RA/FD, boks 123 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Andøya. Notat. FD, 1. februar 1954. Andøya flyplass.

198 Kleve, "Luftforsvaret som infrastrukturbygger", s. 50.

199 Berdal, *The United States, Norway and the Cold War*, s. 151.

SACLANTs bruk av Andøya – på tvers av norske interesser?

Ifølge SACLANTs planer skulle flyplassen benyttes til maritim rekognosering og til stasjonering av fly med kapasitet for minelegging.²⁰⁰ Til begge formål må Andøyas beliggenhet ha fremstått som ideell, med tanke på de korte avstandene til Sovjetunionen. En stor del av rekognoseringsoppdragene i området rundt Kola-halvøya og Hvitehavet ble trolig planlagt løst med utgangspunkt i Andøya. Det samme gjaldt mineleggingen av sovjetiske havner i nord. Samtidig ville Andøya raskt kunne bli benyttet av luftstridskreftene som hørte inn under Striking Fleet, siden disse ville ha behov for alternative landingsplasser i landsdelen i forbindelse med sine oppdrag. Striking Fleet var tiltenkt en sentral rolle i alliansens atomoffensiv, og flåtens operasjoner i nordområdene nødvendiggjorde bruk av støttepunkter langs norskekysten.²⁰¹

Mens SACLANT skulle beskytte den livsviktige skipstrafikken mellom USA og Europa, med vekt på å hindre sovjetiske marinefartøyer i å operere fritt i Atlanterhavet, samt nedkjempe ubåttrusselen, var SHAPEs oppgaver knyttet direkte opp mot territorialforsvaret av allianseområdet. Forsvarsdepartementet hadde derfor helst sett at Andøya ble bygget ut i regi av SHAPE, siden flyplassen da ville være bygget med invasjonforsvaret som formål.²⁰² Norske luftstridskrefter ville dermed kunne benytte flyplassen langt friere. Forutsetningen om at SACLANT skulle disponere Andøya som base, marginaliserte Luftforsvarets muligheter til å anvende flyplassen fullt ut.

SACLANT planla i utgangspunktet å stasjonere 36 fly på Andøya, men kommandoen ønsket også at Striking Fleets luftstridskrefter skulle kunne benytte flyplassen.²⁰³ En flyplass her muliggjorde mellom- og nødlandinger på vei til og fra Sovjetunionen og åpnet samtidig for mer fleksibel bruk av Striking Fleets fly. Dette innebar

200 RA/FD, boks 123 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Andøya. FOK til Sjefen for FST, 10. juni 1954.

201 Bjerga, *Enbet som våpen*, s. 76–81.

202 RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til sjefen for den norske militærmisjon, Washington DC, 11. november 1952.

203 RA/FD, boks 123 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Andøya. FOK til Sjefen for FST, 10. juni 1954.

at SACLANTs skvadroner raskt ville kunne legge beslag på store deler av flyplassen i tilfelle krise eller krig.

Som nevnt ovenfor understreket norske militære myndigheter tidlig behovet for en tredje flyplass i Nord-Norge, men siden det vanskelig lot seg gjøre å få allierte myndigheter med på en slik utbygging utelukkende på grunnlag av norske ønsker, stilte norske myndigheter seg raskt bak SACLANT da Atlanterhavskommandoens infrastrukturprogram la opp til en flyplass på Andøya. Denne fremgangsmåten var imidlertid ikke uten risiko, all den tid SACLANTs styrker kunne komme til å legge beslag på det meste av flyplassen. Samtidig kan det virke som om norske myndigheter utad hadde gitt uttrykk for at utbyggingen av Andøya ikke hadde særlig stor betydning sett med norske øyne, endatil at flyplassen medførte nye problemer for forsvaret av Nord-Norge.²⁰⁴ Fremgangsmåten kan ha blitt valgt for å få så mye som mulig av utbygningskostnadene dekket utenfra, men brøt samtidig diametralt med den betydning Sjefsnemnda hadde tillagt flyplassen. Dette, sammen med det faktum at det var SACLANTs forslag som fikk gjennomslag i Nato, stilte norske myndigheter overfor det mulige paradoks at man ikke ville kunne bruke flyplassen til hva den fra norsk side var tiltenkt, nemlig som støtte til forsvaret av Nord-Norge generelt og Hærens forsvarsstillinger i Indre Troms spesielt.

Høsten 1954 søkte norske militære myndigheter, med Forsvarsstaben i spissen, klarhet i dette problemet. I et skriv til Forsvarsdepartementet la generaløyntnant Ole Berg press på departementet for å få i gang samtaler med landene som var oppsatt som brukernasjoner av Andøya – USA og Storbritannia. Målet var å lette den operative planleggingen mellom norske og allierte militære myndigheter.²⁰⁵ Parallelt med dette anbefalte SACLANT at amerikanerne og britene skulle inngå bilaterale samtaler med Norge vedrørende Andøya.²⁰⁶ Det var normal prosedyre i forbindelse med fellesfinansierte prosjekter at verts- og brukernasjonene inngikk

204 RA/FD, boks 124 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Andøya. FOK til FD, april 1955. Betydningen av Andøya på et rent nasjonalt grunnlag.

205 RA/FD, boks 123 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Andøya. FST (generaløyntnant Berg) til FD, 18. oktober 1954.

206 Ibid.

bilaterale avtaler om bruk av anleggene. Før denne klargjøringen hadde funnet sted, var det imidlertid en rekke usikkerhetsmomenter heftet ved Atlanterhavskommandoens virksomhet i Nord-Norge, noe som bekymret norske myndigheter. Øverstkommanderende for Nord-Norge (ØKN), generalmajor Odd Lindbäck-Larsen, var spesielt opptatt av dette problemet. Lindbäck-Larsen fryktet at mangelen på klare planer for benyttelsen av Andøya ville kunne ramme hans egne disposisjoner i forbindelse med forsvaret av Nord-Norge.²⁰⁷ Det var på det rene at, til tross for at forutsetningen for utbygging var bygget på Atlanterhavskommandoens disponering av flyplassen, skulle også Luftforsvaret kunne stasjonere en jager-skvadron her i krig.²⁰⁸ SACLANTs operasjoner måtte ikke gå på bekostning av denne.²⁰⁹

Det var flere grunner til mangelen av klart utformede planer for disponeringen av flyplassen. For det første var Atlanterhavspakten relativt nyopprettet. Striking Fleets operasjoner forutsatte dessuten en betydelig grad av fleksibilitet. Ikke minst vanskeliggjorde basepolitikken SACLANTs disponeringer, siden de norske begrensningene innebar at luftstridskreftene ikke kunne utplasseres i landet forut for en eventuell krig.

Atlanterhavskommandoens planer for Andøya ble likevel mer håndfaste etter hvert. Atten amerikanske fly med mineleggerkapasitet og atten fotorekognoseringsfly ble planlagt allokert til flyplassen ved krigsutbrudd.²¹⁰ I tråd med kommandoens oppgaver i nordområdene ville Andøya således kunne bli brukt for minelegging av sovjetiske havner, samtidig som flyplassen ville få en nøkkelrolle i forbindelse med overvåking av fiendens bevegelser i nordområdene. I begge tilfeller var øyas fremskutte beliggenhet ideell. Like viktig var bruken av flyplassens støttefasiliteter.²¹¹

207 RA/FD, boks 123 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Andøya. ØKN til Sjefen for FST, 16. februar 1954.

208 RA/FD, boks 123 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Andøya. FOK til Sjefen for FST, 10. juni 1954.

209 Det må imidlertid legges til at Lindbäck-Larsen tidlig markerte seg med skepsis overfor Nato, og at han var bekymret for spenningen mellom norske og allierte interesser, se Bjerga, *Enhet som våpen*, s. 42.

210 RA/FD, boks 123 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Andøya. FOK til Sjefen for FST, 10. juni 1954. Vedlegg til FST til FD, 18. oktober 1954.

211 Berdal, *The United States, Norway and the Cold War*, s. 151.

Graden av fleksibilitet ble derfor i stor grad beholdt vedrørende Striking Fleets flystyrker, ved at man ikke spesifiserte hvor store deler av disse som ville kunne bruke Andøya som støttepunkt. Disse luftstridskreftene skulle i hovedsak operere fra hangarskip, med flyplasser langs kysten som vedlikeholdsbase og landingsplass i nødstilfeller.

Et annet moment som bekymret norske myndigheter, og særlig forsvarsledelsen i Nord-Norge, var den ytterligere belastning flyplassen faktisk la på forsvaret av landsdelen. Andøya ville i en krig utgjøre et meget sannsynlig sovjetisk angrepsmål, både i form av luftangrep og potensielt i form av landsetninger av styrker på øya, enten ved bruk av fallskjermtropper eller via sjøen.²¹² Dette innebar at infanteri, stridsvognstropper og artilleri ville måtte tas fra Troms og øremerkes forsvaret av flyplassen. I tillegg ville forsvaret av Andøya måtte trekke veksler på marinefartøyer.²¹³ Norske anmodninger om bidrag fra Nato til forsvaret av flyplassen ble dessuten avslått av Nato, siden ansvaret for nærforsvaret av de fellesfinansierte flyplassene hvilte på vertsnasjonen.

Utbygging av Andøya innebar likevel en vesentlig styrking av forsvaret av landsdelen, og fordelene med flyplassen ble ansett som så store at de overskygget ulempene. Stabssjefen i Luftforsvaret gikk så langt som å hevde at forsvaret av Nord-Norge var en umulig oppgave uten denne flyplassen, noe som indikerer hvilken vekt man på norsk side tilla Andøya.²¹⁴ Samtidig ble det antatt at utbyggingen av flyplassen ville innebære at det norske forsvaret raskere ville kunne motta hjelp utenfra. I en redegjørelse Nils Langhelle holdt for et utvalg på Stortinget i mars 1953 påpekte forsvarsministeren at når Andøya stod ferdig, kunne SACLANTs styrker ankomme Nord-Norge kort tid etter et eventuelt krigsutbrudd.²¹⁵ Stortinget godkjente Natos vedtak om utbygging av Andøya under infrastrukturprogrammet i mai 1953.²¹⁶

212 RA/FD boks 123 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Andøya. FST til FD, 30. mars 1954. Forsvaret av Andøya.

213 Ibid.

214 RA/FD, boks 121 (infrastruktur 1952–1963), flyplasser, felles. Redegjørelse i Stortingets 7-mannsutvalg, 10. mars 1953. Ved Nils Langhelle.

215 Ibid.

216 RA/FD, boks 129 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bodø. Notat. SACLANTs oppgaver i det nordlige Atlanterhav. Vedlegg til FD til Sjefen for FST,

SACLANT og Bodø

SACLANTs rolle som aktør i forbindelse med infrastrukturprogrammet i Nord-Norge begrenset seg ikke til utbygging av Andøya. Bodøs beliggenhet ble også ansett som ideell for opprettelse av støttepunkter for SACLANTs flystyrker. Denne flyplassen var allerede i ferd med å bli bygget ut til hovedflystasjon for landsdelen under infrastrukturprogrammets tredje del. Det var således kun snakk om utbygging av tilleggsfasiliteter som omfattet spredningsplasser, kjørebaner, veier, ammunisjonslagre og lignende, alt til en omkostning på 14 millioner kroner.²¹⁷

I desember 1952 ble spørsmålet om å tilpasse utbyggingen av Bodø til også å omfatte SACLANTs behov drøftet på et møte med Standing Group.²¹⁸ Natos øverstkommanderende i Europa, general Matthew B. Ridgway, støttet forslaget. Siden dette prosjektet hadde falt ut underveis under behandlingen av fjerde del, ble det fra Europakommandoens side foreslått at det skulle legges inn under programmets tredje del med tilbakevirkende kraft. Gjennomføringen av tredje del hadde imidlertid vært heftet med store kostnadsoverskridelser, noe som kunne skape problemer for en rask gjennomføring av det nye Bodø-prosjektet. SHAPE mente likevel å ha dekning for denne fremgangsmåten, siden utgiftene ved en flyplass i Italia tilhørende samme del av programmet hadde blitt kraftig redusert.²¹⁹

Forslaget ser ut til å ha blitt initiert av SHAPE etter at Atlanterhavskommandoen hadde luftet tanken om å ta i bruk Bodø i tillegg til Andøya. SACLANT ønsket i utgangspunktet å sikre seg baseringsmuligheter for tolv fotorekognoseringsfly og seks vær- og observasjonsfly. Som nevnt var overvåking av havområdene utenfor Nord-Norge en sentral del av SACLANTs ansvarsområde, og det var viktig for Europakommandoen at den maritime bruken av flyplassen ikke gikk på bekostning av egne flystyrkers benyttelse av flyplassen. Siden det norske luftforsvaret planla å deployere to

23. mai 1953.

217 RA/FD, boks 129 (infrastruktur 1952-1963), 86.0, flyplassen, Bodø. Nielsen til Sjefen for Luftforsvaret, 16. februar 1953. Infrastrukturprogrammets 3. del – Utvidelse av Bodø flyplass.

218 Ibid.

219 Ibid.

til tre skvadroner på Bodø flyplass til enhver tid, var tilleggsarbeidene nødvendige for at begge kommandoene skulle få maksimal utbytte av basen. Samtidig kunne ikke Andøya tas i bruk for fullt på flere år, noe som nødvendiggjorde bruk av alternative baser i mellomtiden. Bodø og Bardufoss representerte de eneste alternativene i så måte. Bardufoss' plassering langt mot nord, og dens nærhet til den norsk-sovjetiske grensen, gjorde den svært utsatt for luftangrep. Som vi har sett, hadde norske myndigheter sågar allerede møtt stor motstand i alliansen mot en utvidelse av Bardufoss. At flyplassen lå et stykke inne i landet svekket samtidig nytteverdien den kunne ha for Atlanterhavskommandoen.

Bodøs lokalisering lenger sør i landet ble ansett som en god løsning, selv om Nato allerede i 1954–1955 skulle komme til å konkludere med at Bodø var like sterkt utsatt som Bardufoss.²²⁰ Et mer optimistisk syn var imidlertid det regjerende da SHAPES forslag om tilleggsarbeidene på Bodø ble behandlet i 1952–1953, og til tross for å ha møtt skepsis innledningsvis, fikk forslaget raskt aksept i Nato. Allerede i mars 1953 vedtok Infrastrukturkomiteen at utvidelsen av Bodø skulle finansieres gjennom tredje del av infrastrukturprogrammet.²²¹ 14 millioner kroner var en relativt beskjeden sum sammenlignet med øvrige infrastrukturprosjekter. Siden SACLANTs infrastrukturprosjekter i tillegg hadde vært få, med Andøya som den eneste betydelige investering, var argumentene for Bodø-prosjektet sterke.

Norske reaksjoner på SACLANTs bruk av Bodø

For det norske luftforsvaret fremstod Atlanterhavskommandoens nyvunne interesse for Bodø som svært positivt. I 1951 vedtok Stortinget at de tre forsvarsgrenssjefene for Nord-Norge skulle plasseres i Harstad.²²² Allerede året etter begynte imidlertid Luftforsvaret å arbeide for å legge Luftkommandoen for Nord-Norge til Bodø. Harstad ble ansett å være for hærdominert, noe som begrenset Luftforsvarets handlefrihet. I Harstad var også spen-

220 Bjerga, *Enhet som våpen*, s. 72

221 RA/FD, boks 129 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bodø. Vedlegg til Natodel (Skaug) til FD, 5. mars 1953. Notat. Møte i infrastrukturkomiteen 5. mars 1953.

222 Bjerga, *Enhet som våpen*, s. 69.

ningen mellom forsvarsgrenene stor, ikke minst på grunn av motsetningene mellom Hærens defensive og Luftforsvarets offensive doktrine.²²³ En flytting av luftkommandoen til Bodø ville sikre forsvarsgrenen en utvikling på egne premisser.²²⁴

SACLANTs ønske om tilleggsutbygging, og økt alliert oppmerksomhet om flyplassen, styrket Luftforsvarets argumentasjon. Også sjefen for Nordkommandoen, Admiral Sir Patrick Brind, stilte seg bak Luftforsvarets ønsker. At SACLANT planla å etablere et fremskutt hovedkvarter i Bodø svekket neppe Luftforsvarets sjanser for en flytting til landsdelens hovedflystasjon.²²⁵ Samtidig var Luftforsvaret den forsvarsgrenen med sterkest tilknytning til Norges allierte, med sterke bånd både til det britiske og amerikanske flyvåpenet. SACLANTs slagplaner for nordområdene, spesielt knyttet til Striking Fleet, åpnet i langt større grad enn tidligere muligheter for bruk av flyplasser i Nord-Norge i offensive operasjoner. Siden Luftforsvaret forfektet en offensiv doktrine i motsetning til Sjøforsvarets og Hærens mer defensive forsvarsplaner, kunne Atlanterhavskommandoens nærvær i Nord-Norge bidra til at Luftforsvarets selvstendige og mer offensive linje fikk gjennomslag.

Også Forsvarsstaben anbefalte at Forsvarsdepartementet stilte seg bak SHAPes og SACLANTs planer for Bodø. Sett med norske øyne ble tilleggsutbyggingen ansett som gunstig av flere grunner, spesielt med tanke på at en utvidelse ville gjøre det mulig å konsentrere større deler av de flystyrkene her.²²⁶ Andøya og Bardufoss kunne dessuten bli satt ut av spill tidlig i en krig. I et slik scenario ville flystyrkene som overlevde angrepet, måtte forflyttes sørover. Samtidig tilsa de tidvis ekstreme værforholdene i Nord-Norge nødvendigheten av å kunne disponere flere flyplas-

223 Stridens kjerne var Luftforsvarets målsetning om å angripe sovjetiske stridskrefter i deres utgangsposisjon, noe som innebar angrep på sovjetisk baser. Hæren og Sjøforsvaret mente imidlertid at Luftforsvaret burde konsentrere sine styrker over norsk territorium. Se for eksempel Duvsete, *Kalde krigere*, s. 88–91.

224 For mer om striden vedrørende plasseringen av Luftkommando Nord-Norge, se Bjerga, *Eubet som våpen*, s. 63–76.

225 Ibid., s. 77–78.

226 RA/FD, boks 129 (infrastruktur 1952-1963), 86.0, flyplasser, Bodø. FST til Sjefen for FD, 27. mai 1953. Videre utbygging av Bodø flyplass til dekning av SACLANTs behov.

ser dersom været gjorde landinger ved enkelte flyplasser til en hasardiøs virksomhet. Bodø var videre den eneste flyplassen på strekningen mellom Ørland og Bardufoss, noe som ytterligere styrket argumentasjonen for å utvide baseringsmulighetene her. Sist, men ikke minst, antok Forsvarsstaben at en utvidelse av Bodø flyplass ville øke sjansene for å motta hjelp til forsvaret av Nord-Norge.²²⁷ Norske myndigheter krevde imidlertid at tilleggsarbeidene ikke måtte komme i veien for arbeidene for å dekke de nasjonale behovene i Bodø.²²⁸

Også sivile norske myndigheter stilte seg bak SACLANTs ønsker. Siden Nato la opp til at finansieringen av Bodø skulle falle inn under tredje del, fremstod prosjektet så økonomisk gunstig som tenkes kunne for Norge. Det norske bidraget til det samlede programmet for tredje del var på kun tre prosent, og tilleggsprosjektet innebar derfor en minimal økning for Norges samlede bidrag til infrastrukturprogrammet – i underkant av en halv million kroner.

Konklusjon: Styrket luftmakt i Nord-Norge

Opprettelsen av Atlanterhavskommandoen i begynnelsen av 1952 bidro til å øke den allierte interessen for Nord-Norge. Norges geografiske posisjon nær opp til Sovjetunionen lå til grunn for denne interessen. For SACLANT var nordområdene viktige både for defensive og offensive formål, med det gryende sovjetiske basekomplekset på Kola-halvøya som viktigste fokus.²²⁹

Den økende oppmerksomheten om Nord-Norge ble reflektert i de bevilgninger landsdelen ble gitt gjennom infrastrukturprogrammet. I fjerde del av programmet, hvor Atlanterhavskommandoen for første gang kom med, konsentrerte SACLANT sine midler om Nord-Norge.²³⁰ Dette bidrar til å understreke den gradvis stigende betydningen av området i alliansens strategi. Hangarskipene

227 Ibid.

228 RA/FD, boks 129 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bodø. LOK til FD, 30. mars 1953.

229 Tamnes, *High North*, s. 99–104

230 SACLANTs program var på til sammen 140 millioner kroner, hvorav Norge ble tildelt 98 millioner. Atlanterhavskommandoens prosjekter omfatter for øvrig kun Norge og Portugal. RA/UD, boks 2059, 33.8/16. FD til UD, 9. desember 1952.

som skulle operere i farvannene i nordområdene, var en viktig brikke i alliansens atomslagkraft. Således var SACLANT en drivkraft bak forskyvningen av den geografiske fordelingen av infrastrukturprosjekter fra Sør-Norge til Nord-Norge, noe som spesielt reflekterte seg i flyplassutbyggingen. Norske myndigheter ønsket å bygge ut Andøya for å styrke invasjonforsvaret og fleksibiliteten i det nordnorske basekomplekset, men først da Atlanterhavskommandoen gikk inn for fellesfinansiering av dette prosjektet, ble det fortgang i prosessen. Dette var tiltak som det norske forsvaret kunne trekke veksler på, men norske aktører var priggitt SACLANTs interesse for å få gjennomslag for prosjektet.

Det strategiske rasjonale bak utbyggingen av Andøya lå i skjæringspunktet mellom norske og allierte interesser. SACLANTs bruk av flyplassen skapte usikkerhet i Norge om i hvilken grad norske luftstridskrefter ville kunne benytte flyplassen. Utbygging på Andøya skapte dessuten nye utfordringer for forsvaret av landsdelen, siden nærheten til Sovjetunionen kunne medføre at flyplassen ville bli forsøkt uskadeliggjort allerede tidlig i en krig, enten gjennom bombeangrep, ilandsetting av tropper fra sjøen eller ved slipp av fallskjermtropper. Nærforsvaret av flyplassen ville derfor måtte trekke veksler på andre styrker i landsdelen som var bundet til invasjonforsvaret.

Utbyggingen av Bodø til også å omfatte maritime standarder for SACLANTs luftstridskrefter var på kort sikt av langt mindre omfang enn på Andøya. For Atlanterhavskommandoen var det viktig å disponere flere flyplasser i nord, hvor fleksibilitet og konsentrasjon av flystyrker var nøkkelbegreper i oppbyggingen av en slagkraftig luftmakt. Utover på femtitallet var det imidlertid Bodø som skulle bli hjørnesteinen i SACLANTs operasjoner i nordområdene. Flyplassen ble gjenstand for stadig nye utbygginger gjennom tiåret, ikke minst etter at Nato lanserte sitt nye kjernevåpenbaserte forsvarskonsept.

Kapittel 6

Infrastrukturprogrammet og atomalderen

Frem mot slutten av 1953 var det alliansens uttalte målsetning å innhente Sovjetunionens overtak hva angikk konvensjonelle styrker. Natos rådsmøte i Lisboa i februar 1952 representerte et høydepunkt i forbindelse med alliansens ambisiøse styrkemål.²³¹ Det ble imidlertid raskt klart at medlemslandene ikke ville være i stand til å gjennomføre opprustningen de hadde påtatt seg. Forsvarsbudsjettene i Vest-Europa hadde allerede vokst kraftig siden utbruddet av Korea-krigen i 1950, og de militære målsetningene ble umulige å gjennomføre politisk så vel som økonomisk. I tillegg stilte russernes atomopprustning Nato overfor nye utfordringer, herunder faren for at konsentrerte allierte styrker og installasjoner kunne bli utradert i et eneste atomanslag. Da Dwight D. Eisenhower tiltrådte som amerikansk president i januar 1953, var grunnen allerede lagt for en økt satsning på kjernefysiske våpen fordi de ble ansett å gi stor avskrekkende effekt innenfor realistiske budsjettammer. Dokumentet NSC 16/2, også kalt *New Look*, fra oktober 1953 pekte i retning av en overgripende endring i amerikansk forsvarsstrategi: Overgangen til *massiv gjengjeldelse*. Dette skiftet gjorde seg også raskt gjeldende i Nato. Riktignok hadde atomvåpnene vært en hjørnestein i allianseforsvaret allerede fra Natos opprettelse i 1949, men alliansens styrkeoppbygging hadde

231 Paul Kennedy 1989, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Vintage Books, 1989), s. 385.

hittil vært preget av en balanse mellom konvensjonelle og kjernefysiske våpen. New Look innebar at enhver form for angrep på allianseområdet ville bli møtt med et massivt gjengjeldelsesangrep – et kjernefysisk inferno. Disse prinsippene ble formelt vedtatt på Natos rådsmøte i november 1954.²³²

To studier gjennomført av Natos sentralkommandoer, Europa-kommandoen og Atlanterhavskommandoen, stod sentralt i alliansens nuklearisering. Både førstnevntes *Capabilities Study Allied Command Europe 1957* og sistnevntes *Capabilities Study for Allied Command Atlantic 1957* forelå sommeren 1954. Begge studiene antok at både Nato og Sovjetunionen i løpet av få år ville besitte store mengder atomvåpen. Samtidig gikk begge kommandoene ut fra at ødeleggelsen av Natos atomkapasitet var det sentrale punkt i sovjetiske angrepsplaner.²³³ Forsvar mot atomvåpen ble deretter viet langt større oppmerksomhet enn tidligere. Med dette som utgangspunkt presenterte SHAPE et nytt forsvarskonsept mot slutten av 1954 som tok sikte på å bedre de allierte stridskreftenes evne til å overleve et atomangrep. Dette fikk ikke minst følger for flystyrkene.

I dette kapitlet skal vi se på det nye forsvarskonseptet Nato, med SHAPE som fremste drivkraft, lanserte for å styrke flyplassenes forsvarsevne. Tuftet på endringer i strategisk rasjonale innebar det nye konseptet markante endringer både i disponeringen av flystyrkene og flyplassenes lokale struktur. Ifølge SHAPE burde dette regisseres gjennom infrastrukturprogrammet, og flere av de nødvendige tiltakene ble forespeilet fellesfinansiert. Konseptet grep dessuten direkte inn i byggeprosjekter som var utført i regi av Nato. Først vil jeg ta for meg hvordan Europakommandoens nye konsept var utformet, for så å se på hvilke følger dette fikk for Norge. Utgangspunktet vil være at Norge i prinsippet anså nødvendigheten av de nye forsvarstiltakene, men at både politiske og militære myndigheter allerede kort tid etter at det ble lansert, begynte å bearbeide konseptet for å tilpasse det til norske forhold. Mange faktorer lå bak, både av økonomisk, militær og politisk art.

232 For en inngående gjennomgang av nukleariseringen av Nato, se Skogrand og Tannes, *Fryktens likevekt*, s. 34–46.

233 *Ibid.*, s. 35–36.

Økonomisk fordi en endring av flyplasstrukturen, både hva angikk flyplassenes oppbygging og disponeringen av flyskvadronene, ville bli kostbar; militært fordi Luftforsvaret ikke maktet å gjennomføre en betydelig omstillingsprosess fullt ut; og politisk siden det nye konseptet ville kreve langt større arealer for flyplassene enn det som tidligere hadde vært tilfellet – ekspropriering av privat eiendom kunne bli nødvendig.

SHAPEs nye forsvarskonsept for flyplassene

SHAPE la frem sitt første forslag til et konsept for forsvar av flyplassene og luftstridskreftene mot atomvåpenangrep i november 1954.²³⁴ Selv om forslaget gjennomgikk en rekke mindre endringer i prosessen frem mot godkjenning i Infrastrukturkomiteen og Rådet, ble SHAPEs forslag til nye overordnede prinsipper godtatt. Gjennom disse prinsippene la Europakommandoen ikke bare opp til endringer ved den enkelte flyplass, men også til en fullstendig omlegging av hele Natos flyplasstruktur og en ny disponering av alliansens flystyrker.

Europakommandoen delte opprinnelig de fellesfinansierte flyplassene i tre kategorier; hovedflyplasser, hjelpeflyplasser og alternative flyplasser.²³⁵ Denne inndelingen la opp til at kun hovedflyplassene ville ha fast stasjonering av en eller flere skvadroner i fredstid. Flystyrkene ved hovedflystasjonene skulle ved krigsutbrudd fra første stund kunne utnytte sitt fulle kamppotensial. Hjelpeflyplassene skulle være disponert for bruk umiddelbart etter krigsutbrudd, slik at flystyrkene som skulle benytte disse basene kunne sendes dit direkte fra sine fredstidsforlegninger. De alternative flyplassene skulle først tas i bruk dersom hoved- eller hjelpeflyplassene var gjort ubrukelige, samt for å styrke flystyrkenes fleksibilitet. Natos flyplasser hadde hittil blitt bygget etter tradisjonelle mønstre, hvor alle nødvendige anlegg lå i umiddelbar nærhet av selve flystripen. Videre hadde de

234 RA/FD, boks 115 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. Notat, FD, 20. januar 1955.

235 Oversatt fra engelsk, henholdsvis *Main, Redeployment og Alternative airfields*.

fellesfinansierte flyplassene blitt dimensjonert for å ta i mot inntil tre skvadroner.²³⁶

Med innføringen av SHAPes nye forsvarskonsept ble denne kategoriseringen av flyplassene avskaffet. Heretter skulle samtlige av Natos flyplasser kategoriseres som primære flyplasser. Et sentralt element i det nye konseptet var at samtlige flyplasser som ble bygget ut gjennom infrastrukturprogrammet skulle benyttes i fredstid, uansett hvilken kategori de hadde tilhørt.²³⁷ For å spre flystyrkene i størst mulig grad, var utgangspunktet at kun én skvadron skulle stasjoneres ved hver flyplass.²³⁸ Den overordnede målsetningen var å styrke luftstridskreftenes overlevelsessevne: Gjennom å spre flystyrkene på denne måten antok SHAPE at færre skvadroner ville gå tapt ved et sovjetisk atomangrep.²³⁹ Etter konverteringen til det nye forsvarskonseptet ville fremtidige fellesfinansierte flyplasser bli såkalte *One Squadron Airfields*.²⁴⁰

Ved flyplassene som var under utbygging, ble en rekke arbeider kansellerte fordi de ikke lenger var nødvendige, gitt prinsippet om kun én skvadron per flyplass.²⁴¹ Dette medførte en rekke nye operative krav. Samtidig tok Europakommandoen til orde for at flyplasser som var finansiert og bygget ut på nasjonal basis, så langt det lot seg gjøre, også skulle tilpasses for å kunne ta i mot allierte flystyrker.²⁴² Skvadronene skulle dessuten være forberedt på å flytte sin aktivitet til andre nærliggende flyplasser dersom deres hjembase ble satt ut av spill av et atomangrep. Tuftet på tankegangen om at fly var lettere å forsvare dersom de befant seg i luften, skulle flyene ideelt sett komme på vingene *for* angrepet ble

236 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK (oberst Tufte-Johnsen) til FAD, høsten 1952.

237 RA/FD, boks 115 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. FD (Ramm) til FOK, 4. desember 1954.

238 RA/FD, boks 115 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. Notat vedrørende SHAPes nye studie, FD, 20. januar 1955.

239 RA/FD, boks 115 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. FD (Ramm) til FOK, 4. desember 1954.

240 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK (oberstløytnant Thurmann-Nielsen) til FD, 9. september 1955.

241 For eksempel kunne olje- og ammunisjonsanleggenes omfang kuttes betraktelig, siden disse nå skulle betjene langt færre fly enn det som i utgangspunktet var planlagt.

242 RA/FD, boks 115 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. FD (Ramm) til FOK, 4. desember 1954.

gjennomført, hvilket nødvendiggjorde høy beredskap for kontroll- og varslingsystemene.²⁴³

Europakommandoens nye forsvarskonsept gikk imidlertid lenger enn til bare å foreslå en ny disponering av alliansens flystyrker. Lokalt på den enkelte flyplass tok SHAPE nå til orde for en betydelig omlegging av strukturen. Formålet med omleggingen var tosidig. For det første skulle parkerte fly spres over et større område enn tidligere, lenger unna flyplassens sentrum. For det andre skulle en rekke av de viktigste anleggene og installasjonene – som for eksempel kommandoplasser, flykontroll og samband – spres i periferien av flyplassene. I utgangspunktet anslo Europakommandoen det som nødvendig å spre disse anleggene i en radius av syv kilometer utenfor flyplassens sentrum.²⁴⁴ Flyplasskomponenter som måtte etableres på selve flyplassen skulle samtidig gjøres mobile, slik at de skulle kunne evakueres ved et forestående angrep, for så å føres tilbake når det var mulig, eller flyttes til en annen flyplass.²⁴⁵ Komponenter som måtte befinne seg på selve flyplassen, men som samtidig var for omfattende til å gjøres mobile, skulle bygges i sikrede anlegg som kunne motstå atomangrep. Dette omfattet grunnleggende installasjoner som drivstoffanlegg, men også lagre for atomvåpen.²⁴⁶ Ved å tildele midler til konvertering av flyplassene gjennom infrastrukturprogrammet, kunne arbeidet bli igangsatt og gjennomført så raskt som mulig.

Ingen regel uten unntak – norsk tilpasning til det nye forsvarskonseptet

I utgangspunktet støttet Forsvarsdepartementet de nye prinsippene. Også Luftforsvaret erkjente behovet for å gjennomføre SHAPES nye forsvarskonsept, selv om overkommandoen påpekte at de nye retningslinjene ikke var fullt ut gjennomførbare i Norge.²⁴⁷ Dette

243 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK (oberstløytnant Thurmann-Nielsen) til FD, 9. september 1955.

244 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. Notat, FD, 22. september 1955.

245 Ibid.

246 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK (oberstløytnant Thurmann-Nielsen) til FD, 9. september 1955.

247 Ibid.

skyldtes både SHAPEs forslag til nye deployeringsprinsipper for flystyrkene og den lokale spredningen på den enkelte flyplass man nå la opp til. Europakommandoens forslag om å spre flystyrkene i så stor grad at kun én skvadron skulle stasjoneres ved den enkelte flyplass, ble forsøkt omgått av det norske luftforsvaret. I stedet foreslo overkommandoen å stasjonere to skvadroner på hver av hovedflystasjonene, hvor en del av flyene skulle spres til andre alternative flyplasser gjennom et rotasjonsprogram.²⁴⁸

Flere betraktninger lå bak forsøket på å tilpasse det nye forsvarskonseptet til norske flyplasser. Fast stasjonering innebar nye utgifter til forlegninger og messer ved alternative flyplasser og ved hjelpeflyplassene, hvor man tidligere hadde forutsatt bruk av provisoriske teltleire i krise og krig. Større spredning av flyene og fast stasjonering ved flyplasser som tidligere ikke hadde hatt flyoppsetning i fredstid, ville dessuten bety vesentlig større driftsutgifter for Luftforsvaret.²⁴⁹ For å betjene flyene måtte den tekniske tjenesten ved hver enkelt flyplass styrkes betraktelig. Med unntak for hovedflystasjonene hadde personelloppsetningen på flyplassene vært basert på mindre vaktmannskaper som skulle kunne betjene flybesøk i mindre skala. Denne tjenesten måtte nå eventuelt bygges ut for å kunne betjene et større antall fly enn tidligere. Siden SHAPE også la vekt på økt beredskap ved flyskvadronene, innebar dette at Luftforsvarets personelloppsetning måtte utvides betraktelig.²⁵⁰

Luftforsvaret hadde siden slutten av andre verdenskrig hatt store problemer med å skaffe til veie nok kvalifisert personell.²⁵¹ Dette gjaldt ikke bare flygere, men også bakkemannskaper. En løsning med økt bruk av vernepliktige ble ansett som lite egnet, siden dette ville belaste avdelingene ytterligere når det gjaldt opplæring og øvelsesvirksomhet. På toppen av det hele kom

248 Ibid.

249 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. Referat møte i FD 8. februar 1955, vedrørende SHAPEs forslag til sikring av flystyrkene og endring i flyplasstandarden.

250 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK (oberstløytnant Thurmann-Nielsen) til FD, 9. september 1955. Bilag 1

251 Flyvåpenet/Luftforsvaret ble opprettet ved kongelig resolusjon i 1944. Under den andre verdenskrig støttet de norske skvadronene seg på britiske Royal Air Forces bakkemannskaper. Også nordmenn tjenestegjorde i RAFs vedlikeholdssystem. Se Duvsetc, *Kalde krigere*, s. 46–47.

en rekke krav til materiellanskaffelser ved fast stasjonering, for eksempel brannslukningsutstyr, ambulanse- og crashmateriell i tilfelle ulykker. Fast flyoppsetning økte dessuten behovet for klar-gjøringsmateriell for å holde rullebanen operativ til enhver tid.²⁵² I ytterste konsekvens ble det fryktet at de økte belastningene for Luftforsvaret ville gå utover de andre forsvarsgrenene.²⁵³

Norsk geografi og topografi lå også til grunn for at Luftforsvaret tok til orde for en tilpasning av SHAPEs nye konsept til norske forhold. Europakommandoens nye krav til mobilitet ble i flere tilfeller ansett som umulige å gjennomføre i Norge. Dersom en flyplass ble fullstendig ødelagt og flyene ikke kunne ta av fra rullebanen, måtte de transporteres langs vei eller over sjøen. De store avstandene mellom flyplassene og et dårlig utbygget transportsystem gjorde dette til en betydelig utfordring i Norge, ikke minst vinterstid.²⁵⁴ Disse vanskelighetene gjorde seg særlig gjeldende i Nord-Norge, hvor det var store avstander mellom flere av flyplassene. Avstanden mellom Bodø og Bardufoss var 350 kilometer, mens transport til Andøya ble vanskeliggjort av værforholdene i havet utenfor Troms. Avstanden til flyplasser lengre sør i landet var enda større. Disse problemene ble ikke mindre av at flyplassene i nord lå utsatt til for overraskende angrep på grunn av nærheten til Sovjetunionen.

Norske myndigheters betenkeligheter overfor SHAPEs nye forsvarskonsept strakk seg imidlertid lenger enn til den nye disponeringen av flystyrkene Europakommandoen la opp til. Den lokale spredningen som forsvarskonseptet innebar, var heller ikke fullt ut gjennomførbar i Norge. Kun flyplassene i Sørøst-Norge, Gardermoen, Rygge og Torp, ble antatt å kunne tilpasses SHAPEs standarder fullt ut.²⁵⁵ Igjen gjorde geografiske forhold seg gjeldende. Ved en rekke flyplasser ble prinsippet om å flytte

252 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK (oberstløytnant Thurmann-Nielsen) til FD, 9. september 1955. Bilag 1

253 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. Referat fra møte i FD 8 februar 1955, vedrørende SHAPEs forslag til sikring av flystyrkene og endring i flyplasstandarden.

254 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK (oberstløytnant Thurmann-Nielsen) til FD, 9. september 1955. Bilag 1

255 RA/FD, boks 115 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. FOK til FD, 28. januar 1956.

viktige installasjoner syv kilometer unna sentrum av flyplassen, samt spredning av flyene lokalt, sett på som umulig å gjennomføre uten uforholdsmessig høye kostnader.²⁵⁶ Gjennomføringen kunne dessuten støte på en rekke politiske problemer, siden flyttingen av vitale anlegg ville kreve omfattende grunnervervelser fra private eiere.²⁵⁷ Norske myndigheter foreslo derfor kort tid etter å ha mottatt SHAPEs nye kriterier at man i stedet burde sikre flyene lokalt ved å plassere dem i beskyttelsesrom bygget i fjell.²⁵⁸ Disse skulle være i stand til å stå i mot atomangrep. Norske myndigheter hadde allerede bred erfaring med bygging i fjellanlegg i forbindelse med utbygningen av Flesland flyplass, og topografien i landet lå også godt til rette for en slik løsning.²⁵⁹ Norske myndigheter ønsket dessuten at flere av anleggene som SHAPE ville spre eller gjøre mobile, for eksempel kommandoplasser, flykontroll og samband, ble bygget i fjell.²⁶⁰ Fjell-alternativet skulle bli et varemerke ved den norske forsvarsutbyggingen under den kalde krigen.²⁶¹

Disse norske forsøkene på å tilpasse det nye flyplasskonseptet til norske forhold møtte forståelse i Nordkommandoen. Både de- ployeringsplanen for flystyrkene og forslaget om å plassere dem i fjellanlegg ble utarbeidet i samarbeid mellom nettopp Nordkommandoen og Luftforsvaret. Kun når det gjaldt omfanget av fjellhangarer var norske og regionale allierte myndigheter uenige.²⁶² Spørsmålet var hvorvidt SHAPE ville akseptere avvikene Nordkommandoen gikk inn for å anbefale. På et møte i Europakommandoens hovedkvarter i Paris i september 1955 ble det nye konseptet drøftet med representanter fra samtlige

256 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK (oberstløytnant Thurmann-Nielsen) til FD, 9. september 1955.

257 Ibid.

258 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. Notat, FD, 22. september 1955

259 RA/FD, boks 115 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. Rapport om Nato-flyplasser i Norge, 12. mars 1954.

260 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK (oberstløytnant Thurmann-Nielsen) til FD, 9. september 1955.

261 Utbygging av fjellanlegg behandles en rekke steder i f.eks. Bjerga, *Enhet som våpen*, s. 47–48, s. 74 og s. 84–85.

262 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK (oberstløytnant Thurmann-Nielsen) til FD, 9. september 1955. Norske myndigheter ønsket at fjellanleggene skulle kunne romme 25 fly, mens rom til 10 fly ble ansett som tilstrekkelig av Nordkommandoens representanter.

medlemsland. For Norge stilte konsulent Hultin fra Forsvarsdepartementet og oberst Bredo Thurmann-Nielsen fra Luftforsvarets overkommando.

Norske synspunkter i SHAPE

De norske representantene på møtet i SHAPE skulle uttrykke Norges prinsipielle tilslutning til det nye forsvarskonseptet, men samtidig gi uttrykk for at spesielle norske forhold nødvendiggjorde tilpasninger.²⁶³ Imidlertid ønsket ikke Forsvarsdepartementet og Luftforsvarets overkommando at norske forhold skulle trekkes inn i den prinsipielle diskusjonen. I stedet skulle Norges representanter forsøke å få til et eget møte med SHAPE i etterkant av hovedmøtet.²⁶⁴ Dette skyldtes trolig at en generell debatt om de norske tilpasningene kunne møte motstand fra andre medlemsland. Hovedmøtet må uansett ha blitt ansett som positivt for Norges del. Europakommandoens representanter understreket at det ikke var hovedkvarterets mening å legge frem et rigid program som ikke åpnet for unntak fra hovedreglene. Tvert i mot skulle underkommandoene sammen med de ulike medlemslandene kunne tilpasse konseptet til lokale forhold uten å søke SHAPE om tillatelse. Etter forslag fra Norges representanter ble dette vedtatt skrevet inn i SHAPES standarder.²⁶⁵

Det påfølgende møtet, hvor spesielle norske forhold ble drøftet med SHAPE, forløp imidlertid ikke udelt positivt sett med norske øyne, til tross for at det ble understreket at anmerkningene ville bli behandlet på en fordelaktig måte. Europakommandoens representanter var ikke uten videre villige til å akseptere det norske ønsket om å bygge fjellhangarer i stedet for å spre flyene. Fra SHAPES side ble det framhevet at bruk av fjellhangarer medførte risiko for at flyene ble sperret inne om rullebanen skulle bli ødelagt ved atomangrep. Kostnadene ved en slik utbygging måtte også vurderes. Likevel påpekte SHAPE at fjellhangarer allerede var vedtatt utbygget på Flesland, og at det således kunne bli

263 Ibid.

264 Ibid.

265 RA/FD, boks 187 (infrastruktur 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. Notat, FD, 22. september 1955.

aktuelt å akseptere at slike anlegg ble bygget også andre steder i fremtiden.²⁶⁶

Resultatet av møtene må likevel ha fremstått som positivt alt i alt. Tanken om bygging av fjellhangarer ble ikke avvist, og Europa-kommandoen åpnet for regionale avvik, noe som innebar at norske myndigheter sammen med Nordkommandoen ville stå friere enn tidligere, hvor alle unntak fra standard måtte godkjennes av SHAPE.

Norske tilpasninger akseptert

Da SHAPE la frem sitt forslag til infrastrukturprogrammets syvende del, det første som inkluderte det nye forsvarskonseptet, hadde norske myndigheter fått gjennomslag for de spesielle tilpasningene de hadde tatt til orde for. Forslaget ble vedtatt av Rådet i mai 1956, og innbefattet ca. 15 millioner kroner til utbygging av fjellhangarer i Bodø og på Bardufoss, hvorav 2/3 ville gå til førstnevnte flyplass.²⁶⁷ Samtidig ble en rekke beskyttelsesanlegg i fjell forespeilet utbygget i Norge under senere deler av infrastrukturprogrammet.²⁶⁸ I alt ville konvertering av flyplassene til de nye standardene komme på ca. 50 millioner kroner, samtidig som 12–14 millioner var i ferd med å bli spart inn gjennom kanselleringer av en rekke arbeider som ikke lenger var nødvendige i lys av det nye konseptet.²⁶⁹ Det meste tyder dessuten på at Luftforsvaret hadde fått gjennomslag for sine nye deployeringsplaner. For eksempel fortsatte Bodø å være oppsatt med to skvadroner,²⁷⁰ mens ytterligere én skvadron ble planlagt overført til Ørland.²⁷¹ Fra høsten 1957 ble også Rygge permanent oppsatt med to skvadroner.²⁷² Norges argumentasjon

266 Ibid.

267 RA/FD, boks 130 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bodø. FD til Natodel, 26. november 1956 og RA/FD, boks 128 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, Bardufoss. FD til Natodel, 7. mai 1957.

268 RA/FD, boks 188 (infrastrukturprogrammet 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK til FD, 7. desember 1956. Konvertering av Nato-flyplassene i Norge til SHAPEs nye standard.

269 RA/FD, boks 115 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. FOK til FD, 28. januar 1956.

270 Utgård, *Bodø Hovedflystasjon*, side 258–259.

271 Hovd, *Ørland Hovedflystasjon*, s. 203–205.

272 Egil Mørkland, *Rygge Hovedflystasjon 1945–1995* (Rygge: Luftforsvaret, 1996), side 48–54.

hadde fått full aksept i Europakommandoen.

Kildene er sparsomme når det gjelder på hvilket grunnlag Norges spesialtilpasninger ble akseptert av SHAPE, men det ser ut til å ha skyldtes en rekke forhold. Spørsmålet ser ut til å ha blitt drøftet på en rekke møter mellom norske myndigheter og representanter fra Nordkommandoen og SHAPE høsten 1955.²⁷³ Et team fra SHAPE besøkte dessuten Norge for å inspisere flyplassene i desember samme år.²⁷⁴ At norske myndigheter og Nordkommandoen stod på lik linje i dette spørsmålet, var utvilsomt svært viktig. Støtte fra Nato-kommandoen som kjente norske forhold best, styrket troverdigheten i den norske argumentasjonen. Utbyggingen av fjellanlegg på Flesland hadde dessuten fått god omtale i SHAPE, noe som gjorde det lettere å akseptere denne løsningen for å sikre flyene.²⁷⁵ Siden SHAPES konsept langt på vei baserte seg på sentraleuropeiske forhold, gjorde trolig norske utredninger om de spesielle geografiske og topografiske forholdene i landet inntrykk. Mulighetene til å gjennomføre bygging i fjell i Norge var større enn i de fleste andre medlemslandene, noe som åpnet for alternative løsninger. At Europakommandoen la opp til at de regionale kommandoene i samspill med nasjonale myndigheter skulle kunne komme frem til lokale løsninger, forsterker dette inntrykket. Siden SHAPES nye konsept raskt ble akseptert av Natos medlemsland, ville dessuten en rigid tolkning av standardene fra hovedkvarterets side neppe gjort annet enn å undergrave hovedideen bak konseptet.

Fortsatt fokus på Nord-Norge

Vedtaket om utbygging av beskyttelsesanlegg for fly på Bodø og Bardufoss under syvende del av infrastrukturprogrammet bekreftet at utviklingen som hadde startet med utbyggingen av Andøya ville fortsette: Både norske og allierte militære myndigheters oppmerksomhet ble i stadig større grad rettet mot Nord-Norge. Betydningen av Bodø i et alliert perspektiv ble bekreftet ved at

273 RA/FD, boks 188 (infrastrukturprogrammet 1952–1963), 89.0, flyplasser, Flesland. FOK til FD, 7. desember 1956.

274 RA/FD, boks 115 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. FOK til FD, 28. januar 1956.

275 RA/FD, boks 115 (infrastruktur 1952–1963), 86.0, flyplasser, felles. Natodel til FD, 3. mars 1954.

Norge for tredje gang ble tildelt midler for utbygging av denne flyplassen. Når Norge først hadde fått gjennomslag for utbygging av fjellhangarer, var det derfor naturlig at også denne flyplassen ble tildelt midler til et slik formål, desto mer som Bodø ble ansett for å være mer utsatt for sovjetiske flyangrep enn hva både norske og allierte militære myndigheter hadde antatt tidligere.²⁷⁶

Norges allierte hadde derimot aldri vist noen interesse for Bardufoss – som vi så i kapittel 4 var det endog stor skepsis forbundet til fellesfinansieringen av denne flyplassen. Når fjellhangarer likevel ble besluttet bygget på Bardufoss, hang dette trolig sammen med den vekt norske myndigheter tilla plassen. Samtidig var ikke beløpet spesielt stort, noe som gjorde det lettere å få gjennomslag for dette prosjektet. Den økende oppmerksomheten om Nord-Norge virket også til Bardufoss fordel. Det var få flyplasser i landsdelen, og disse måtte derfor få maksimal beskyttelse.

Konklusjon: Forsvarskonsept med norske tilpasninger

SHAPES nye forsvarskonsept må ses i lys av overordnede endringer i alliansens strategi. Atomvåpnene ble tillagt enda større betydning med overgangen til en strategi tuftet på massiv gjengjeldelse. Like viktig var imidlertid antakelsen om at Sovjetunionen i løpet av få år ville besitte store mengder atomvåpen. Kvalitetsmessig syntes også den sovjetiske bomben å nærme seg amerikanernes, med den vellykkete prøvesprengningen av en hydrogenbombe i 1953.²⁷⁷ Den vekt atomvåpnene ble tillagt i krig tilsa økt oppmerksomhet om forsvaret av flyplassene, både fordi flybasene ble enda mer sårbare enn før og fordi fly på denne tiden var den primære atomvåpenleverandør. At så mange som mulig av Natos skvadroner overlevde et sovjetisk initiert angrep var en forutsetning for å kunne slå tilbake. SHAPES nye forsvarskonsept var doktrinen om massiv gjengjeldelses defensive speilbilde.

For Norges del nødvendiggjorde nasjonale forhold flere justeringer av SHAPES nye forsvarskonsept. Tilspasningene man

276 Bjerga, *Enhet som våpen*, s. 72

277 Se Skogrand og Tamnes, *Fryktens likevekt*, s. 22.

fikk til i samarbeid med Nordkommandoen vitner om at man i SHAPE nå var villig til å gi regionale myndigheter større handlingsrom overfor alliansens sentrale aktører i forbindelse med infrastrukturprogrammet. Hvor særlig SHAPE tidligere hadde fungert som bremsekloss i forbindelse med regionale avvik fra standardene, ble det åpnet for større grad av variasjon.

På sikt innebar det nye forsvarskonseptets spredningsprinsipp at utbyggingen av flere norske flyplasser ble finansiert av Nato. I forlengelsen av dette ble Værnes i Sør-Trøndelag vedtatt bygget ut i 1958 og Banak i Finnmark i 1960.²⁷⁸ Fra 1956 ble dessuten norske luftstridskrefter tildelt konvensjonelle oppdrag i forbindelse med Natos atomoffensiv mot Østblokken, noe som ytterligere understreket hvor viktig gjennomføringen av det nye forsvarskonseptet var også for Norge.²⁷⁹

278 Se henholdsvis Rune Hovd, *Værnes – fra hovdingsete til storflyplass* (Stjørdal: Luftforsvaret, 2000) og Klevberg "Luftmakt i Finnmark" for ytterligere informasjon om de to flyplassene.

279 Oppdraget jeg her er inne på er Norges rolle i konseptet *Snowcat* (Support of Nuclear Operations With Conventional Attacks). Norske jagerbombefly skulle bidra til Natos atomoffensiv gjennom konvensjonelle angrep på radarinstallasjoner og kontroll- og varslingssystemer. Disse skulle enten ødelegges, eller overbelastes som følge av den store mengden fly som ble satt inn i angrepet, slik at flyene bevæpnet med atomvåpen ikke kunne skilles ut. *Snowcat* ble etablert i 1956–57. For en kort gjennomgang av *Snowcat*, se Kjetil Skogrand, "Luftforsvaret og atomalderen 1950–1970", *IFS Info*, nr. 4 (2002), s. 12–14.

Kapittel 7

Avslutning

Natos infrastrukturprogram innebar fellesfinansiering av en rekke viktige militære anlegg i hele Vest-Europa og bestod av flere ulike komponenter. I perioden 1950–1957 gikk store deler av infrastrukturmidlene til utbygging av flyplasser, men også andre typer anlegg ble finansiert av Nato. Både hovedkvarterer, oljeledninger, radarinstallasjoner og marineprosjekter var inkludert i programmet.

Norge ble tildelt de første bevilgningene gjennom infrastrukturprogrammet på Natos rådsmøte i Lisboa i februar 1952. Forut for dette hadde Norges befatning med programmet i hovedsak vært begrenset til spørsmålet om hvorvidt det skulle gis et norsk bidrag til infrastrukturutbygging på Kontinentet. Etter at norske prosjekter ble inkludert fra tredje del av, fikk programmet en helt annen aktualitet for Norge. Utbygging av flyplasser stod helt sentralt, og fortsatte å være det i de påfølgende delene. Infrastrukturprogrammets tredje del forble imidlertid den største hva angikk midler som ble tildelt Norge i denne perioden. Dette hang sammen med at infrastrukturbehovene gradvis ble fylt, men også at alliansens medlemsland ikke ønsket å påta seg like store økonomiske forpliktelser som tidligere. Samtidig tok alliansen opp nye medlemsland hvor den militære infrastrukturen var mangelfull, noe som innebar at disse landene måtte bli prioritert. Fra 1954 gikk dessuten alliansen over til å planlegge infrastrukturprogrammet over flere år om gangen, slik at medlemslandene nå forpliktet seg til å bidra til fellesfinansiering over en lengre tidsperiode.

Mot midten av femtallet ble programmet en viktig faktor for å styrke Nato-landenes forsvar mot atomvåpen. Særlig var det viktig å sikre luftstridskreftenes overlevelsessevne, for slik å kunne slå tilbake et sovjetisk angrep. Dette ga seg utslag i store endringer ved den enkelte flyplass, og omfattet også Norge. Spesielt de meget utsatte flyplassene i Nord-Norge måtte sikres så godt som mulig.

Strategisk rasjonale

Forutsetningen for finansiering av flyplassene gjennom infrastrukturprogrammet lå i hvilken grad de representerte et nødvendig ledd i norske og allierte forsvarsplaner. Den planlagte bruken av de forskjellige flyplassene var til dels ulik og til dels overlappende. Samtidig var de alle komponenter i et helhetlig basenettverk. Jeg har analysert flyplassenes funksjoner både isolert og plassert dem innenfor et overordnet basenettverk. I tillegg har jeg sett på flyplassene ut fra både et norsk og et alliert perspektiv.

La meg starte med de ulike operative forholdene som lå til grunn for utbyggingen av norske flyplasser på femtallet. Spesielt på Sørøstlandet var flyplasstettheten høy. Her var det samsvar mellom allierte og norske interesser. Flyplassene Gardermoen, Rygge og Torp var alle lokalisert i Oslo-området, og hadde i stor grad overlappende funksjoner. For norske myndigheter var betydningen av disse flyplassene først og fremst knyttet til oppnåelse av luftherredømme over de delene av landet som ble antatt å ligge mest utsatt til for angrep fra Østblokken. Flystyrkene her kunne dessuten bidra til kampene i stredene, i Danmark og på Kontinentet, samt bidra til forsvar mot en eventuell invasjonstyrke som forsøkte å etablere seg langs norskekysten. Dersom fienden lyktes i å opprette brohoder i dette området, ville de norske luftstridskreftene kunne støtte bakkestyrker i strid med styrker fra Østblokken. Disse funksjonene kunne også fylles av Lista flyplass i Vest-Agder, selv om avstanden til Oslo-området tilsa at denne flyplassen ikke kunne bidra kontinuerlig til kampene om luftherredømmet over hovedstaden.

Nettverket av baser, ikke den enkelte flyplass, var avgjørende for Luftforsvarets bidrag til forsvaret av Sør-Norge. Ved å opprette flere moderne flystasjoner oppnådde Luftforsvaret en bety-

delig grad av fleksibilitet. Dette innebar at norske og allierte luftstridskrefter kunne kjempe videre dersom en eller flere av flyplassene ble ødelagt. Samtidig kunne flyenhetene variere mellom flere landingssteder ut fra operasjonelle behov, eller dersom nødsituasjoner skulle nødvendiggjøre det. Ved å spre skvadronene til flere baser, ville det dessuten være vanskeligere å utslette de norske luftstridskreftene gjennom et overraskelsesangrep. Da de økonomiske rammevilkårene ble bedret som følge av Natos infrastrukturprogram, oppnådde Luftforsvaret en langt større overlevelsessevne og operativ frihet enn hva som ellers ville vært tilfellet.

På den norske vestkysten var flyplasstettheten langt mindre. Flyplassene her skulle fylle andre funksjoner enn flyplassene på Sørøstlandet. Ørland og Flesland ville ikke være like utsatt for angrep, siden begge lå mer tilbaketrukket i forhold til et angrep fra øst. Nettopp avstandene til potensielle krigsteatre var avgjørende for Ørlands og Fleslands betydning for invasjonforsvaret. Flesland ble antatt å bli viktig i beskyttelsen av inntaksårene for alliert hjelp, hvor forsyninger og stridsenheter kunne bli kanalisert inn, mens norske styrker førte oppholdene strid mot hva norske og allierte myndigheter antok ville være en overlegen fiende. Flesland ville være sentral i forbindelse med flybeskyttelse av konvoiene i Atlanterhavet, først og fremst mellom Storbritannia og Norge. Etter hvert ble dessuten Ørland en interessant base for støtte og rekognosering for Atlanterhavskommandoen, noe som styrket flyplassens posisjon i Nato. I tilfelle store deler av landet skulle bli besatt av sovjetiske tropper, representerte dessuten Ørland en viktig faktor i trøndelagsområdets betydning som brohode for gjenerobring av Norge. Utbyggingen av disse flyplassene må derfor forstås som et ledd i det norske invasjonforsvar. Bidrag til kampene i stredene, i Danmark og på Kontinentet var mindre aktuelt på grunn av store avstander.

Også i Nord-Norge var avstandene mellom flyplassene store. Den relativt korte distansen til Sovjetunionen forsterket samtidig muligheten for bombeangrep på disse flyplassene. For norske myndigheter var det derfor av stor betydning å få bygget ut et tilstrekkelig antall flyplasser i denne landsdelen, slik at man ikke risikerte

at luftforsvaret av Nord-Norge skulle bli satt ut av spill på et tidlig stadium. For norske myndigheter representerte utbyggingen av flyplassene i Bodø og på Bardufoss hovedsakelig et ledd i det defensive forsvarsfundamentet i Nord-Norge. Luftforsvarets bidrag til forsvarsstillingene i Indre Troms lå til grunn for norske ønsker om fellesfinansiering av disse flyplassene. Dette gjaldt særlig Bardufoss, men også flystyrker som var stasjonert i Bodø kunne bidra. Norske militære myndigheter understreket dessuten tidlig behovet for en tredje flyplass i landsdelen, for å styrke Luftforsvarets evne til å opprettholde luftherredømme i Nord-Norge.

Gradvis ble også allierte militære myndigheter interesserte i å benytte seg av basestrukturen i Nord-Norge. Dette gjaldt særlig Atlanterhavskommandoen. Allierte ønsker om å benytte Andøya og Bodø i overvåkingen av sovjetisk aktivitet i nordområdene la en ny dimensjon til bruken av flyplassene. Samtidig var de svært viktige for krigsoperasjonene i havområdene utenfor Nord-Norge, hvor Atlanterhavskommandoens *Striking Fleet* skulle operere. Flåtens flystyrker skulle rette kjernefysiske angrep mot det nordvestlige Sovjetunionen, og var avhengige av landingsalternativer på land for å oppnå tilstrekkelig fleksibilitet i sine operasjoner. Andøya og Bodø ble således flyplasser av stor betydning for alliansen. Bardufoss ble derimot aldri like sentral. Nato var lite interessert i å benytte seg av denne flyplassen på femtitallet, og den var således begrenset til å representere et ledd i det norske invasjonforsvaret.

Geografisk fordeling

Det norske forsvaret hadde i første halvdel av femtitallet sitt tyngdepunkt i Sør-Norge. Denne prioriteringen gjorde seg også gjeldende i forbindelse med infrastrukturprogrammet. Særlig under den tredje delen av programmet ble Sør-Norge høyt prioritert: Av de syv flyplassene som ble vedtatt bygget ut, lå kun to flyplasser i Nord-Norge. Dette var i tråd med så vel norske som allierte prioriteringer, og var naturlig all den tid Sør-Norge ble antatt å ligge mest utsatt til for angrep. Fra slutten av 1952 og de første månedene av 1953 skjedde imidlertid en gradvis forskyvning i norske myndigheters prioriteringer i forbindelse med infrastrukturprogrammet – finansieringen av en tredje fly-

plass i Nord-Norge ble gitt førsteprioritet. Det nye søkelyset på den nordlige landsdelen hang blant annet sammen med at flyplassbehovet i Sør-Norge var i ferd med å bli dekket, men også en stigende bekymring for sikkerhetsproblemet det militære tomrommet i Nord-Norge innebar. Samtidig ble alliansens oppmerksomhet mot nordområdene, som nevnt ovenfor, for alvor vekket med opprettelsen av Atlanterhavskommandoen i 1952. Vedtaket om å bygge ut Andøya, det til da største enkeltprosjektet i Norge, samtidig som utbyggingen av Flesland ble utsatt, reflekterte det nye fokuset som ble rettet mot den nordlige landsdelen.

Med vesttysk gjenopprustning og Natomedlemskap fra 1955 ble forsvaret på Kontinentet betydelig styrket, og trusselen mot Sør-Norge avtok. Dette forsterket tendensen som allerede hadde ligget latent i prioriteringene gitt Nord-Norge siden 1952–1953, og fortsatte også etter 1957. I 1960 ble ytterligere én flyplass vedtatt bygget ut i Nord-Norge, Banak i Finnmark.

Luftforsvarets hjørnesteiner

Store ressurser ble kanalisert til Norge gjennom Nato i perioden 1950–1957. Til sammen ble militære anlegg til en verdi av nærmere én milliard 1957-kroner bygget ut under infrastrukturprogrammet, hvorav Nato finansierte nærmere 70 prosent.²⁸⁰ Til sammenligning var det samlede forsvarsbudsjettet for perioden ca. 7 milliarder kroner i 1957-priser. Dette innebar at av midlene Norge ble tilført gjennom infrastrukturprogrammet gjennom *hele* den kalde krigen, mottok Norge så vidt i underkant av 25 prosent på femtitallet.²⁸¹ Av midlene Norge ble tildelt dette tiåret, gikk over femti prosent til utbygging av flyplasser.

280 Tilsvarende om lag 10,8 milliarder etter dagens verdier.

281 Se Rolf Tamnes, *Oljealder 1965–1995*, bind 4 i *Norsk utenrikspolitikkshistorie* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997), s. 64. Omregnet til 2006-priser utgjorde infrastrukturprogrammet for hele den kalde krigen ca. 40 milliarder kroner. Av dette ble (fremdeles i 2006-priser) ca. 9 milliarder tilført Norge i perioden 1950–57. Her må det imidlertid bemerkes at det er store vansker heftet ved et forsøk på å få disse tallene absolutt eksakte, all den tid de ulike delene av infrastrukturprogrammet stadig ble justert i forhold til nye prosjekter, kostnadsoverskridelser og lignende.

Kapitaltilførselen til Norge gjennom infrastrukturprogrammet hadde også betydelig verdi for det sivile samfunnet. Anleggene som skulle bygges ut skapte behov for arbeidskraft, og Natos program pustet liv i flere lokalsamfunn. Flyplassutbygging førte med seg utbedring av eksisterende infrastruktur som det sivile samfunnet kunne utnytte seg av, som veier og havner. Ikke minst kunne flere av de fellesfinansierte flyplassene etter hvert brukes av sivile luftfartsselskaper.²⁸²

Flyplassutbyggingen innebar imidlertid også store utfordringer. Størst implikasjoner fikk utbyggingen på Andøya. Her ble et helt lokalsamfunn ekspropriert for å gjøre plass til flystasjonen.²⁸³ Samtidig var flyplassene sannsynlige bombemål dersom en krig skulle bryte ut. Dette ville også kunne få følger for flyplassens omegn.

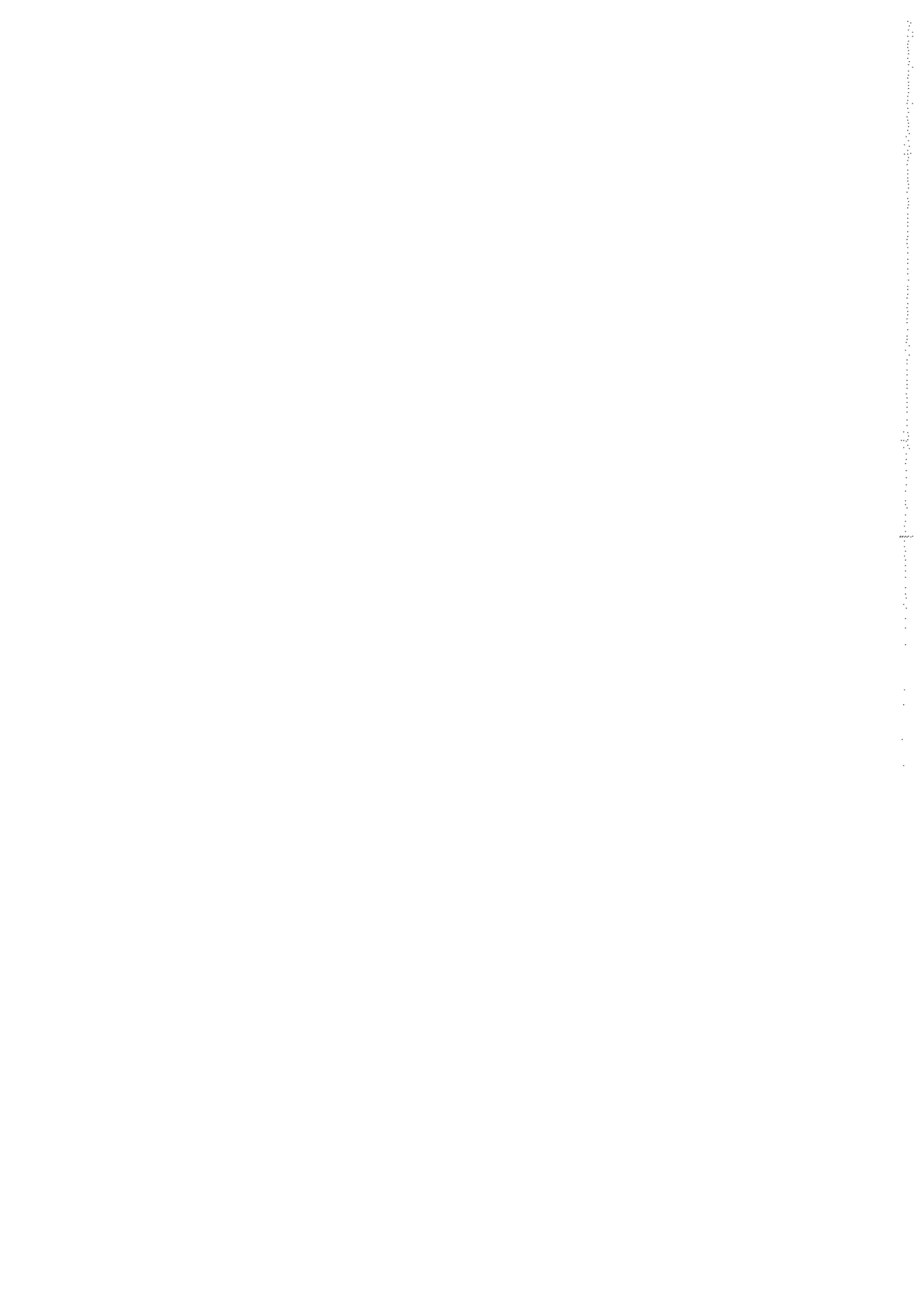
Betydningen av infrastrukturprogrammet var imidlertid aller størst for Forsvaret generelt og Luftforsvaret spesielt. Bidragene fra dette programmet og fra USAs våpenhjelp var store på femtitallet. Tilførselen av kapital utenfra innebar at det norske forsvaret kunne kanalisere mye av sine ressurser til drift i stedet for til kostbare investeringer: For Luftforsvaret utgjorde infrastrukturprogrammet og våpenhjelpen bærebjelkene i forsvarsgrenens ekspansjon i dette tiåret. Uten disse to faktorene ville moderniseringen, og dermed slagkraften, vært langt mindre. Utbyggingen av flyplassene var helt avgjørende for å kunne ta i bruk de moderne jagerflyene forsvarsgrenen ble tilført. Med basis i amerikansk våpenhjelp og Nato-infrastruktur kunne moderniseringen skje i et tempo som ville være utenkelig dersom Norge alene måtte ha stått bak finansieringen.

Ni flyplasser ble bygget ut til moderne standarder i Norge i årene 1950–1957. Dette innebar at det norske luftforsvaret etter hvert rådde over et robust basenettverk med stor geografisk spredning som dekket et vidt spekter av funksjoner, både i forbindelse med forsvaret av Norge og som en viktig norsk komponent i Natos overordnede forsvarsplaner. Flyplassene utgjorde hjørnesteinene i

282 Skogrand, *Alliert i krig og fred*, s. 352–353.

283 Se for eksempel Kleve, "Luftforsvaret som infrastrukturutbygger" og Skogrand, *Alliert i krig og fred*, s. 357.

et luftforsvar som i løpet av femtitallet gikk fra å ha store svakheter til å bli en moderne og slagkraftig forsvarsgren.



English summary

Norway and NATO's Infrastructure Programme 1950–1954

The Infrastructure Programme has been one of NATO's most successful and long-lasting projects ever since its introduction to the member countries at the beginning of the 1950s. The outbreak of the Korean War in 1950, and the subsequent rise in armaments spending throughout the alliance, were the prerequisites for the member countries pulling together and sharing the burden of financing an expansion of military infrastructure. Existing airfields, headquarters, communications, warning systems and port installations were regarded as insufficient and, in many cases, obsolete in terms of new technology.

The trend in NATO at the beginning of the fifties was to allocate the majority of the infrastructure projects to the Central Region of the Alliance. The Norwegian government, though greatly in need of investment in military infrastructure, was left to solve such matters in the first year of the programme on its own. However, this gradually changed and the funds allocated via the Programme started to be more evenly distributed between the member countries. Nevertheless, how to share the burden of financing the programme was still a great obstacle and continued to be so for several years. Up to 1954, this resulted in laborious and time-consuming discussions about the cost-sharing formula. Throughout, the Americans paid nearly half of the expenditure associated with the Infrastructure Programme. American participation was a real necessity, as the European member countries, still rebuilding the damage caused by the Second World War, were reluctant to commit themselves to large investments in military infrastructure. This was also the case in Norway, where the northern parts of the country had been devastated as the occupying Germans withdrew

from the advancing Soviet armies, and as long as the infrastructure funds went solely to the Continent, the Norwegian government was reluctant to contribute to the Programme. It was considered both politically and economically impossible to spend what little there was to spare on military infrastructure in foreign countries. However, when the northern parts of Europe were also included in the Programme, Norwegian scepticism to it changed considerably, as Norway would soon receive large sums of money with which to expand the country's military infrastructure.

However, the Norwegian government's policy on bases long appeared to be a hindrance to Norway receiving any infrastructure support from NATO. This policy, drawn up by the Government in 1949 to calm both national and Soviet opposition to Norway joining NATO, involved no foreign country being granted the right to establish bases in Norway, unless Norway was under imminent threat of attack. When Norway still became a major net receiver of allied infrastructure funds from the beginning of 1952 and on, this was due to both NATO's and the Norwegian authorities' rather wide interpretation of the bases policy: The agreement of 1952 with the American Strategic Air Command represented such a tendency; two Norwegian airfields (Gardermoen and Sola) were given peacetime preparation to receive and support fighter planes on support missions in connection with nuclear attacks against the Eastern Bloc in the event of war. Even though this, apart from technical crews, did not involve peacetime stationing, the SAC-agreement eased American pressure on the Norwegian bases policy, and even though Norway continued to reject requests from the Alliance to drop this policy, this did not lead to any adverse effects on Norway's involvement in the Infrastructure Programme. Instead, using Norwegian airfields became an option for the Alliance in the event of crisis and war, and this was important, bearing in mind Norway's proximity to the Soviet Union.

In Norway, as in the Alliance as a whole, building new and expanding already existing airfields was the area of highest priority within the Infrastructure Programme. This was partly due to lessons learned from the Second World War, where dominating the sky had been decisive in the Allies defeating the Axis Powers. After

the war, the nuclear bomb coming to the forefront of American military planning in the years after 1945 resulted in a golden age for US and Western European air forces which was to last well into the sixties. The Americans were primarily responsible for the strategic bombing of the Soviet Union in the event of war, while the main priority for the lesser European powers was to build up tactical air forces with which to defend NATO homelands.

In the first half of the fifties, most of the infrastructure funds Norway was granted by the Alliance went to the southern parts of the country, in line with both Norwegian and Allied priorities. This area was believed to be the most exposed one in the event of a Soviet attack, and it also encompassed the capital, key industrial areas and the highest population density. To strengthen the ability to defend this area, three airfields in and around Oslo were given NATO funding. In the southernmost part of Norway, Lista airfield was built to protect the Norwegian and Danish straits – this then became an important airfield with which to close in the Soviet Navy in the Baltic Sea.

As a result of the major investments in airfields from 1952 and onwards, the Royal Norwegian Air Force had an impressive complex of bases in Southern Norway at its disposal. Flexibility and mobility were strengthened, and, above all, there was a far greater chance of surviving an attack from the east, and an enhanced ability to win air supremacy over the southern part of Norway. Its greatly improved facilities gave the Norwegian Air Force unprecedented freedom of operation.

On the Norwegian West Coast, the situation was rather different, with much greater distances between the airfields. This area, however, remained less exposed for an attack. The airfields funded by NATO here came to play an entirely different role than did those in the Oslo area, whose main function was to gain air supremacy and stop Soviet forces from gaining a foothold on Norwegian shores. The airfields on the West Coast were built with other concerns in mind, mainly to keep the sea lines to the British Isles and the Continent open so support such as troops, armaments and allied supplies could be received. The areas in which these airfields were built would also have another key role in Norwegian defence

planning, in that they were supposed to function as strongholds to which Norwegian (and allied) troops could retreat in a worst case scenario in which Soviet forces overran the bulk of Norwegian territory. From these strongholds Norway, with the support of its allies, could re-emerge and reoccupy the country.

Though geographically scattered, the airfields on the West Coast could still adequately fulfil their function. However, the situation looked a great deal worse in Northern Norway, where at the beginning of the fifties what little there was of Norwegian forces could be overrun in a matter of days. Only two airfields were funded by NATO, and the presence of the Air Force, due to the limited efforts on behalf of both national and allied authorities, was considered far too small to provide a satisfactory contribution to the defence of Northern Norway, and this part of the country remained exposed. If one of the two airfields fell, the Air Force's contribution to any land battle would be seriously weakened and, as a result, the Army could not be expected to hold on for long. However, NATO's unwillingness to reinforce Northern Norway soon changed. The key factor in the growing allied focus on Northern Norway was the establishment of the Atlantic Command in 1952. This new command was assigned several tasks to perform in the North, and some of these tasks necessitated the use of Norwegian Airfields both in times of peace and after the outbreak of war. The combination of the tasks, which included surveillance of Soviet bases, providing necessary weather reports from the meteorologically unstable north, submarine warfare and, last but not least, the offensive operations of the Atlantic Command's Strike Fleet, opened up for the possibility of NATO partly financing and building a third airfield in Northern Norway on the island of Andøya. Before Andøya was built, the likely fall of Bardufoss, the northernmost airfield built with NATO funding in the years 1950–1957, would in an early phase of war leave the Norwegian army standing alone without any effective air support. An airfield on Andøya would alter this rather bleak scenario considerably, as the island's flanking position, considered ideal by both Norwegian and Allied military leaders, meant that the Air Force could keep on fighting even if Soviet troops managed to

overcome the Norwegian Army in Northern Norway. On top of this, the new focus on this part of Norway would greatly strengthen the chances of reinforcements arriving, with NATO now having strategic interests to defend beyond preventing Norway from being occupied.

Towards the middle of the decade the atomic bomb increasingly came to the forefront of Allied strategic planning. This was a result of attempts to limit defence spending while still counterbalancing Soviet superiority in conventional weaponry. Following this development, the concept of *Massive Retaliation* was adopted by NATO in 1954. In theory this meant that any Soviet attempt, big or small, to seize control over any of NATO's member countries' territory, would result in a massive nuclear onslaught from the Western Powers. The increased importance of nuclear weapons additionally strengthened the air forces throughout the Alliance, as the Bomber Plane remained the primary delivery platform of the Atomic bomb. Simultaneously, the Soviet Union was believed to be making great strides towards achieving nuclear parity with the West. With the chances of a devastating Soviet nuclear attack now increasing, defending its own nuclear capability became a major concern for the Alliance. This resulted in the concept of a *New Defensive Posture* – a defensive mirror image of *Massive Retaliation*. The basic idea behind the new concept was to prevent the Soviets from destroying NATO's potential to strike back in one nuclear blast. This was to be done by scattering airfield components over a much wider area than before, preferably within a radius of seven kilometres outside the centre of the airfields. At the same time, from now on only one squadron was to be stationed at each airfield at any time. A greater degree of geographical spreading of the squadrons reduced the risk of the member countries' air forces being significantly destroyed. The new investments necessitated by the new concept were funded via the Infrastructure Programme.

In Norway, this new approach to airfields was initially met with concern, as only the bases in Southern Norway, due to topographical difficulties, could meet NATO's new criteria. The Norwegians, however, were not negative to the concept in principle, and managed to convince NATO to accept several natio-

nal exceptions from the main standard. Mainly due to economic reasons, the Norwegian Air Force could not adapt to deploying a maximum of one squadron per airfield. Rather, they proposed a different solution for Norway, in which two squadrons were based at the main airfields, from which they would rotate to airfields without permanent deployment. When it came to the local structures at the different air bases, the principle of scattering the components over a wider area was avoided at most airfields by placing different installations, such as hangars, in rock. Following NATO's acceptance, situating defence installations in rock, allowed for by the country's mountainous geography, was to become a watermark of Norwegian military infrastructure throughout the Cold War.

Undeniably, the gains Norway made by virtue of the Infrastructure Programme in the fifties were massive. Close to one billion NOK was channelled to strengthen the country's military infrastructure – of which the Alliance contributed between sixty and seventy per cent. Alongside the material Norway received via the American Military Assistance Programme, NATO's Infrastructure Programme was the catalyst for the transformation of the Air Force from an inefficient and outdated branch of the armed forces, into a highly modernized and powerful service. In total, nine airfields were financed by the Programme to modern standards from 1950–1957. This resulted in the Norwegian Air Force possessing a widespread network of bases, covering a broad range of functions, both in connection with the defence of Norway, but also as an important component in NATO's general defence plans.

Litteratur

- Akselsen, Rune Martin: *Trondheimsleden: Den svenske olje- og forsyningsbasen i Trondheimsfjorden 1950–1970* (Hovedoppgave i historie: Universitetet i Oslo, 1996).
- Berdal, Mats R.: *The United States, Norway and the Cold War 1954–60* (Basingstoke: MacMillan, 1997).
- Bjerga, Kjell Inge: *Enhet som våpen – overstkommanderende i Nord-Norge 1948–2002* (Bergen: Eide Forlag, 2002).
- Breidlid, Olav, Tore Hiorth Oppgård og Per Torblå: *Hæren etter andre verdenskrig 1945–1990* (Oslo: Fabritius, 1990).
- Duvsete, Svein 1997: *Fra avmakt til luftmakt: Flyvåpenets rolle i norsk sikkerhetspolitikk 1945–55* (Hovedoppgave i historie: NTNU, 1997).
- Duvsete, Svein: *Kalde krigere og barmhjertige samaritaner 1945–1990*, bind 3 i *Luftforsvarets historie* (Oslo: Aschehoug, 2004).
- Eriksen, Knut Einar og Helge Pharo: *Kald krig og internasjonalisering 1949–1965*, bind 5 i *Norsk utenriks- politikks historie* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997).
- Hellebust, Anders: *Nato-fellesfinansiert infrastrukturbygging i Norge: en analyse av beslutningsprosesser og innflytelsesrelasjoner* (hovedoppgave i statsvitenskap: Universitetet i Oslo, 1974).
- Hovd, Rune: *Værnes – fra hovedingsete til storflyplass* (Stjørdal: Værnes flystasjon, 2000).
- Hovd, Rune: *Ørland hovedflystasjon* (Ørland: Ørland hovedflystasjon, 2004).
- Ismay, Lord Hasting Lionel: *NATO: The First Five Years* (Paris: Bosch-Utrecht, 1954).
- Kennedy, Paul: *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Vintage Books, 1989).

- Klevberg, Håvard: *Banak flystasjon i strategien 1955–70*. (hovedoppgave i historie: Universitetet i Trondheim, 1995).
- Klevberg, Håvard: "Luftmakt i Finnmark. Banak flystasjon i Den kalde krigen, 1955–1970", *Forsvarsstudier*, nr. 4 (1996).
- Kleve, Karl: "Luftforsvaret som infrastrukturutbygger i Nord-Norge under den kalde krigen – case studie Andøya", *Norsk luftfartsmuseums skriftserie*, nr. 6 (2003).
- Kvale, Stein: *Organisasjon og virksomhet til det tyske flyvåpen i Norge 1940–1945* (Sortland, 1977).
- Luftforsvaret: *Bardufoss flystasjon 1938–1988* (Bardufoss: Flystasjonen, 1988).
- Mørkland, Egil (red.): *Rygge Hovedflystasjon 1945–1995* (Rygge: Rygge hovedflystasjon, 1996).
- Nato Information Service: *Nato Facts and Figures* (Brüssel: NATO, 1971).
- Skogrand, Kjetil: *Alliert i krig og fred 1940–1970*, bind 4 i *Norsk forsvarshistorie* (Bergen: Eide Forlag, 2004).
- Skogrand, Kjetil: "Luftforsvaret og atomalderen 1950–1970", *IFS Info*, nr. 4 (2002).
- Skogrand, Kjetil: *Norge og Koreaspørsmålet 1945–1953*. (Hovedoppgave i historie: Universitetet i Oslo, 1994).
- Skogrand, Kjetil og Rolf Tamnes: *Fryktens likevekt: Atombomben, Norge og Verden: 1945–1970* (Oslo: Tiden, 2001).
- Tamnes, Rolf: "Norway's struggle for the Northern Flank", i Olav Riste (red.), *Western Security: The Formative Years* (Oslo: Universitetsforlaget, 1985).
- Tamnes, Rolf (red.): "Kommandospørsmålet på nordflanken: Utviklingen i to formative perioder", *IFS Info*, nr. 4 (2001).
- Tamnes, Rolf: *Oljealder 1965–1995*, bind 6 i *Norsk utenrikspolitikks historie* (Oslo: Universitetsforlaget, 1997).
- Tamnes, Rolf: *The United States and the Cold War in the High North* (Oslo: Ad Notam, 1991).

- The United States in World Affairs 1952: An Account on American Foreign Relations* (New York: Harper, 1952).
- Tjomsland, Audun: *Høyt spill om Torp* (Sandefjord: Tjomsland Media, 2005).
- Utgård, Per I.: *Bodø Hovedflystasjon 1945–1995* (Luftforsvaret: Bodø, 1995).
- Wiker, Paul V.: “Våpenhjelpen 1949–1953”, *IFS Info*, nr. 1 (1997).
- Aasland, Morten: *A Hook in the Nose of the US Air Force. Norge og opprettelsen av NATOs nordkommando* (hovedoppgave i historie: UiO, 1984).

Kilder

Utrykte kilder

Riksarkivet (RA)

Forsvarsdepartementets arkiv for infrastruktur 1952–1963:

Boks 11 – Infrastruktur 7. og 8. slice.

Boks 115 – Flyplasser, felles

Boks 121 – Flyplasser, felles

Boks 123 – Flyplasser, Andøya

Boks 124 – Flyplasser, Andøya

Boks 128 – Flyplasser, Bardufoss

Boks 129 – Flyplasser, Bodø

Boks 130 – Flyplasser, Bodø

Boks 133 – Flyplasser, Flesland

Boks 136 – Flyplasser, Lista

Boks 143 – Flyplasser, Ørland

Boks 187 – Flyplasser, Flesland

Boks 188 – Flyplasser, Flesland

Utenriksdepartementet

Boks 1915, 33.2/5, Atlanterhavspaktens 9nde rådsmøte, Lisboa, februar 1952.

Boks 1945, 33.2/13b, Atlanterhavspakten, infrastruktur,
1951–1952.

Boks 2059, 33.8/16, Infrastrukturprogrammet, 1952–1953.

Boks 2060, 33.8/16, Infrastrukturprogrammet, 1953.

Institutt for forsvarsstudier (IFS)

Sjefsnemnda

Møtoreferater 1950–1957.

Forsvarets bortsettingsarkiv (FBA)

Forsvarsstabens a-pakt arkiv

Kopier 1. januar – 30. april 1952.

Trykte kilder

Stortinget

St. prp. nr .111 (1952), "Om program for den fortsatte utbyggingen av Forsvaret fram til 1. juli 1954.

St. prp. nr. 28 (1953), "Om ytterligere fellesfinansierte bygge- og anleggsarbeider i tre-årsperioden fram til 1. juli 1954.

St. prp. nr .131 (1953), "Om fortsatte fellesfinansierte bygge- og anleggsarbeider samt kompletteringsarbeider på enkelte flyplasser.

St. prp. nr. 127 (1956), "Om 7. del av det felles finansierte bygge- og anleggsprogram samt en del spesielle spørsmål vedrørende fellesfinansierte byggearbeider.

St. meld. nr. 69 (1957), "Om utbygging av flyplass i Trøndelag for midler fra 7. del av NATO's fellesfinansierte militære bygge- og anleggsprogram.

St. prp. nr. 94, "Om 8. del av fellesfinansierte bygge- og anleggsprogram.

Forsvarsstudier 3/2006

Fleksibilitet, slagkraft og overlevelsessevne

Luftforsvaret og Natos
infrastrukturprogram
1950–1957

Kjetil Vengstad



Institutt for forsvarsstudier

Norwegian Institute for Defence Studies

Fleksibilitet, slagkraft og overlevelsessevne

Luftforsvaret og Natos infrastrukturprogram 1950–1957

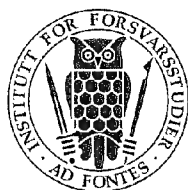
En rekke militære flyplasser ble bygget ut i Norge på 1950-tallet. Med penger mottatt gjennom Natos infrastrukturprogram ble det mulig for Norge å opprette et omfattende og moderne basenettverk som sikret Luftforsvaret en stor grad av fleksibilitet, slagkraft og overlevelsessevne.

Denne studien tar for seg de strategiske overveielser norske myndigheter la til grunn for utbyggingen av de ulike flyplassene, og Natos varierende interesse for prosjektene. Under den kalde krigen ble luftstridskreftene, i kraft av å være det fremste leveringsmiddel for atomvåpen, en stadig viktigere del av de alliertes forsvarsplaner. For Norge var infrastrukturprogrammet en helt sentral komponent i etableringen av et slagkraftig forsvar.



Kjetil Vengstad

har mastergrad i historie fra Universitetet i Oslo og var tidligere masterstipendiat ved Institutt for forsvarsstudier.



Institutt for forsvarsstudier

Norwegian Institute for Defence Studies