



STORTINGET

Innst. 330 S

(2017–2018)

Innstilling til Stortinget
fra næringskomiteen

Prop. 55 S (2017–2018)

Innstilling fra næringskomiteen om Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nord-områdene

Til Stortinget

Sammendrag

Innledning

Det er i dag begrenset tilgang til bredbåndskommunikasjon i nordområdene. Dette skaper utfordringer for ivaretagelse av sikkerhets- og beredskapsrelaterte myndighetsoppgaver som sjøredning, oljeberedskap og kri-sehåndtering. Forsvaret har behov for stabil og sikker kommunikasjon ved operasjoner i norske farvann.

I sammenheng med behandlingen av representant-forslag i Dokument 8:76 S (2015–2016) om å sikre bred-båndskommunikasjon i nordområdene ba Stortinget regjeringen fremme forslag til hvordan bredbåndstele-kommunikasjon kan sikres i norsk del av nordområde-ne, jf. Innst. 304 S (2015–2016).

Det sektorpolitiske selskapet Space Norway har som formål å eie og leie romrelatert infrastruktur og foreta andre investeringer innen romvirksomhet, her- under eie aksjer i andre selskaper med romrelatert virk- somhet. Selskapet er heleid av staten, og eierskapet for- valtes av Nærings- og fiskeridepartementet. Space Nor- way finansieres med inntekter fra egne aktiviteter og mottar ikke tilskudd fra staten.

I proposisjonen foreslås det å gi Space Norway AS i oppgave å realisere et planlagt prosjekt for å styrke sa- tellittkommunikasjon med panarktisk dekning i nord- områdene. Space Norway planlegger å opprette et he-

leid datterselskap med arbeidsnavn «HEO AS», som skal ha som formål å anskaffe, eie og drifte to satellitter i høy- elliptisk bane med tilhørende bakkeinfrastruktur. For å sikre planlagt fremdrift i prosjektet ber Space Norway om et betinget tilsagn om egenkapital.

Regjeringen foreslår at det gis et betinget tilsagn om egenkapital begrenset oppad til 139 mill. USD i tråd med Space Norways henvendelse til eier. Beløpet tilsva- rer om lag 1 098 mill. kroner basert på kurs per 1. mars 2018.

Om prosjektet

Space Norway har siden 2015 arbeidet med å eta- blere satellittbasert kapasitet for bredbåndskommuni- kasjon i nordområdene. Bakgrunnen for prosjektet har vært regjeringens ønske om å styrke kommunikasjons- kapasiteten i nordområdene. Målsettingen har vært å finne løsninger som sikrer samfunns- og myndighetsbe- hov, samt å utrede kommersielle muligheter for å bidra til finansiering av prosjektet.

Space Norways prosjekt baserer seg på en løsning med to satellitter i høyelliptisk bane, som vil gi dekning 24 timer i døgnet i området nord for 65. breddegrad. I tillegg til satellittene vil systemet bestå av en bakkesta- sjon og et operasjonssenter for styring av satellittene. Disse elementene vil bli lokalisert i Norge og sikrer der- med nasjonal kontroll over systemet. Kapasiteten på sa- tellittene vil benyttes av det norske forsvaret, allierte og internasjonale, kommersielle aktører. De kommersielle aktørene vil tilby bredbåndstjenester til offentlige og private brukere. Det vil inngås avtaler med kundene som vil sikre inntekter i hele satellittenes levetid. Etter selskapets fremdriftsplan skal avtaler med kundene være ferdigforhandlet innen første kvartal 2019. Plan-

lagt fremdrift i prosjektet tilsier oppskytning i 2022. Satellittene har en forventet levetid på 15 år.

Orienteringer til Stortinget

Stortinget har blitt orientert om status i utredningsarbeidet gjennom Nærings- og fiskeridepartementets årlige budsjettproposisjoner (Prop. 1 S (2016–2017) og Prop. 1 S (2017–2018)). Arbeidet er også omtalt i Meld. St. 22 (2016–2017) Hav i utenriks- og utviklingspolitikken og Meld. St. 32 (2015–2016) Svalbard. Konseptvalgsutredning (KVU) for elektronisk kommunikasjon i nordområdene og ekstern kvalitetssikring av denne (KS1) ble mottatt i henholdsvis april og oktober 2017.

Henvendelse fra Space Norway

Space Norway leverte 29. juni 2017 en henvendelse til Nærings- og fiskeridepartementet om tilførsel av kapital for å kunne gjennomføre prosjektet. Henvendelsen kunne ikke ferdigbehandles før ekstern kvalitetssikring av konseptvalgsutredningen var gjennomført og de ulike samfunnsbehovene for løsningen tilstrekkelig kartlagt. KS1-rapporten ble mottatt 17. oktober 2017. Space Norway fortsatte arbeidet med prosjektet gjennom høsten og leverte en revidert henvendelse til Nærings- og fiskeridepartementet 31. januar 2018.

Space Norway har bedt om tilførsel av inntil 139 mill. USD. Dette beløpet tilsvarer 25 prosent av prosjektets totale kapitalbehov, som er på 556 mill. USD. Øvrig investeringskapital hentes gjennom eksterne lån og forskuddsbetalinger fra kunder. Beløpet er å anse som en øvre ramme. Space Norway viser til at det fremdeles er usikkerheter i prosjektet, knyttet til at selskapet ikke har ferdigforhandlet avtaler med kunder, leverandører og finansinstitusjoner. For å komme videre med disse forhandlingene trenger selskapet et betinget tilsagn om kapital fra staten. Planlagt fremdrift, med oppskyting av satellittene i 2022, krever et slikt betinget tilsagn våren 2018.

Punkt 5 i proposisjonen lister opp hvilke prinsipper som fra Space Norway sin side vil ligge til grunn for gjennomføring av prosjektet.

Eksterne vurderinger

Samfunnsmessige vurderinger

Utredning av kommunikasjon i nordområdene i tråd med statens retningslinjer for store statlige investeringer ble igangsatt høsten 2016. KVUen ble levert i april 2017. Tilrådingen var å gå videre med konseptet «satellittbasert kommunikasjonssystem med panarktisk dekning». Konseptet innebærer investering i, og oppskytning av, to kommunikasjonssatellitter i høyelliptisk bane, som kan tilby bredbåndskommunikasjon i hele det arktiske området. Dette konseptet samsvarer med Space Norways prosjekt.

Ekstern kvalitetssikring (KS1) ble mottatt i oktober 2017. Rapporten støtter ikke KVUens anbefaling, og tilrår i stedet et revidert nullalternativ. Dette betyr i korte trekk at kvalitetssikrerne mener at samfunnsbehovene for kommunikasjon i nord i løpet av noen år i stor grad vil være løst gjennom ulike initiativ fra markedet, og at det per nå ikke er grunnlag for at staten skal gjøre tiltak.

Forretningsmessige vurderinger

Rådgivingselskapet EY har på oppdrag fra departementet vurdert forretningsmessigheten i Space Norways prosjekt. Konklusjonen fra rådgiveren, som ble levert 28. august 2017, var at prosjektet var forretningsmessig lønnsomt basert på de forutsetninger som selskapet la til grunn.

I forbindelse med at Space Norway leverte en oppdatert henvendelse om kapital 31. januar 2018, gjorde EY en ny gjennomgang av det forretningsmessige grunnlaget for prosjektet. Konklusjonen er fortsatt at prosjektet vurderes å være forretningsmessig lønnsomt, med prosjektavkastning og egenkapitalavkastning på henholdsvis 6,0 og 6,9 prosent. En viktig forutsetning for vurderingen er at markedsrisiko er tilnærmet eliminert på grunn av forutsetninger om avtaler med nøkkelpartnere i hele levetiden for satellittene. Rådgiveren legger til grunn at viktige prinsipper knyttet til endelige investeringsbeslutninger følges. EY understreker at små avvik fra prinsippene kan få signifikante effekter på prosjektets lønnsomhet.

Departementets vurderinger

KVUen tilrår en løsning som tilsvarer Space Norways prosjekt, mens KS1 ikke støtter denne tilrådingen. I etterkant av KS1 ble det gjennomført en høring hos relevante departementer og direktorater. Det ble fra flere av høringsinstansene pekt på at KS1 undervurderer eksisterende og fremtidige behov for bredbånd i nordområdene og overvurderer kapasiteten som kan oppnås fra alternative løsninger. Nærings- og fiskeridepartementet vurderer at reelle samfunnsbehov tilsier at det er nødvendig å få på plass styrket kapasitet for satellittkommunikasjon i nordområdene. Nordområdene er Norges viktigste strategiske ansvarsområde. Norske myndigheters tilstedeværelse og evne til å operere i disse områdene er et vesentlig element i nordområdepolitikken. Stabile og sikre kommunikasjonsløsninger er en vesentlig faktor for dette. Det er særlig viktig å få på plass kapasitet som kan dekke Forsvarets behov, noe som ikke vil kunne oppnås innenfor løsningen som KS1 anbefaler. Space Norways prosjekt dekker etter departementets vurdering samfunnsbehovene for kommunikasjon i nordområdene. Prosjektet, som tilrettelegger for salg av kapasitet i det kommersielle markedet, innebærer en mulighet til å få dekket disse behovene til en lavere kostnad enn om dette skulle realiseres som en ren statlig in-

vestering. Space Norways prosjekt er derfor etter departementets vurdering den mest kostnadseffektive måten å dekke norske brukerbehov i nordområdene på.

Det er viktig at Space Norway gis et tilsagn om egenkapital raskt, slik at prosjektet kan gjennomføres som planlagt. Årsaken til dette er blant annet at det gjelder en tidsbegrensning på frekvenskonsesjon gitt av amerikanske myndigheter, samt at selskapets kunder har behov for fremdrift i prosjektet av kommersielle grunner. Videre fremdrift i forhandlingene selskapet har med leverandører, kunder og finansinstitusjoner, krever at staten som eier nå gir et betinget tilsagn om kapital.

Nærings- og fiskeridepartementet anbefaler at et tilsagn om kapitaltilførsel, oppad begrenset til 139 mill. USD, gis med betingelse om at grunnprinsippene som beskrevet under proposisjonens punkt 5 Henvendelse fra Space Norway, følges. Dette betyr at selskapet ikke vil bli tilført midler før bindende avtaler med kunder er inngått og all kapasitet er forhåndssolgt for hele prosjektets levetid. På denne måten unngår selskapet markedsmessig risiko og har begrenset inntektsrisikoen til en motpartsrisiko. Prosjektet må ivareta Forsvarets behov for militært bredbånd under norsk kontroll og skal søke å ivareta luftfartens behov. Nærings- og fiskeridepartementets tilsagn om egenkapital skal gis med krav om forretningsmessig lønnsomhet.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Regjeringen foreslår at det gis et betinget tilsagn om egenkapital begrenset oppad til 139 mill. USD, slik at Space Norway AS kan fullføre forhandlinger for å realisere prosjektet for å etablere satellittbasert kapasitet for bredbåndskommunikasjon i nordområdene. Beløpet tilsvarende om lag 1 098 mill. kroner basert på kurs per 1. mars 2018. Det tas sikte på at det vil foreslås bevilget midler til prosjektet i 2019.

Investeringskostnaden for prosjektet er i all vesentlighet i amerikanske dollar. Når prosjektet er igangsatt, og spesielt ved undertegning av kontrakter med leverandører, forutsettes det at selskapet sikrer fremtidige utbetalinger mot svingninger i valutakursen. Avkastning på den bevilgede egenkapitalen tilføres statskassen og bevilges som utbytte på statsbudsjettet.

Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Ruth Grung, Cecilie Myrseth, Nils Kristen Sandtrøen og Terje Aasland, fra Høyre, Margunn Ebbesen, Ingunn Foss, Kårstein Eidem Løvaas og Tom-Christer Nilsen, fra Fremskrittspartiet, Kjell-Børge Freiberg og Morten Ørsal Johansen, fra Senterpartiet, Geir Adelsten Iversen og lederen Geir Pollestad, fra Sosialistisk

Venstreparti, Torgeir Knag Fylkesnes, fra Venstre, André N. Skjelstad, og fra Kristelig Folkeparti, Steinar Reiten, viser til Prop. 55 S (2017–2018) Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene.

Komiteen viser til at regjeringen i denne proposisjonen foreslår å gi Space Norway AS i oppgave å realisere et planlagt prosjekt for å styrke satellittkommunikasjon med panarktisk dekning i nordområdene. Komiteen viser videre til at Space Norway planlegger å opprette et heleid datterselskap med arbeidsnavn «HEO AS», som skal ha som formål å anskaffe, eie og drifte to satellitter i høyelliptisk bane med tilhørende bakkeinfrastruktur.

Komiteen mener dagens begrensede tilgang på bredbåndskommunikasjon i nordområdene er en utfordring for ivaretagelse av sikkerhets- og beredskapsrelaterte myndighetsoppgaver, og er enig i at denne må utbedres.

Komiteen viser til at regjeringen ber om Stortingets samtykke til at Nærings- og fiskeridepartementet i 2018 kan gi et betinget tilsagn til Space Norway AS om egenkapital begrenset oppad til 139 mill. USD, slik at selskapet kan fullføre forhandlinger om å realisere et prosjekt for å etablere satellittbasert kapasitet for bredbåndskommunikasjon i nordområdene, under forutsetning av at:

- Prosjektet ikke settes i gang før avtaler med kunder som sikrer en inntektsstrøm i hele prosjektperioden, er inngått.
- Alle kundene skal dekke sin andel av investeringskostnader og driftskostnader.
- Prosjektet ikke settes i gang uten at
 - prosjektet genererer ønsket avkastning
 - tilstrekkelig likviditet er sikret gjennom hele perioden prosjektet løper
 - prosjektet ivaretar Forsvarets behov for militært bredbånd under norsk kontroll.

Komiteen støtter dette, men mener regjeringen må komme tilbake til Stortinget hvis oppfyllelse av disse kriteriene skaper uforholdsmessige forsinkelser i fremdriften til prosjektet, av hensyn til ivaretagelse av sikkerhets- og beredskapsrelaterte myndighetsoppgaver.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til Dokument 8:76 S (2015–2016) og Innst. 304 S (2015–2016), der representanter fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet ba regjeringen fremme forslag til hvordan bedre bredbåndskommunikasjon kan sikres i norsk del av nordområdene. Bakgrunnen for forslaget var at eksisterende systemer for satellittkommunikasjon i områdene nord for 75. breddegrad har svært begrenset ytelse og

kapasitet, og dette er derfor en veldig viktig sak i et nordområdeperspektiv. Det vises i den forbindelse til at om lag 80 prosent av skipstrafikken i Arktis foregår i norske farvann. Samtidig er gode kommunikasjonsløsninger viktig for blant annet suverenitetshevdelse, forskning, klima- og miljøovervåking. I representantforslaget ble det pekt på rominfrastrukturen som et virkemiddel for å sikre bedre bredbåndskommunikasjon, og det ble også pekt på at vi fra norsk side, med norsk teknologi og infrastruktur, kan ta en lederrolle som vil befeste Norges posisjon i Arktis.

Disse medlemmer viser til at det allerede i det nevnte representantforslaget og innstillingen ble pekt på det statlig eide Space Norway som en naturlig aktør i denne sammenheng.

Etter komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti sitt syn er strategisk statlig eierskap til slik kritisk infrastruktur viktig, både på grunn av de behovene Norge har for å drive myndighetsutøvelse, og for å legge til rette for videre verdiskaping i nordområdene.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til at under behandlingen av representantforslaget våren 2016 fremmet representantene fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet forslag om at nødvendige kapitalavsetninger skulle avsettes i statsbudsjettet for 2017. Dette forslaget ble imidlertid nedstemt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet viser til at i Arbeiderpartiet sitt alternative budsjett for 2017 ble det foreslått å styrke egenkapitalen til Space Norway med 500 mill. kroner

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti merker seg at den gjennomførte KVUen tilrår en løsning som tilsvare Space Norways prosjekt, og ser det som positivt at regjeringen nå fremmer forslag om å gi Space Norway i oppgave å realisere et planlagt prosjekt for å styrke satellittkommunikasjon med pan-arktisk dekning i nordområdene. Disse medlemmer merker seg videre at regjeringen mener det er viktig at Space Norway gis tilsagn om egenkapital raskt, og støtter dette.

Komiteen viser til at Norge er et land som har stor nytte av romvirksomhet. Med spredt befolkning, store havområder og stort innslag av naturressursbasert næringsvirksomhet og maritim transport har Norge stor nytte av satellittbasert navigasjon, kommunikasjon og overvåking. Ikke minst gjelder dette i nordområdene, hvor avstander ofte er en utfordring.

Komiteen viser til at satsingen på de europeiske satellittnavigasjonsprogrammene, Galileo og EGNOS, bidrar til å dekke viktige norske behov i nordområdene som presis og pålitelig navigasjon og søk og redning. Tilsvarende bidrar satsingen på jordobservasjonsprogrammet Copernicus til blant annet kartlegging av sjøis, overvåking av skip, fiskerioppsyn, overvåking av oljesøl og algeoppblomstring, klima- og miljøovervåking, ressursforvaltning og suverenitetshevdelse i nord.

Komiteen viser til at eksisterende systemer som tilbyr satellittkommunikasjon i havområdene nord for 72–75 grader nord, har begrenset ytelse og kapasitet. Dette kan være en utfordring i blant annet søk og redningsoperasjoner. Gode kommunikasjonsløsninger er viktig for suverenitetshevdelse, forskning og klima- og miljøovervåking. Et robust kommunikasjonssystem vil også kunne legge til rette for økt verdiskaping i nordområdene.

Komiteens flertall, alle unntatt medlemmene fra Arbeiderpartiet, viser til at regjeringen i sin nordområdestrategi og havstrategi varslet en satsing på bedre kommunikasjonssystemer i nordområdene. Prosjektet som nå legges frem, bidrar til økt sikkerhet og verdiskaping i nordområdene og utvikling av norsk romindustri.

Uttalelse fra utenriks- og forsvarskomiteen

Komiteens utkast til innstilling ble 15. mai 2018 oversendt utenriks- og forsvarskomiteen for uttalelse. Utenriks- og forsvarskomiteen uttaler følgende i brev av 24. mai 2018:

«Utenriks- og forsvarskomiteens medlemmer slutter seg til næringskomiteens utkast til innstilling til Prop. 55 S (2017–2018), og har ingen ytterligere merknader.»

Komiteens tilråding

Komiteens tilråding fremmes av en samlet komité.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

Stortinget samtykker i at Nærings- og fiskeridepartementet i 2018 kan gi et betinget tilsagn til Space Norway AS om egenkapital begrenset oppad til 139 mill. USD, slik at selskapet kan fullføre forhandlinger om å realisere et prosjekt for å etablere satellittbasert kapasitet for bredbåndskommunikasjon i nordområdene, under forutsetning av at nærmere angitte betingelser oppfylles.

Oslo, i næringskomiteen, den 28. mai 2018

Geir Pollestad

leder

Steinar Reiten

ordfører

