



# Prop. 55 S

(2017–2018)

Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

## Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene

*Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 23. mars 2018,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 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 krisehåndtering. Forsvaret har behov for stabil og sikker kommunikasjon ved operasjoner i norske farvann.

I sammenheng med behandlingen av representantforslag *Dokument 8:76 S (2015–2016) om å sikre bredbåndskommunikasjon i nordområdene* ba Stortinget regjeringen fremme forslag til hvordan bredbåndstelekommunikasjon kan sikres i norsk del av nordområdene, jf. Innst. 304 S (2015–2016). I denne proposisjonen foreslås det å gi Space Norway AS i oppgave å realisere et planlagt prosjekt for å styrke satellittkommunikasjon med pan-arktisk dekning i nordområdene. 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. 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 Norway henvendelse til eier. Beløpet tilsvarer om lag 1098 mill. kroner basert på kurs per. 1. mars 2018.

### 2 Om Space Norway AS

Det sektorpolitiske selskapet Space Norway har som formål å eie og leie romrelatert infrastruktur og foreta andre investeringer innen romvirksomhet, herunder eie aksjer i andre selskaper med romrelatert virksomhet. Selskapet er heleid av staten, og eierskapet forvaltes av Nærings- og fiskeridepartementet.

Space Norway finansieres med inntekter fra egne aktiviteter og mottar ikke tilskudd fra staten. Hoveddelen av selskapets inntekter består i dag av utbytte fra Kongsberg Satellite Services (KSAT AS). Øvrige inntekter stammer fra salg av kommunikasjonskapasitet i fiberkabelen mellom Svalbard og fastlandet, samt i transponderen på THOR 7-satellitten, som gir kommunikasjonsforbindelse til Troll-stasjonen. Selskapet utvikler flere nye prosjekter innen romrelatert infrastruktur, herunder prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene.

### 3 Om prosjektet

Space Norway har siden 2015 arbeidet med å etablere satellittbasert kapasitet for bredbåndskommunikasjon i nordområdene. Bakgrunnen for prosjektet har vært regjeringens ønske om å styrke kommunikasjonskapasiteten i nordområdene.

Målsettingen med arbeidet har vært å finne løsninger som sikrer samfunns- og myndighetsbehov, 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 bakkestasjon og et operasjonscenter for styring av satellittene. Disse elementene vil bli lokalisert i Norge og sikrer dermed nasjonal kontroll over systemet. Kapasiteten på satellittene vil benyttes av det norske forsvaret, allierte og internasjonale, kommersielle aktører. De kommersielle aktørene vil tilby bredbåndstjenester til offentlige og private brukere. I tillegg omfatter prosjektet opsjoner på ytterligere kapasiteter, som skal løse ulike kommunikasjons- og navigasjonsbehov for luftfarten. Disse vurderes inkludert i prosjektet om det finnes kunder for det. Hvorvidt opsjonene skal benyttes, forventes avklart høsten 2018. 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. Planlagt fremdrift i prosjektet tilsier oppskyting i 2022. Satellittene har en forventet levetid på 15 år.

#### 4 Orienteringer til Stortinget

I sammenheng med behandlingen av representantforslag *Dokument 8:76 S (2015–2016) om å sikre bredbåndskommunikasjon i nordområdene* ba Stortinget regjeringen fremme forslag til hvordan bredbåndstelekommunikasjon kan sikres i norsk del av nordområdene, jf. Innst. 304 S (2015–2016). Daværende næringsminister Monica Mæland viste til at det skulle igangsettes en ekstern utredning i tråd med statens retningslinjer for større statlige investeringer (KS-regimet). Transport- og kommunikasjonskomiteen støttet igangsettelse av en slik utredning. 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*. Konseptvalgutredning (KVU) for elektronisk kommunikasjon i nordområdene og ekstern kvalitetssikring av denne (KS1) ble mottatt i henholdsvis april og oktober 2017.

#### 5 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 (KS1) av konseptvalgutredningen 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, tilsvarende 1098 mill. kroner ved en valutakurs på 7,9. Dette beløpet tilsvarer 25 prosent av prosjektets totale kapitalbehov, som er på 556 mill. USD og inkluderer opsjonene omtalt over. Øvrig investeringskapital hentes gjennom eksterne lån og forskuddsbetalinger fra kunder. Beløpet er å anse som en øvre ramme. Hvorvidt rammen vil benyttes fullt ut, avhenger av om Space Norway velger å inkludere opsjonene. Skulle Space Norway velge å ikke benytte seg av opsjonene, vil kapitalbehovet bli mindre. Space Norway viser til at det fremdeles er usikkerheter i prosjektet. Denne usikkerheten knytter seg 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.

Selskapet viser til at følgende prinsipper vil ligge til grunn for gjennomføring av prosjektet:

- Prosjektet settes ikke i gang før avtaler med kunder som sikrer en inntektsstrøm i hele prosjektperioden er inngått. Dette medfører at selskapet ikke tar noen markedsmessig risiko, men har begrenset inntektsrisikoen til kun å relatere seg til en motpartsrisiko.
- Alle kundene skal dekke sin andel av investeringskostnader og driftskostnader. Dette innebærer at dersom investeringskostnadene øker i forhold til det som opprinnelig ble antatt, vil inntektene også måtte øke. Dette prinsippet reduserer risikoen i prosjektet, da økte investeringskostnader ikke vil påvirke lønnsomheten i betydelig grad, men kun størrelsen på prosjektet og kapitalbehovet. Dette kan for eksempel relatere seg til opsjoner/tilleggsmoduler der en økt investeringskostnad vil måtte resultere i økte kundeinntekter.

- Prosjektet settes ikke i gang uten at
  - prosjektet genererer ønsket avkastning
  - tilstrekkelig likviditet er sikret gjennom hele perioden prosjektet løper
  - strategiske nasjonale hensyn er på plass

Med strategiske nasjonale hensyn menes at prosjektet ivaretar Forsvarets behov for militært bredbånd under norsk kontroll.

## 6 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 kommunikasjons-system med pan-arktisk dekning*». Konseptet innebærer investering i, og oppskytning av, to kommunikasjonssatellitter i høy-elliptisk 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 kvalitetssikreren 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. Sammenliknet med KVUen bygger KS1 på et lavere anslag for eksisterende og fremtidige brukerbehov og en mer optimistisk vurdering av eksisterende og fremtidige alternative kommunikasjonsløsninger.

### *Forretningsmessige vurderinger*

Rådgivingselskapet EY har på oppdrag fra departementet vurdert forretningsmessigheten i Space Norways prosjekt. EY gjorde den første vurderingen i forbindelse med henvendelsen fra SPN 29. juni 2017. 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 forret-

ningsmessig lønnsomt, med prosjektavkastning og egenkapitalavkastning på henholdsvis 6,0 og 6,9 prosent. Etersom egenkapitalavkastningen er høyere enn prosjektavkastningen vurderer EY prosjektet som lønnsomt. EY har vurdert at avkastningskravet til prosjektet, blant annet basert på sammenligninger med andre selskaper, bør ligge over seks prosent. En viktig forutsetning for denne vurderingen er ifølge rådgiveren at markedsrisiko er tilnærmet eliminert på grunn av forutsetninger om avtaler med nøkkelkunder i hele levetiden for satellitten. 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. For det første skal ikke prosjektet settes i gang før avtaler med kunder som dekker hele prosjektperioden er inngått. Videre skal, dersom prosjektet endres med tilgjengelige opsjoner, enhver økning i investerings- og driftskostnad dekkes inn gjennom økte inntekter. Rådgiveren understreker også viktigheten av at alle avtaler, både knyttet til investeringen og mot kunder, kvalitetssikres ved hjelp av kompetente ressurser.

## 7 Departementets vurderinger

KVUen tilrår en løsning som tilsvarende 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 blant annet 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 det er reelle samfunnsbehov som 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. Departementets vurdering er at Space Norways prosjekt dekker samfunnsbehovene for kommunikasjon i nordområdene. Space Norways prosjekt, hvor det tilrettelegges 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 investering. Space Norways prosjekt er derfor etter departementets vurdering den mest kostnadseffektive måten å dekke norske brukerbehov i nordområdene. Det foreligger ikke grunnlag for å utrede dette videre etter statens KS-ordning, da denne ordningen ikke omfatter statlig eide aksjeselskaper som er ansvarlige for sine egne investeringer.

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 punkt 5 *Henvedelse fra Space Norway* følges. Dette betyr at selskapet ikke vil bli tilført midler før bindende avtaler med kunder er inngått, og all kapasitet er forhåndsøkt for hele prosjektets levetid. På denne måten unngår selskapet markedsmessig risiko, og har begrenset inntektsrisikoen til en motpartsrisiko (risiko for at kundene ikke overholder sine forpliktelser). Det forutsettes også at Space Norway tilknytter seg tilstrekkelig kompetanse innenfor teknisk-, juridisk- og finansielle problemstillinger for å sikre en forsvarlig gjennomføring av prosjektet. 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. Ut fra ekstern rådgivers vurdering vil en forretningsmessig lønnsomhet forsvares med en avkastning på prosjektet høyere enn seks prosent. Egenkapitalavkastningen må også være høyere enn prosjektavkastningen.

Det bemerkes at prosjektets tjenesteytelser kan utløse lisensplikt etter eksportkontrollregelverket. Eventuell lisensplikt vil måtte vurderes på grunnlag av de konkrete tjenestene som blir aktuelle. Det bør derfor tas et forbehold i kontrakter med kunder om at eventuell eksportlisens er innvilget av Utenriksdepartementet.

## 8 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 tilsvarer om lag 1098 mill. kroner basert på kurs per. 1. mars 2018. Det tas sikte på at det vil foreslås bevilget midler til prosjektet i 2019. Departementet anbefaler at tilsagnet gis med følgende forbehold:

- Prosjektet settes ikke 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 settes ikke 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

Før egenkapital utbetales, skal selskapet dokumentere at prinsippene som ligger til grunn for disse forbeholdene er fulgt. 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.

Nærings- og fiskeridepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et fremlagt forslag til proposisjon til Stortinget om Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene.

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til vedtak om Space Norway AS og prosjekt for satellittkommunikasjon i nordområdene

*Betinget fullmakt*

I

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 full-

føre forhandlinger om å realisere et prosjekt for å etablere satellittbasert kapasitet for bredbåndskommunikasjon i nordområdene, under forutsetning at nærmere angitte betingelser oppfylles.

---

---





