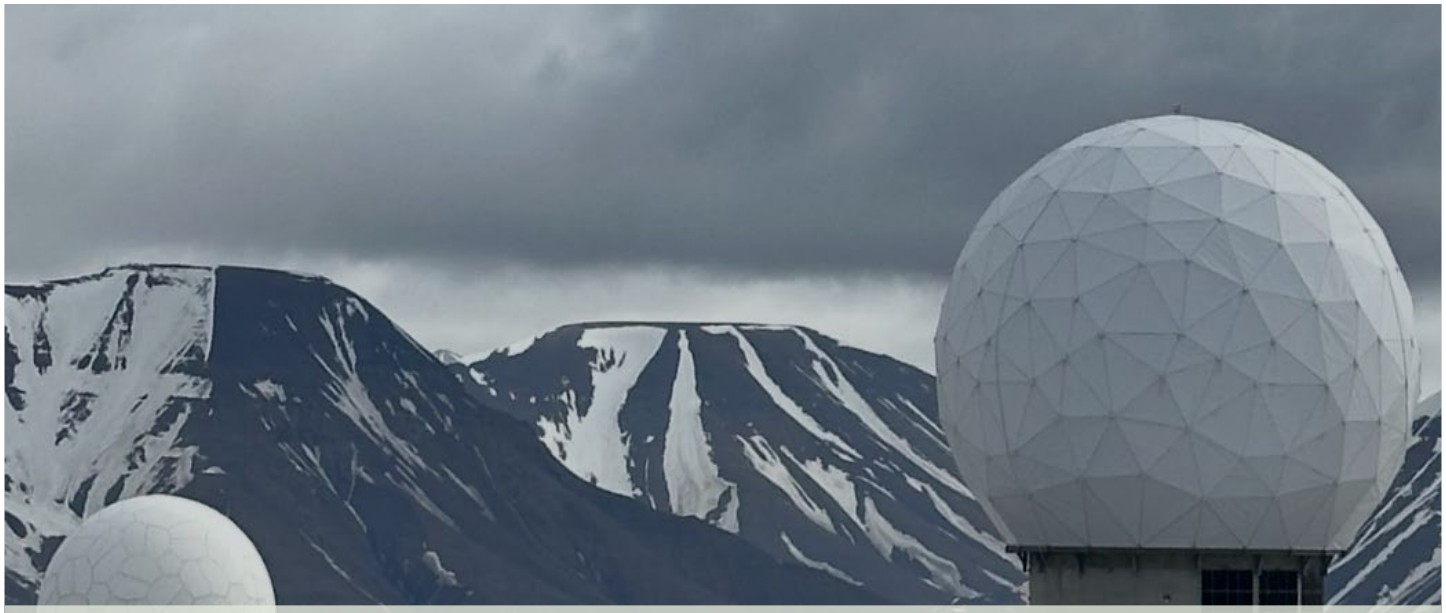
Norsk Utenrikspolitisk Institutt

POLICY BRIEF – 20 / 2026



Hvordan bør Norge forvalte rominfrastrukturen i nord?

Svalbard, Andøya, sikkerhet og geopolitikk

Niels Nagelhus Schia, NUPI

Sammendrag

Hvordan bør Norge forvalte rominfrastrukturen i nord når den både er en sikkerhetsressurs, en økonomisk ressurs og en arena for stormaktsrivalisering? Norsk evne til å overvåke egne havområder, bidra til stabilitet på Svalbard og opprettholde relevans i alliansesamarbeidet hviler i økende grad på denne infrastrukturen, samtidig som presset fra statlige og kommersielle aktører øker.

Denne policy briefen bruker Stacie Goddard og Daniel Nexons (2016) rammeverk for maktpolitikk som kollektiv mobilisering. Et sentralt begrep er «repertoarer», dvs. handlemåter en aktør har tilgjengelig og erfaring med å bruke. Skillet mellom fortrinn og repertoarer brukes her til å analysere hvordan Norge kan omsette geografi, infrastruktur og troverdighet til innflytelse. Repertoaret består av måtene disse fortrinnene mobiliseres på gjennom blant annet allianser, regelverk og tjenester.

Briefen presenterer først repertoarperspektivet og Norges tre fortrinn. Deretter analyseres tre utfordringer for norsk handlingsrom: (1) sivil og militær bruk av rominfrastrukturen, (2) gjensidig avhengighet mellom Norge og allierte, og (3) kommersielle aktørers økende rolle. Avslutningsvis gis fem anbefalinger for hvordan Norge kan mobilisere fortrinnene mer strategisk.

Fortrinn og repertoarer

Goddard og Nexon beskriver maktpolitikk som noe aktører gjør, ikke noe de har. Norge har i seksti år hatt de samme fortrinnene: (1) en geografi ingen kan kjøpe, (2) infrastruktur og (3) opparbeidet troverdighet som forutsigbar forvalter. Det som har variert, er hva Norge har gjort med dem.

Perspektivet på repertoarer tydeliggjør for det første at geografi alene ikke gir innflytelse. Svalbard har ligget like gunstig til siden Svalbardtraktaten ble undertegnet i 1920 og norsk suverenitet over

øygruppen anerkjent. Det er først når beliggenheten kobles til allianser, regelverk og tjenester at den blir en maktressurs. For det andre viser tre episoder hvordan Norge har kombinert regulering, tilbakeholdenhet og vertskap. ESRO-saken på 1960-tallet dreide seg om etableringen av en europeisk satellittstasjon på Svalbard og sikkerhetspolitiske betenkeligheter. Jordstasjonsforskriften fra 2017 etablerte særskilte regler for nedlesning av satellittdata på Svalbard. I 2024 ble norske satellitter brukt til å huse amerikanske militære nyttelaster som del av Space Norways Arctic Satellite Broadband Mission. Episodene viser hvordan Norge har utnyttet geografiske og infrastrukturelle fortrinn uten å gi avkall på sikkerhetspolitiske hensyn. I alle tre har Norge lagt vekt på forutsigbarhet, som bidrar til at en alliert stormakt legger militær kommunikasjon i norske hender. For det tredje er stater ikke de eneste aktørene som kan få innflytelse. Kommersielle aktører kan bygge relasjoner, kontrollere viktig infrastruktur og påvirke utviklingen gjennom sine posisjoner. Dette er særlig viktig i rommet, der selskaper i økende grad kontrollerer infrastruktur og tjenester med sikkerhetspolitisk betydning. Private romselskaper er dermed selvstendige maktaktører i nord, ikke bare leverandører til stater.

Norges tre fortrinn kan dermed settes opp enkelt. Geografien gjør norsk territorium fra Andøya via Tromsø til Svalbard til et nær obligatorisk passeringspunkt for satellitter i polarbane. Infrastrukturen, det vil si bakkestasjonene, oppskytingsbasen på Andøya og Space Norways satellitter, er allerede bygget og i drift. Troverdigheten som seksti år med forutsigbar forvaltning av sensitiv virksomhet har bygget opp, er et diplomatisk fortrinn i seg selv. Repertoaret er det Norge gjør med disse tre, vertskapet, nedlesningen og aktsomheten som har holdt spenningen nede. Troverdigheten skiller seg fra de to andre ved at den er skapt av repertoaret. Geografien ligger fast og anleggene står der, men omdømmet må vedlikeholdes gjennom fortsatt praksis, og er derfor det fortrinnet Norge raskest kan miste.

Det avgjørende poenget er at dette repertoaret i dag forvaltes som nærings- og forskningspolitikk, mens rommet for stormaktene er blitt et felt for maktpolitikk. Norge har øvd inn ett ledd i repertoaret, forutsigbarheten, og forvaltet det som en begrensning. Det neste leddet mangler, nemlig å bruke posisjonen aktivt til å forme tjenester og kjøreregler. Poenget er ikke at Norge skal militarisere virksomheten, men at innflytelse i nord vil avhenge av evnen til å koble romdata til verdiskaping, forsvar, forvaltning, maritim næring, energi og diplomati, og av evnen til å sette kjørereglene for hvordan dette gjøres, før andre gjør det. BarentsWatch er et eksempel på en slik kobling på sivil side. Det illustrerer hvordan verdien av rominfrastruktur ikke bare ligger i selve infrastrukturen eller dataene, men i det som kan bygges rundt dem når de kobles til andre sektorer og behov.

Tre utfordringer for norsk handlingsrom

Norsk rominfrastruktur reiser tre sammenvevde utfordringer. For det første må den kunne brukes til sivile formål samtidig som den har militær betydning. For det andre gir infrastrukturen Norge og allierte strategiske fordeler, men skaper også gjensidig avhengighet og sårbarhet. For det tredje kontrollerer kommersielle aktører stadig mer av infrastrukturen og tjenestene som sikkerheten avhenger av. De følgende delene drøfter utfordringene hver for seg før briefen vurderer hvordan Norge kan bruke sine fortrinn til å håndtere dem.

Utfordring 1: Sivil og militær bruk

Diskusjonene om antenner på Svalbard er eldre enn månelandingen. Da den europeiske romforskningsorganisasjonen ESRO (en av forgjengerne til ESA) ville etablere en stasjon for nedlesning av satellittdata på Svalbard på 1960-tallet, advarte norsk etterretningstjeneste mot å bli viklet inn i et elektronisk kappløp på øygruppen. Stasjonen Kongsfjorden Telemetristasjon ble etablert i Ny-Ålesund i 1967 og markerte overgangen fra gruvesamfunn til den mer moderne forskningsaktiviteten som Kings Bay AS tilrettelegger for i dag. Stasjonen var en av ESROs fire bakkestasjoner for sporing av og kommunikasjon med romfartøy. Stasjonen ble lagt ned i 1974. I bokkapitlet «Sikkerhetspolitiske utfordringer og militær virksomhet» (2020) viser Rolf Tamnes hvordan mønsteret har fulgt Svalbard siden, romvirksomheten trekkes mot øygruppens gunstige geografi, og mistanken om militære formål følger etter.

Mønsteret gjentok seg da bakkestasjonen SvalSat ble etablert utenfor Longyearbyen i 1997, i et samarbeid mellom norske aktører og NASA, og senere bygget ut til verdens største kommersielle bakkestasjon. Norge har svart på russisk uro med selvpålagte begrensninger som går lenger enn Svalbardtraktatens forbud mot bruk i krigsøyemed. Jordstasjonsforskriften som trådte i kraft 1. mai 2017 forbyr å lese ned data fra satellitter som ivaretar funksjoner spesielt for militære formål, eller der dataene kun gjøres tilgjengelige militært. Tamnes peker nøkternt på at det i praksis

er umulig å forhindre at informasjonen også brukes militært. En antenne vet ikke hva dataene skal brukes til. Dette er dual use-problemet, og det er strukturelt, ikke et avvik som kan reguleres bort.

Utfordring 2: Gjensidig avhengighet mellom Norge og allierte

Polarbanene gjør norsk territorium til et tilnærmet obligatorisk passeringspunkt for jordobservasjon. Satellitter i polarbane passerer Svalbard på hvert omløp, og ingen andre lett tilgjengelige steder på jorden ser dem like ofte. Presset på denne geografien øker, og det kommer fra både stater og selskaper.

Russland fikk i 2014 formelt vedtatt et eget forskningssenter i Barentsburg (Russian Research Centre in Svalbard), som blant annet mottar data fra amerikanske, europeiske og kinesiske satellitter i polarbane. I 2014 avslo norske myndigheter en kinesisk forespørsel om å bygge en tredje, 50 meter stor antenne ved EISCAT-anlegget utenfor Longyearbyen. I Øst-Finnmark er GPS-jamming blitt et tilbakevendende problem for sivil luftfart. Eksemplene illustrerer hvordan økt strategisk interesse for nordområdene også skaper nye sikkerhetspolitiske utfordringer rundt norsk rominfrastruktur.

Denne utviklingen skaper imidlertid ikke bare sikkerhetspolitisk friksjon, den har nemlig samtidig også styrket betydningen av Norge som en pålitelig partner for allierte. I august 2024 skjøt SpaceX opp to av Space Norway sine satellitter i Arctic Satellite Broadband Mission (ASBM) fra Vandenberg. Om bord var nyttelaster for både Viasat, det norske forsvaret og det amerikanske forsvaret. Det var ifølge US Space Force første gang en operativ amerikansk forsvarsnyttelast ble plassert på et internasjonalt, kommersielt romoppdrag operert av en alliert partner. En stormakt la dermed en del av sin militære kommunikasjon i norske hender. Denne typen tillit mellom allierte skaper samtidig gjensidig avhengighet. Når sensitiv militær kommunikasjon legges inn i norsk infrastruktur, blir Norge og allierte avhengige av at systemene fungerer og er tilgjengelige. Infrastrukturen får dermed større strategisk betydning, men også større konsekvenser dersom den blir satt ut av spill. Samtidig kan de samme systemene danne grunnlag for nye tjenester og analyser.

Avhengigheten går begge veier. Norsk maritim overvåkning i nord hviler nå på rombaserte sensorer. Det gir muligheter, men også nye sårbarheter i hele verdikjeden som jamming, cybertrusler, utsatte bakkesegmenter, og en infrastruktur der oppskytingen, satellittene og nyttelastene leveres av ulike aktører i ulike land. Norge overvåker sine havområder gjennom systemer landet bare delvis kontrollerer. Det representerer en potensiell strukturell sårbarhet, fordi avgjørende ledd ligger hos aktører med egne interesser. Samtidig gir de samme systemene tilgang til datamengder og operativ erfaring få andre land besitter.

Utfordring 3: Kommersielle aktører og reguleringsbehov

Den tredje utfordringen er at flere av de tyngste aktørene er selskaper snarere enn stater, samtidig som rivaliseringen er blitt skarpere. Et regelverk for rominfrastruktur i nord må derfor omfatte tre ulike spor. Det første sporet er forutsigbare mellomstatlige kjøreregler, det vil si normer og avtaler med allierte og naboer for adferd rundt rominfrastrukturen i nord, der norsk troverdighet og diplomati veier tyngst. Det andre sporet er nasjonal virksomhetsregulering, det vil si hvem som får etablere og drive bakkestasjoner, antenner og oppskytingsbaser, og på hvilke vilkår. Her har Norge nettopp tatt et stort skritt med den nye romloven, som regulerer både sivil og militær romaktivitet i samme lov, et særtrekk få andre land har. Det tredje sporet er regulering av data, altså hva nedlastede data kan brukes til og av hvem. Her har Norge allerede et utgangspunkt i jordstasjonsforskriften fra 2017. Den varslede stortingsmeldingen om romvirksomhet gir samtidig en anledning til å se de tre sporene i sammenheng.

Sporene har ulik pris. Tydeligere regler kan klargjøre handlingsrommet, men de er ikke uten kostnad, særlig for de kommersielle operatørene. Den nye romloven gjør rammene mer forutsigbare, men legger samtidig krav om tillatelse, forsikring og gebyrer på operatørene, og strammere regulering av romhavner og bakkestasjoner kan redusere fleksibiliteten for nettopp de private aktørene Norge er avhengig av. Oppgaven er derfor ikke mer regulering for enhver pris, men en mobilisering der diplomatiske, juridiske, økonomiske og forskningsmessige instrumenter trekker i samme retning, uten å svekke det kommersielle grunnlaget de hviler på.

Fra utfordringer til handlingsrom

Den nærmeste historiske modellen er havrettsforhandlingene på 1970-tallet. Norge, en kyststat med store havområder, ble da en av arkitektene bak reglene som forvalter dem. Fortrinnet var geografien, repertoaret var juss, diplomati og tålmodighet. Det er den modellen som bør ligge

til grunn nå, nemlig å binde allierte og naboer til forutsigbare kjøreregler for rominfrastrukturen i nord, før stormakter eller selskaper definerer dem for oss, og samtidig bygge et norsk økosystem for tjenester og innovasjon basert på dataene som passerer gjennom norsk infrastruktur.

Anbefalinger

Anbefalingene svarer på de tre utfordringene. Den første er at infrastrukturen brukes både sivilt og militært, slik at den ikke kan forvaltes som næring alene. Den andre er at avhengigheten mellom Norge og allierte går begge veier, slik at det å sikre egen tilgang også handler om å forvalte forholdet til dem vi deler infrastrukturen med. Den tredje er at nøkkelaktørene i økende grad er selskaper, ikke stater, slik at beslutninger med sikkerhetspolitiske følger treffes av private. De to første tilsier at forvaltningen samordnes og kjøreregelene formes aktivt (1 og 2), det tredje at regelverket favner de private aktørene (3). Fordi verdien også tas ut i koblingene mellom sektorer, må Norge investere i nedstrømsleddet og forvalte aktsomheten som instrument (4 og 5).

1. Samordne forvaltningen på tvers av departementer, og gi operatørene tydelige føringer. Geografi, anlegg, regelverk og allianserelasjoner forvaltes i dag av ulike departementer. UD, FD og NFD bør gi felles, forutsigbare føringer for sektoren, slik at de tre fortrinnene mobiliseres samlet snarere enn hver for seg.

2. Ta initiativ til forutsigbare kjøreregler for rominfrastruktur i nord, etter modell av norsk havrettsdiplomati. Norge bør bruke sin troverdighet og posisjon til å forme normer for nedlesning, dual use og kommersiell virksomhet, før stormakter eller selskaper setter dem. I praksis bør arbeidet gå gjennom kanaler som alt finnes. Aktuelle kanaler er nordisk forsvarssamarbeid, EUs Secure Connectivity og ESA, bilaterale avtaler med USA av ASBM-typen, og NATOs arbeid med kritisk undersjøisk infrastruktur som en mal som kan utvides til rominfrastruktur. Et fullskala internasjonalt regime er urealistisk i dagens rivalisering. Styrken ligger heller i normbygging blant allierte og naboer.

3. Bruk romloven og sikkerhetsloven sammen til å håndtere private aktører med sikkerhetspolitisk betydning. Den nye romloven gir hjemmel til å nekte tillatelse ved risiko for nasjonale sikkerhetsinteresser, og sikkerhetsloven gir verktøy for eierskaps- og investeringskontroll i kritisk infrastruktur. De to bør ses i sammenheng, slik at oppkjøp, eierskifter og driftsavtaler i sektoren fanges opp før de blir et sikkerhetsproblem.

4. Invester i nedstrømsleddet og i redundans i verdikjeden. Verdien av romdata tas ut der dataene blir til beslutninger. Norge bør bygge forsknings- og innovasjonsmiljøer som kobler romdata til forsvar, forvaltning og næring, og samtidig redusere sårbarheter i bakkesegment og kommunikasjon, der avgjørende ledd i dag ligger hos aktører med egne interesser.

5. Forvalt den selvpålagte aktsomheten aktivt som diplomatisk instrument. Den restriktive linjen siden ESRO-saken er en del av troverdigheten som gjør Norge til en attraktiv vertsnasjon. Den bør forvaltes bevisst som et virkemiddel, ikke bare som en begrensning.

Niels Nagelhus Schia er forsker 1 ved NUPI og leder for avdeling for sikkerhet og forsvar. Han leder også forskningsprosjektene Nspace og DISCOVER, som undersøker rompolitikk og internasjonal styring av romvirksomhet, med særlig vekt på strategiske avhengigheter og nasjonal handlefrihet.

Foto: Niels Nagelhus Schia

Norsk Utenrikspolitisk Institutt

Norsk utenrikspolitisk institutt (NUPI) et ledende, uavhengig forskningsinstitutt innen internasjonal politikk og områder av relevans for norsk utenrikspolitikk. NUPI er formelt underlagt Kunnskapsdepartementet, men opererer likevel som en uavhengig, ikke-politisk aktør i all sin faglige virksomhet. Forskningen ved NUPI spenner fra anvendt forskning til mer langsiktig grunnforskning.

NUPI
Rosenkrantz' gate 22
0160 Oslo, Norway
post@nupi.no | nupi.no