

Utredning

Stegvis overføring av IFEs nukleære sektor

2023/1575

Til: Nærings- og fiskeridepartementet

Dato: 20. desember 2023

Pål Mikkelsen
(Sign)

Nils Morten Huseby
(Sign)

Direktør, NND

Administrerende direktør, IFE



Sammendrag

En samlet virksomhetsoverdragelse av hele IFEs nukleære virksomhet har i dag en planleggingshorisont frem mot 2030. Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har i tildelingsbrevet til NND bekreftet et ønske om at NND kommer i gang med sitt samfunnsoppdrag så tidlig som mulig, og gjerne før 2030.¹ NFD legger til grunn at en stegvis overføring kan bidra til en raskere virksomhetsoverdragelse og reduserte kostnader ved oppryddingsarbeidet, og har derfor gitt oppdrag² til NND og IFE om å utrede en stegvis overføring av ansvar, anlegg og personell fra IFE til NND.

Essensen i NFDs oppdrag er som følger:

«[...] utrede alle vesentlige og relevante forhold for en stegvis overføring av nukleær sektor, med anlegg og ansatte, hvor Haldenreaktoren med tilhørende anlegg vurderes overført først, eventuelt sammen med KLDRA Himdalen. Utredningen skal beskrive fordeler og ulemper ved en stegvis overføring versus en samlet overføring av nukleær sektor, og angi tidsløp for de aktuelle alternativene.»

Denne utredningen svarer på følgende problemformulering: Hvordan kan IFEs nukleære virksomhet stegvis overføres på en trygg, troverdig og ansvarlig måte?

Styringsgruppen for utredningen har satt følgende mål for en stegvis overføring:

- Sikkerheten for samfunnet og ansatte er ivaretatt på minst samme nivå som før virksomhetsoverdragelsen fra IFE til NND
- Nasjonens samlede kompetanse og kapasitet innen nukleært fagområde er økt
- Samfunnets ressurser er benyttet på best mulig måte ved at IFE og NNDs organisasjoner gis hensiktsmessig oppdragsmengde ut fra kompetanse og kapasitet
- Stegvis overføring har bidratt til raskere fremdrift, og krav og avvik er innfridd og lukket raskere enn ved samlet overdragelse
- Det er gjennomført oversiktlige og forutsigbare prosesser som gir trygghet for eier, tilsyn, operatør og ansatte
- Kritisk kompetanse er motivert og beholdt for sikker drift og fremtidige oppdrag

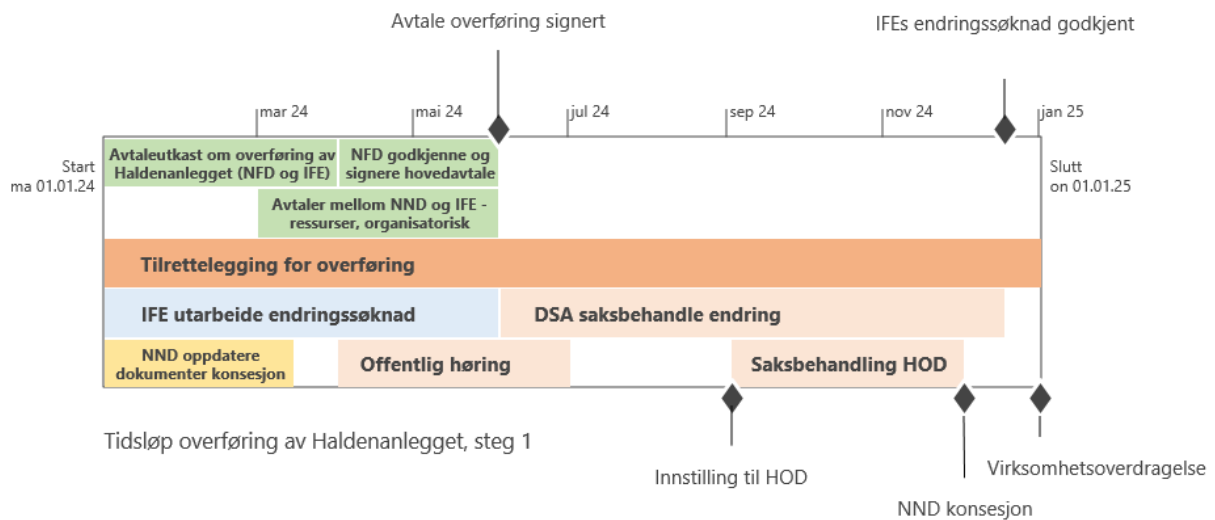
Utredningen belyser de vesentlige og relevante forholdene ved en stegvis overføring avgrenset til det som må gjøres for å endre fra en samlet virksomhetsoverdragelse til en stegvis overføring.

IFE og NND vurderer at en snarest mulig overføring av IFEs nukleære virksomhet best kan gjennomføres i tre steg; (1) Haldenanlegget, (2) KLDRA og (3) Kjelleranlegget ved å konsentrere oppmerksomhet om fire arbeidsstrømmer (ansvarlige virksomheter oppført i parentes). Disse

¹ Statsbudsjettet 2023: Tildelingsbrev til Norsk nukleær dekommisjonering av 23.12.2022 punkt 3, 2. avsnitt

² Jf. brev fra Nærings- og fiskeridepartementet, Mandat for utredning av stegvis overføring av nukleær sektor fra IFE til NND, datert 7. august 2023.

arbeidsstrømmene er Avtaler (staten ved NFD og IFE, samt IFE og NND), Endringsgodkjenningssprosess (IFE), Tilrettelegging for virksomhetsoverdragelse (NND og IFE) og Konesjonsøknadsprosessene (NND). I IFEs konsesjoner er det ivaretatt at konsesjonene kan overføres før konsesjonens utløp. Når man tar utgangspunkt i antatt saksbehandlingstid hos tilsynsmyndighet og departementer, har vi kommet frem til følgende fremdriftsplan for steg 1:



Figur 1: Tidsløp overføring Haldenanlegget, steg 1

Gitt at aktivitetene iverksettes i januar 2024, så bekrefter fremdriftsplanen at steg 1 i overføringen, Haldenanlegget, kan iverksettes 1. januar 2025. Det er det praktiske og juridiske arbeidet med tilrettelegging av virksomhetsoverdragelsen som er mest tidkrevende. For at man skal kunne opprettholde fremdriftsplanen må man finne kompromisser i tilretteleggingsarbeidet samt redusere detaljeringsnivået basert på gradert tilnærming av risikoanalyser i de andre arbeidsstrømmene. Det sistnevnte vil kreve tett samvirke med spesielt DSA. Fremdriften legger til grunn en kort saksbehandlingstid hos DSA og departementene. Fremdriften i steg 1 avhenger således av at en rekke forutsetninger oppfylles. Tidsløpet vil kreve fokusert innsats og stram prioritering både hos IFE og NND som kan ha betydning for andre oppgaver. IFE og NND må også sikre tilstrekkelig og nødvendig kompetanse og kapasitet i begge organisasjoner.

Tidspunkt for steg 2 i overføringen, KLDRA-anlegget, krever ytterligere analyse før man kan konkludere. En analyse vil bli gjennomført samtidig som det jobbes med tilrettelegging for overføringen av Haldenanlegget. Steg 2 skal gjøres så raskt som mulig, tidligst samtidig med Haldenanlegget eller senest ved utløpet av IFEs driftskonsesjon 1.5.2028. Steg 3, overføringen av Kjelleranlegget, har en planleggingshorisont frem mot 2030 grunnet forholdene knyttet til eiendom.

Utredningen har identifisert en rekke vesentlige forhold som må vurderes ytterligere for å sikre måloppnåelse. Flere av disse forholdene dreier seg om grensesnitthåndtering mellom IFE og NND. Mange av disse vil bli løst gjennom utvikling og etablering av identifiserte avtaler, som vil være regulert av en hovedavtale mellom staten ved NFD og IFE. Videre er det en rekke felles utfordringer som må avklares, eksempelvis ressurser og kompetanse, for at IFE skal beholde konsesjon og NND innvilges konsesjon. Dette må avklares med bakgrunn i krav til uavhengighet og at IFE og NND vil kunne ha

motstridene interesser. Vi vil finne løsninger på ressurs- og kompetanseutfordringen som gjør det mulig å drifte atomanleggene trygt i en periode hvor både IFE og NND har konsesjon.

Det er identifisert enkelte ulemper, eller risikoer, ved en stegvis overføring. Når IFE allerede har et stramt program for gjennomføring av flere prosjekter for å ivareta tilleggsvilkår, pålegg og øvrige sikkerhetstiltak, kan arbeid med en nødvendig organisasjonstilpasning medføre risiko for forsinkelser. Det vil kunne være ansatte i IFE som vil oppleve at en stegvis overføring vil være en ulempe for dem. Dersom de opplever det slik, kan det medføre økt grad av frustrasjon og også kompetanseflukt. Det vil i så fall forsterke ressurs- og kompetanseutfordringen. NND og IFE kan forebygge dette problemet ved å tilpasse og tilby beholde-løsninger til kritiske personellkategorier.

En stegvis overføring har en rekke fordeler målt opp mot en samlet virksomhetsoverdragelse. Det vil bidra til å videreutvikle NND med hensyn til deres samfunnsoppdrag, og sikre tilgang på nødvendig nukleær kompetanse fra IFE mens den fortsatt finnes. En stegvis overføring tillater raskere etablering av NND som en profesjonell nukleær virksomhet som benytter og utvikler nukleær kompetanse, og det vil gi NNDs ansatte økt motivasjon. En stegvis overføring vil styrke NNDs evne til å håndtere fremtidige nedbyggingsprosesser ved at erfaring med tilsyn fra DSA antas å fremme kompetansebygging og øke prestasjonsnivået. En stegvis overføring i tre steg vil redusere kompleksiteten i overføringen og gi verdifulle erfaringer underveis. En stegvis overføring vil kunne bidra til en bedre ressursallokering knyttet til søknadsprosessene for konsesjon og i arbeidet med å bringe anleggene som overføres i samsvar med kravbildet. Det vil bidra til at IFE raskere kan omstille sin virksomhet og drive utviklingen mot fremtidige forskingsområder innenfor energiteknikk. Det vil også kunne bidra til å øke nasjonens nukleære kompetanse, og redusere totalrisiko sammenlignet med en samlet virksomhetsoverdragelse.

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	1
1.1	Atomanleggene i Norge.....	1
1.2	Problembeskrivelse	1
1.3	Mandat	3
1.4	Mål.....	3
1.5	Organisering av utredningen.....	4
1.6	Avgrensninger og forutsetninger	5
2	Tilsyn av atomanlegg.....	5
2.1	Det internasjonale atomenergibyrådet (IAEA).....	6
2.2	Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA).....	7
3	Status samlet virksomhetsoverdragelse	7
3.1	Institutt for energiteknikk (IFE)	7
3.2	Norsk nukleære dekommisjonering (NND)	8
3.3	Vesentlige forhold for en samlet virksomhetsoverdragelse	10
3.3.1	Avtale om virksomhetsoverdragelse.....	10
3.3.2	Tilleggsvilkår og pålegg for drift av atomanlegg	10
3.3.3	Dele eiendom – Kjelleranlegget	11
3.3.4	Samarbeid mellom IFE og NND	11
4	Vesentlige forhold ved en stegvis overføring av nukleær sektor	11
4.1	Avtale mellom staten ved Nærings- og fiskeridepartementet og IFE	12
4.2	Avtaler og samarbeid mellom IFE og NND	13
4.3	IFEs organisasjonsendring	15
4.4	NNDs konsesjonssøknader	16
4.5	Tilrettelegge for virksomhetsoverdragelse	17
4.6	Rekkefølge for overføring av atomanlegg	18
5	Fordeler og ulemper ved stegvis overføring.....	19
5.1	Fordeler ved en stegvis overføring.....	19
5.2	Ulemper ved en stegvis overføring	20
6	Tidsløp for stegvis overføring.....	20
7	Konklusjon.....	22
	Litteraturliste	24

1 Innledning

1.1 Atomanleggene i Norge

Norge var tidlig ute med å forske på sivil bruk av atomkraft, herunder atomkraft til energiforsyning og transport. Norges nukleære satsing ble lagt til Institutt for atomenergi (IFA), som er en privat stiftelse opprettet i 1948. I 1980 ble navnet endret til Institutt for energiteknikk (IFE). Siden 1950-tallet har det blitt utviklet et nukleært kompetansemiljø, og det er bygget fire forskningsreaktorer, flere behandlingsanlegg og lagre for nukleært materiale.³ Atomanleggene er, som oppstartsperioden viser, gamle og har passert sin forventede levetid.⁴ Atomanleggene skal legges ned, og arbeidet med å rydde opp etter den nukleære driften er startet. Opprydding av atomanlegg kalles på fagspråk dekommisjonering av atomanlegg.

Det er flere utfordringer knyttet til opprydding av atomanleggene. Å planlegge for nedleggelse og trygg rivning av gamle anlegg er tidkrevende. Aldring kan redusere egenskapene til materialene i atomanleggene og kan bidra til å senke anleggenes sikkerhetsmarginer. Atomanleggene består av flere typer materialer med ulike tilstander på materialene. Dette gjør arbeidet med sikker nedleggelse og nedbygging både omfattende og krevende og bidrar til å forlenge prosessene til opprydding. Atomreaktorene var forskningsreaktorer der det ble brukt ulike typer brensel og det ble utført ulike behandlinger av brenselet. Resultatet er flere typer brensel med ulike egenskaper som skal ryddes opp i, mellomlagres og på lengre sikt deponeres. Å deponere betyr å gi brensel og avfall en forsvarlig sluttbehandling.

Det er Norsk nukleær dekommisjonering (NND) som skal gjennomføre den endelige oppryddingen av Norges atomsatsing. NND er et statlig forvaltningsorgan som ble opprettet i 2018 for dette formålet.⁵

Eierskap og drift av atomanlegg er konsesjonsbelagt. NND må derfor innvilges konsesjon før en overføring av et atomanlegg til NND kan gjennomføres.⁶ Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) er tilsynsmyndighet og skal gi innstilling på konsesjonssøknader til Helse- og omsorgsdepartementet (HOD), men det er HOD som fatter vedtak om konsesjon innvilges eller ikke ved kongelig resolusjon.

1.2 Problembeskrivelse

Arbeidet med en samlet virksomhetsoverdragelse er startet. NND har sendt DSA to konsesjonssøknader for å eie og drifte atomanlegg og en konsesjonssøknad for å drifte atomanlegg. Arbeidet med å fremforhandle en avtale om overføring av atomanleggene mellom IFE og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) har pågått rundt to til tre år. Arbeidet med å overføre atomanleggene til NND i en samlet virksomhetsoverdragelse er komplisert på grunn av blant annet regelverk, krav om

³ Jf. Meld. St. 8 (2020-2021). Oversikt og beskrivelse over atomanlegg, lagre og behandlingsanlegg gis i *vedlegg – Oversikt atomanlegg med tilhørende anlegg*.

⁴ Ifølge IAEA er forventet levetid på atomreaktorer 20 til 40 år.

⁵ Meld. St. 8 (2020-2021) Trygg nedbygging av norske atomanlegg og håndtering av atomavfall

⁶ Jf. lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet (atomenergiloven) § 4 (konsesjon for atomanlegg)

samsvar før overføring, tilgang på sikkerhetsklarte ressurser og kompliserte beslutningsprosesser. Overføringen er forskjøvet grunnet forhold som er beskrevet i det følgende.

For det første, det har vært utfordrende å lukke både generelle og tilleggsvilkår som følger av IFEs konsesjoner, i tillegg har tilsynsmyndigheten (DSA) avdekket mangler i sine tilsyn av atomanleggene og har med det gitt IFE pålegg om å gjøre ytterligere utbedringstiltak. Konsesjonsvilkårene og påleggene etter tilsyn treffer forhold ved anleggenes sikkerhet, både trygg drift av anleggene («safety») og sikring av anleggene («security»).

For det andre, det er planlagt at IFE skal beholde de ikke-nukleære områdene av Kjelleranlegget, og eiendommen må deles. Ettersom hele arealet omfattes av konsesjonen, må de ikke-nukleære områdene tas ut av konsesjonen. Dette gir betydelige utfordringer for overføring av Kjelleranlegget.

For det tredje, NND, IFE og DSA trenger kompetanse og kapasitet innenfor den nukleære sektoren for å ivareta sine oppgaver og sine oppdrag. I Norge er nukleær kompetanse begrenset, og det påvirker fremdrift. Det er en erkjennelse blant partene at overføring av eldre atomanlegg er mer komplisert enn tidligere antatt, og at målet for overføring, som fremgikk i Prop. 1 S (2022-2023), 1.1.2024, ikke var gjennomførbart.

Og sist, men ikke minst, forsinkelsen koster. IFE og NND har beregnet at den årlige kostnaden ved å ikke ha fremdrift i samfunnsoppdraget er 400 MNOK, og det underbygger behovet for å gjennomføre en så rask virksomhetsoverdragelse som er forsvarlig mulig.⁷ Det er ikke gjennomført en samfunnsøkonomisk analyse av dette.

En samlet virksomhetsoverdragelse har en planleggingshorisont frem mot 2030. Men også dette tidsløpet har usikkerhet knyttet til seg, spesielt knyttet til utfordringene til Kjelleranlegget. Det kan komme ytterligere forsinkelser, spesielt knyttet til deling av areal, regulering og infrastruktur. Atomanleggene i Himdalen og i Halden har ikke tilsvarende utfordringer som Kjelleranlegget, og er derfor vurdert som enklere å overføre.

Forsinkelsene til samlet virksomhetsoverdragelse er uheldig. Det er ønskelig at NND kommer i gang med sitt samfunnsoppdrag tidligere.⁸ NND er i gang med å bygge en trygg, troverdig og ansvarlig virksomhet for drift, nybygging og dekommisjonering av Norges atomanlegg. NND har sendt konsesjonssøknader for å eie og drifte atomanleggene. For NNDs videreutvikling er det gunstig å komme under regulatorisk kontroll av tilsynsmyndigheten (DSA), å få konsesjon, og å få ansvaret for å drifte atomanlegg. Å være under regulatorisk kontroll betyr å være under tilsyn av DSA.

De lengste forsinkelsene til overføringen av atomanleggene gjelder atomanlegget på Kjeller. Det er på Kjeller det er behov for fradeling av eiendom, som også betyr behov for å få områder ut av IFEs

⁷ Jf. Årsrapport for IFEs nukleære virksomhet, 2022. Kostnaden er ikke inflasjonsjustert.

⁸ Statsbudsjettet 2023: Tildelingsbrev til Norsk nukleær dekommisjonering av 23.12.2022 punkt 3, 2. avsnitt

konsesjon.^{[9][10]} Som nevnt over, så er det er ikke avdekket tilsvarende utfordringer for atomanlegget i Halden, eller for KLDRA, og det legges til grunn at disse anleggene kan overføres tidligere.

1.3 Mandat

Det fremgår av mandatet fra Nærings- og fiskeridepartementet (NFD) at en stegvis overføring kan bidra til en raskere virksomhetsoverdragelse og reduserte kostnader ved oppryddingsarbeidet. Med denne bakgrunn har NFD gitt Norsk nukleær dekommisjonering (NND) følgende oppdrag:

«[...] utrede alle vesentlige og relevante forhold for en stegvis overføring av nukleær sektor, med anlegg og ansatte, hvor Haldenreaktoren med tilhørende anlegg vurderes overført først, eventuelt sammen med KLDRA Himdalen. Utredningen skal beskrive fordeler og ulemper ved en stegvis overføring versus en samlet overføring av nukleær sektor, og angi tidsløp for de aktuelle alternativene.»¹¹

Med denne bakgrunn skal denne utredningen svare på følgende problemformulering:

Hvordan kan IFEs nukleære virksomhet stegvis overføres på en trygg, troverdig og ansvarlig måte?

1.4 Mål

Stegvis overføring av IFEs nukleære virksomhet har følgende mål:

- Sikkerheten for samfunnet og ansatte er ivaretatt på minst samme nivå som før virksomhetsoverdragelse en fra IFE til NND
- Nasjonens samlede kompetanse og kapasitet innen nukleært fagområde er økt
- Samfunnets ressurser er benyttet på best mulig måte ved at IFE og NNDs organisasjoner gis hensiktsmessig oppdragsmengde ut fra kompetanse og kapasitet
- Stegvis overføring har bidratt til raskere fremdrift, og krav og avvik er innfridd og lukket raskere enn ved samlet overføring
- Det er gjennomført oversiktlige og forutsigbare prosesser som gir trygghet for eier, tilsyn, operatør og ansatte
- Kritisk kompetanse er motivert og beholdt for sikker drift og fremtidige oppdrag

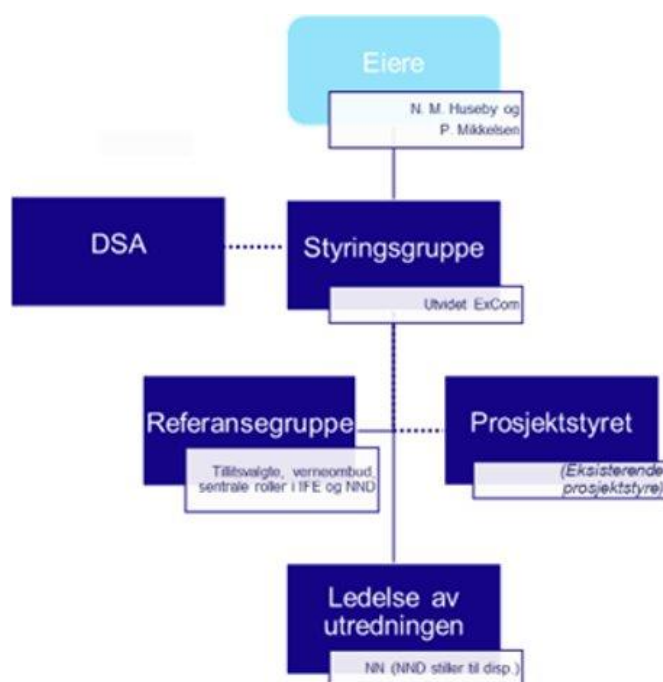
⁹ Se kartskisse for Kjeller i NNDs konsesjonssøknad. DSA viser til dette i sin *Tilbakemelding på søknad om konsesjon for atomanleggene i Halden*, datert 3. juli 2023.

¹⁰ Jf. atomenergiloven § 12 (endringer i anleggs- og driftsforhold)

¹¹ Jf. brev fra Nærings- og fiskeridepartementet, *Mandat for utredning av stegvis overføring av nukleær sektor fra IFE til NND*, datert 7. august 2023.

1.5 Organisering av utredningen

NND og IFE har operasjonalisert oppdraget i et eget mandat, med styringsmodell som vist i figur 2.



Figur 2: Styringsmodell

Prosjekteiere er direktør for NND, Pål Mikkelsen, og administrerende direktør for IFE, Nils Morten Huseby.

Styringsgruppen er utvidet Executive Committee (ExCom), bestående av direktør i NND og administrerende direktør i IFE, sektordirektør i NND, Ann-Cathrin Becken, divisjonsdirektør i IFE, Atle Valseth, Sektordirektør sikkerhet, kvalitet og miljø (SKM) Nina Ramberg (NND) og sikkerhetssjef Grete Rindahl (IFE).

Prosjektstyret består av sektordirektør i NND, Ann-Cathrin Becken, og divisjonsdirektør i IFE, Atle Valseth.

Referansegruppen er tillitsvalgte, verneombud og andre nøkkelressurser fra IFE og NND. Referansegruppen har gitt viktige innspill til utredningen. Oppdraget med å lede utredningen ble gitt til Advansia. Utredningen er i tråd med utredningsinstruksen.

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) har blitt orientert gjennom etablerte prosesser og prosedyrer for informasjonsdeling mellom NND, IFE og DSA.¹²

¹² I veiledningsmøter våren 2023 avtalte IFE NUK og NND prosesser og prosedyrer for kontakt. Det å orientere DSA om arbeidet var også en føring gitt av NFD, jf. brev fra NFD datert 7. august 2023 *Mandat for utredning av stegvis overføring av nukleær sektor fra IFE til NND.*

1.6 Avgrensninger og forutsetninger

Denne rapporten belyser de vesentlige og relevante forhold for en stegvis overføring avgrenset til det som må gjøres for å endre fra en samlet virksomhetsoverdragelse til en stegvis overføring. Tolkningsmoment som er lagt til grunn for om et forhold anses vesentlig og relevant, er om forholdet *må gjennomføres* for å endre fra en samlet overføring til en stegvis overføring. For eksempel, det at IFE må få en godkjenning for å endre sin organisasjon ved en overføring er vesentlig og relevant da det må gjennomføres for å endre fra samlet virksomhetsoverdragelse til stegvise overføringer. En evaluering av den første virksomhetsoverdragelsen ved en stegvis overføring, å ta lærdom av prosessen ved en overføring av Haldenanlegget og KLDRA før en overfører Kjelleranlegget, vil være fornuftig og kan forbedre påfølgende overføring. En slik evaluering innvirker ikke nødvendigvis på overføring av atomanlegget eller tidsløpet for dette. En slik evaluering må derfor ikke gjennomføres for å endre fra samlet virksomhetsoverdragelse til stegvise overføring.¹³

Det legges til grunn at overtakelsene av atomanleggene utgjør en overføring av virksomhet i tråd med virksomhetsoverdragelsesdirektivet (EU-direktiv 2001/23) som er implementert i lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) kapittel 16. I tråd med dette regelverket menes det med overdragelse en overføring av en selvstendig enhet som beholder sin identitet etter overføringen.¹⁴ Det legges til også til grunn at overføringen, eiendomstransaksjonen, skal skje som følge av en avtaletransaksjon.

Det ble avdekket flere forhold som må ivaretas for overføring av atomanleggene, i det pågående arbeidet med vurdering av en samlet overføring av atomanleggene. Disse forhold utdypes ikke i denne rapporten. Det legges til grunn at de samme forholdene må ivaretas ved en stegvis overføring, og at ansvarlige instanser vil harmonere ivaretagelse av de forhold med planlagte tidspunkter for overføring av atomanleggene.

De vesentlige og relevante forholdene som belyses i rapporten er på et aggregert nivå. Det er ikke avdekket nye krav til nukleær virksomhet ved levering av denne utredningen.

2 Tilsyn av atomanlegg

Atomanlegg har høy iboende risiko, og det er potensiale for betydelige ødeleggelse som kan strekke seg langt over landegrensene. Det internasjonale samfunn har gått sammen og etablert fora for å dele erfaringer med mål om å styrke sikker drift. Det viktigste statlige samarbeidsorganet er det internasjonale atomenergibyrådet (IAEA), hvor Norge er tilsluttet.¹⁵ Norge har med sin tilslutning folkerettslige forpliktelser, og en av de viktigste forpliktelsene er regulering av eierskap, regulering av å bygge og regulering av å drifte et atomanlegg. I Norge er dette ivaretatt i atomenergiloven og ved at Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) er opprettet som tilsynsmyndighet. DSA skal

¹³ Å evaluere en virksomhetsoverdragelse er ikke et krav jf. lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven) kap. 16, se også *Personalpolitikk ved omstillingsprosesser* (KDD, 2018).

¹⁴ Jf. arbeidsmiljøloven § 16-1.

¹⁵ Andre organ er eksempelvis Organisation for Economic Co-operation and Development Nuclear Energy Agency (OECD NEA) (statlig), World Nuclear Association (industri).

kontrollere at atomanlegg bygges og driftes forsvarlig og i tråd med konsesjonsvilkårene. I det følgende gis det kort informasjon om IAEA i punkt 2.1 og om DSA i punkt 2.2.

2.1 Det internasjonale atomenergibyrådet (IAEA)

Det internasjonale atomenergibyrådet (IAEA) arbeider for å sikre at atomenergi brukes til fordel for menneskeheten, i tråd med strenge sikkerhetsstandarder, og for å forhindre spredning av kjernevåpen.¹⁶ IAEA har tett tilknytning til Forente Nasjoner (FN), men er en selvstendig organisasjon. Norge er medlem av IAEA og har sluttet seg til flere av IAEAs avtaler. De folkerettslige forpliktelsene som følger av traktatene Norge er tilsluttet, er ivaretatt ved implementering i norske lover og forskrifter.

Betydelig internasjonalt samarbeid om atomenergi foregår gjennom IAEA. IAEA har utarbeidet sikkerhetsstandarder (Safety Standards Series og Nuclear Security Series), og disse standardene reflekterer en internasjonal konsensus om kravene som må oppfylles for å ivareta sikkerheten og beskytte helse og miljø fra skadelige virkninger av ioniserende stråling. Hensikten med standardene er å fremme sikkerhet og gjøre det enklere for virksomheter å vise at de følger standardene, samt for tilsynsmyndighetene å kontrollere at driften er forsvarlig og at sikkerheten er ivaretatt.

IAEAs sikkerhetsstandarder er hierarkisk oppbygd og har tre kategorier:

1. «Fundamentals» («Safety Fundamentals» og «Nuclear Security Fundamentals») inneholder de overordnede målene, prinsippene og avgjørende faktorer for sikkerhet og sikring, og er grunnlaget for kravene i «Safety Requirements». «Fundamentals» er generelle og mest relevante på et nasjonalt nivå.
2. «Requirements» («Safety Requirements» og «Nuclear Security Recommendations») inneholder internasjonal konsensus om krav som må være oppfylt for å sikre sikkerhet og sikring.
3. «Guides» («Safety Guides» og «Nuclear Security Implementing Guides» og «Technical Guidance») inneholder internasjonal konsensus om hvordan man overholder kravene i «Requirements».

Sikkerhetsstandardene dekker ulike anlegg og aktiviteter. Konsesjonsinnehaver, eller den som søker om tillatelse til å bygge, eie og/eller å drifte et atomanlegg, bør legge til grunn de relevante sikkerhetsstandarder for hvert enkelt anlegg og hver aktivitet knyttet til sin drift.

«Requirements» og «Guides» er å forstå som «soft-law». Det vil si at det ikke gir bindende regler, men er retningslinjer. Det betyr at det er mulig å imøtekomme krav ved andre løsninger enn de som følger av IAEAs veiledninger, men forutsetningen for sikker drift er at konsesjonsinnehaver kan dokumentere at valgte løsning er minst like effektiv som løsningene i IAEAs relevante veiledning. «Requirements» og «Guides» er av stor betydning for tolkningen av om sikkerhetskrav er ivaretatt.

¹⁶ Ikkespredningsavtalen ble undertegnet i 1968, og IAEA fikk mandat gjennom avtalen til å påse at tilsluttede stater følger sine inngåtte forpliktelser.

2.2 Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA)

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA) er tilsynsmyndighet for atomanlegg i Norge, som er i tråd med IAEAs «Fundamentals». DSA er det øverste faglige nasjonale organ når det gjelder sikkerhetsspørsmål og skal forberede og gi regjeringen innstilling på alle søknader om konsesjon av atomanlegg, samt føre tilsyn av konsesjonsinnehavere.¹⁷ IAEAs gjeldende sikkerhetsstandarder vil være viktige premissgivere for DSAs vurderinger og tilsyn.

3 Status samlet virksomhetsoverdragelse

Nedenfor gis en kortfattet oversikt over IFE og NNDs virksomhet, samt tilpasningene de gjør for en samlet virksomhetsoverdragelse. Fokus rettes mot IFE i kapittel 3.1 og NND i kapittel 3.2, før vesentlige forhold for en samlet virksomhetsføring blir belyst i kapittel 3.3.

3.1 Institutt for energiteknikk (IFE)

IFE er en privat stiftelse som utvikler lønnsom, sikker og miljøvennlig teknologi innen fornybar energi, petroleumsutvinning og CO₂-håndtering (CCS). IFE har betydelig aktivitet innenfor digitale systemer og drifter internasjonale prosjekter innenfor nukleær teknologi og nukleær anvendelse som Halden Human Technology Organisation (HTO) og Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Halden Reactor Project Fuel and Materials Research Program (HRP) prosjektet. Med omfattende infrastruktur og fullskala laboratorier tar IFE prosjekter fra teoretiske modeller til forskningsvirksomhet. IFE besitter unik kompetanse og systemer for strålevern og miljøovervåking av radioaktive og kjemiske utslipp. Den nukleære virksomheten består av de nedstengte atomreaktorene på Kjeller og i Halden, med tilhørende anlegg, og rett over 220 ansatte.¹⁸ I tillegg drifter IFE kombinert lager og deponi for radioaktivt avfall (KLDRA) i Himdalen, eid av Statsbygg. IFE har, som organisasjonskartet under viser, fire divisjoner og den nukleære virksomheten er i hovedsak samlet i Nukleær divisjon (NUK). I tillegg er sikkerhetsstab (SSQ) en vesentlig forutsetning for den nukleære driften som en kravstillende og uavhengig kontrollenhet.

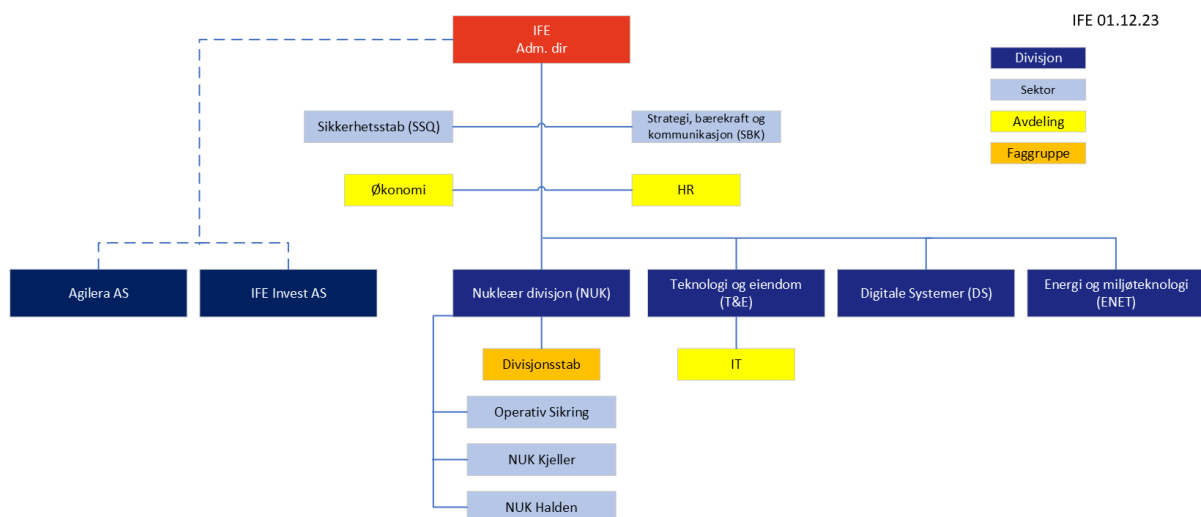
Atomreaktorene er nedstengt og befinner seg i en transisjonsfase. IFE har tilpasset seg dette og for håndtering av atomanlegg i denne fasen.¹⁹ Organiseringen har et strategisk design for å ivareta kompetanse og organisering av sikkerhets- og predekommissjoneringsorganisasjonen, hvor personellressurser jobber på tvers i organisasjonen og av konsesjonsområdene.²⁰

¹⁷ Jf. lov om atomenergivirksomhet (atomenergiloven), se §§ 4, 10 og 12.

¹⁸ Jf. IFEs årsrapport 2022, side 5.

¹⁹ Transisjon- og dekommissjoneringsfasen vil innebære store forandringer for de ansatte ved anleggene.

²⁰ Jf. Brev fra IFE til NFD, datert 31. mars 2023, *Plan for aktiviteter som må gjennomføres før virksomhetsoverdragelse av nukleær virksomhet til NND.*



Figur 3: IFEs organisasjonskart

IFE har tre konsesjoner for drift av atomanlegg, og konsesjonene utløper til ulike tider. Konsesjonen for KLDRA utløper 30. april 2028, konsesjonen for Kjelleranlegget utløper 31. desember 2028 og konsesjonen for Haldenanlegget utløper 31. desember 2030. IFE har i sin konsesjon både generelle konsesjonsvilkår og tilleggsvilkår, som må etterkommes.

I tillegg til gjennomgang av konsesjonssøknader, har DSA ansvar for å kontrollere at drift av atomanlegg er i henhold til sikkerhetskrav og allmenne interesser. Å ha konsesjon innebærer også at DSA gjennomfører tilsyn. DSA har gitt IFE ytterligere pålegg etter sine tilsyn. Selv om det arbeides med å oppfylle disse vilkårene og påleggene, er det usannsynlig at IFE vil kunne lukke alle før den planlagte endelige overføringen til NND. I så fall vil kontinuitetsprinsippet gjelde og NND vil måtte overta og følge opp vilkår, pålegg og forpliktelser som ikke er lukket. Dette er forhold som vil overføres som konsesjonsvilkår i NNDs konsesjon.

3.2 Norsk nukleære dekommisjonering (NND)

NND arbeider med å etablere virksomheten for å kunne overta eierskap og drift av atomanleggene og gjennomføre sitt samfunnsoppdrag med å dekommisjonere dem. Det første steget for å realisere NNDs samfunnsoppdrag, er at NND innvilges konsesjon for å eie og drifte atomanlegg. Først når konsesjon er gitt, kan atomanleggene overdras til NND.

Den 21. desember 2022 sendte NND tre søknader om særskilt konsesjon. En søknad for å eie og drifte atomanlegget i Halden, en søknad for å eie og drifte atomanlegget på Kjeller og en søknad for å (eie og²¹) drifte atomanlegget i Himdalen (KLDRA). De innsendte konsesjonssøknader legger føringer for NNDs arbeid. NND må følge opp planer og tiltak beskrevet i søknadene og operere i tråd med de prosesser og styrende dokumenter som søknadene bygger på.

²¹ Om søknaden for KLDRA er for å eie og drifte, eller kun drifte, er en av avklaringene DSA har bedt om tilbakemelding på. NND har anmodet NFD om å få overført eierskap av KLDRA fra Statsbygg.

Det er avgjørende at søknadsgrunnlaget samsvarer med de faktiske forhold ved atomanleggene; søknadsgrunnlaget må gjenspeile dette slik at tilsynsmyndigheten (DSA) får gitt sin innstilling basert på riktig informasjon. Dette gjelder spesielt forhold som er av sikkerhetsmessig betydning. Det betyr at eventuelle endringer i søknadsgrunnlaget skal rapporteres til DSA så tidlig som mulig, både NNDs egne endringer og endringer som gjøres av IFE. IFEs endringer som er av sikkerhetsmessig betydning behandles i IFEs sikkerhetskomité, hvor NND deltar. NNDs deltagelse sikrer at NND blir informert om IFEs endringer, og kan inkludere disse i sine konsesjonssøknader.

Oppdatering av søknadsdokumenter

Av konsesjonssøknadene og i møtet 27. januar 2023, hvor NND presenterte konsesjonssøknadene for DSA, går det frem at NND samhandler og støtter IFE i deres arbeid med å etterleve relevante krav. Videre går det frem at NND fortsetter å utarbeide prosesser med tilhørende styrende dokumentasjon etter at konsesjonssøknadene ble sendt. Dersom søknadsdokumenter endres eller nye dokumenter ferdigstilles under DSAs saksbehandling, må dette formidles til DSA i tråd med NNDs endringsprosess, slik at endringer i søknadsgrunnlaget som har betydning for sikkerheten tilkommer DSA så tidlig som mulig. DSA forutsetter at eventuelle endringer IFE gjør på anleggene og som er av sikkerhetsmessig betydning formidles til NND, slik at NND kan vurdere behovet for å oppdatere NNDs konsesjonssøknader. DSA vil i dialog med NND komme nærmere tilbake til eventuelle frister for når oppdaterte søknadsdokumenter må være oversendt.

Figur 4: Utklipp fra DSAs tilbakemelding til NNDs konsesjonssøknader²²

Dette forhold er også påpekt av DSA i deres tilbakemelding til NNDs konsesjonssøknader, jf. figur 4 som viser et utdrag av tilbakemeldingen.

DSA har gjennomgått en overordnet vurdering av NNDs konsesjonssøknader, og DSA er i gang med en detaljert gjennomgang av søknadene, hvor Haldenanlegget og KLDRA, etter innspill fra NND, vil prioriteres.²³ Etter den overordnede vurdering av konsesjonssøknadene, har DSA uttrykt behov for ytterligere dokumentasjon på enkelte forhold og bedt om de første avklaringer til søknadsgrunnlaget. NND har som mål å få sendt DSA de første avklaringer og dokumenter i løpet av desember 2023.²⁴

Det å gjennomgå søknadsgrunnlaget til en konsesjonssøknad for atomanlegg er en tid- og ressurskrevende prosess, både for tilsynsmyndighet (DSA) og konsesjonssøker. DSA har opplyst om at normal saksbehandlingstid for én konsesjonssøknad er to år,²⁵ og har nylig gitt signaler om en intern målsetning om å innstille konsesjonssøknaden for Haldenanlegget til HOD ultimo september 2024.

²² Jf. *Tilbakemelding på søknad om konsesjon for atomanleggene i Halden, Kjeller og Himdalen*, DSA, datert 3. juli 2023

²³ Jf. *Tilbakemelding på søknad om konsesjon for atomanleggene i Halden, Kjeller og Himdalen*, DSA, datert 3. juli 2023

²⁴ NND må avklare og dokumentere følgende forhold: betingelser for virksomhetsoverføring (term-sheet) og sikkerhetsrapporter, sikring av atomanleggene, endringer av eksisterende bygg og oppføring av nye bygg, eierskap for KLDRA og søknad om rett til å føre atomsustans ut av riket, søknad etter strålevernforskriften

²⁵ Det følger av forarbeidene til atomenergilovent at prosessen for en konsesjonssøknad er meget tidkrevende, se Ot. Prp. nr. 51 (1970-1971) Om lov om atomenergivirksomhet., side 24. DSA informerer om normal saksbehandlingstid for én konsesjonssøknad på to år på side 4 i *DSAs årsrapport, 2022*.

3.3 Vesentlige forhold for en samlet virksomhetsoverdragelse

Det pågår flere aktiviteter knyttet til en samlet virksomhetsoverdragelse av IFEs nukleære anlegg til NND. Disse aktivitetene er det redegjort for i punktene som følger.

3.3.1 Avtale om virksomhetsoverdragelse

Et av de generelle vilkårene for konsesjon er at innehaver skal ha kontroll med alle eiendomstransaksjoner som påvirker atomanlegget, for å sikre at innehaveren til enhver tid har full kontroll over anleggsområdet.²⁶ Det er forutsatt at overføring skal gjennomføres ved en avtaletransaksjon. For å oppfylle vilkåret om kontroll må avtalen om overføring inkluderes i søknadsgrunnlaget til NNDs konsesjonssøknader. Den faktiske overføringen kan imidlertid først gjennomføres etter at NND er tildelt konsesjon og driftstillatelse.²⁷

Arbeidet med å fremforhandle en avtale mellom IFE og NFD er påbegynt, og har pågått i to til tre år. Det er gjennomført en grundig vurdering av IFE i det som kalles en «due-diligence» gjennomgang, en selskapsgjennomgang på norsk. Denne selskapsgjennomgangen avdekket flere forhold som er ivaretatt ved reguleringer i avtaleutkastet for overføring. Selskapsgjennomgangen avdekket også forhold som IFE bør avklare bedre, eller få formalisert, før avtaleinngåelse, i tillegg til forhold som NND må vurdere. For eksempel, om NND skal løse ut festetomten som atomanlegget i Halden står på, eller overta gjeldende festeavtale.²⁸ Både IFE og NND er i gang med å følge opp de avdekkede forhold fra selskapsgjennomgangen, og forhandlingene mellom IFE og NFD har resultert i et avtaleutkast («term-sheet»), som er del av NNDs søknadsgrunnlag.

3.3.2 Tilleggsvilkår og pålegg for drift av atomanlegg

IFEs konsesjoner har generelle konsesjonsvilkår, tilleggsvilkår og det er gitt pålegg som det pågår omfattende arbeid for å oppfylle. Formålet med disse vilkårene og påleggene er å styrke sikkerheten ved atomanlegget, forbedre sikringen av atomanlegget og gradvis sikre overholdelse av nasjonalt regelverk, internasjonale standarder og beste praksis på internasjonalt nivå.

IFE har midlertidig stanset deponering av avfall i KLDRA. Bakgrunnen for denne beslutningen er at det er knyttet usikkerhet til om sikkerhetskonseptet for KLDRA er egnet for deponering i et tusenårs perspektiv. Dette er fremkommet i en ekstern vurdering av KLDRA. Tilsynsmyndigheten (DSA) har varslet et pålegg om stenging av KLDRA inntil sikkerhetsrapporter er oppdatert, og det er usikkerhet knyttet til om dette pålegget vil bli gitt.

²⁶ Jf. *Generelle vilkår for vurdering av søknader om konsesjon etter atomenergiloven*, vilkår 1, StrålevernHefte 2018:33.

²⁷ Jf. *DSAs tilbakemelding til NNDs konsesjonssøknader* datert 3. juli 2023, sml. DSA-hefte 5 *Veileder til de generelle konsesjonsvilkårene* kapittel 2, vilkår 1 og 5.

²⁸ Det er CMS Kluge som gjennomførte selskapsgjennomgangen. Rapporten ble levert NND og IFE 7. oktober 2022.

3.3.3 Dele eiendom – Kjelleranlegget

IFE har til hensikt å beholde de ikke-nukleære områdene av Kjelleranlegget. Det medfører at områder som for tiden omfattes av konsesjonen, må tas ut av denne. Det innebærer endringer i fysiske sikkerhetstiltak, sikkerhetskonsept og betydelige endringer i anleggets sikkerhetsrapport. Dette representerer en vesentlig endring med sikkerhetsmessig betydning, og IFE må søke og få godkjenning fra tilsynsmyndigheten (DSA) før denne type endringer iverksettes.

I tillegg må IFEs eiendom på Kjeller deles opp slik at NND kan overta områder der atomanlegget står. Oppdeling av eiendom følger egne prosesser og rammer og kan være tidkrevende.²⁹ Å få områder ut av konsesjonen og å gjennomføre ønskelig eiendomsdeling har vist seg krevende av flere årsaker. Delingen må ivareta krav til sikkerhet, både «safety» og «security», «safeguards», NNDs dekommisjoneringsbehov og IFEs behov for videreutvikling av stiftelsen og uavhengighet til NNDs nukleære anlegg på Kjeller.

Overføringen av Kjelleranlegget utgjør hovedfaktoren for det anslåtte tidspunktet for en samlet virksomhetsoverdragelse. Tilsvarende utfordringer er ikke avdekket for Haldenanlegget eller for KLDRA.

3.3.4 Samarbeid mellom IFE og NND

Det er etablert et formelt samarbeid mellom IFE og NND, og det pågår omfattende samarbeid mellom partene. Dette er forankret i egne avtaler. Samarbeidet omfatter blant annet ledelse, programmer, prosjekter og utredninger. Målet er at samarbeidet skal fortsette inntil IFE har avsluttet sine nukleære forpliktelser og aktiviteter.

4 Vesentlige forhold ved en stegvis overføring av nukleær sektor

IFE har innrettet sin drift for å ivareta en stegvis overføring, som var den felles opprinnelige strategien i perioden frem til 2021. NNDs konsesjonssøknader, som ble utarbeidet etter denne strategien i fellesskap ble endret, er utarbeidet med hensyn til en samlet virksomhetsoverdragelse. En stegvis overføring av IFEs nukleære sektor vil likevel kreve endringer hos både IFE og NND. IFE vil måtte gjøre endringer i sin organisering, mens NND vil måtte oppdatere dokumentasjonen til konsesjonene som er innsendt tilsynsmyndigheten (DSA). I tillegg vil en stegvis overføring innebære at det som skulle være én virksomhetsoverdragelse i et steg, resulterer i to, eventuelt tre, steg.³⁰ Overføring av atomanleggene skal følge av en avtaletransaksjon, og avtalen(e) om overføring må justeres.

Det vil være en mellomperiode fra det første atomanlegget er overført NND, til det siste atomanlegget overføres. I denne mellomperioden må IFE og NND samarbeide for å blant annet drifte og sikre atomanleggene, utrede avfallshåndtering og lagerløsninger, utrede løsninger for det brukte brenselet og for sammen å forberede seg for neste overføring. Med én konsesjonsinnehaver, som er tilfellet i

²⁹ Reguleringsplaner definerer hva områder kan benyttes til, i tillegg er det prosesser som skal følges jf. lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven).

³⁰ Drift av KLDRA ivaretas ved ressurser som er organisatorisk tilhørende til Kjelleranlegget.

dag og som hadde vært tilfellet ved en samlet virksomhetsoverdragelse, er ansvaret for atomanlegget tydelig og avklart. Ansvaret for drift av atomanleggene ligger hos den ene konsesjonsinnehaveren. Ved en periode med to konsesjonsinnehavere, hvor de to konsesjonsinnehaverne støtter hverandre på ulike måter, må støtten som ytes til hverandre i større grad formaliseres. Tilsynsmyndigheten (DSA) stiller krav til uavhengighet og kontroll til konsesjonsinnehavere, og støtte, og eventuelt samarbeid mellom konsesjonsinnehavere, bør være avtaleregulert. Avtalene bør også være tydelige på fordeling av ansvar.

I de følgende punkter utdypes vesentlige og relevante forholdene som er avdekket for å endre fra en samlet virksomhetsoverdragelse til en stegvis overføring.

4.1 Avtale mellom staten ved Nærings- og fiskeridepartementet og IFE

Det er IFE som eier og drifter atomanlegget i Halden og på Kjeller. Virksomhetsoverdragelsen av atomanleggene IFE eier skal gjennomføres som følge av en avtaletransaksjon. Det innebærer at det må inngås en avtale mellom IFE, som eier Kjeller- og Haldenanleggene, og staten ved Nærings- og fiskeridepartementet som er eierdepartementet til NND. NND vil overta eierskapet og forvalte atomanleggene.

Forhandlingene mellom IFE og NFD er startet, og det foreligger avtaleutkast («term-sheet»), men avtalen er ikke inngått. Dersom en endrer til en stegvis overføring, bør dette gjenspeiles i avtaletransaksjonen, og avtalen bør tilpasses til en stegvis overføring. En avtale som viser at en virksomhetsoverdragelse av IFEs atomanlegg vil finne sted, er også viktig med tanke på å få innvilget konsesjon. Det stilles krav til at konsesjonsinnehaver har kontroll over atomanlegget, og det å vise til eierskap av atomanlegg vil innfri kravet om kontroll over eiendomsforholdene.³¹

Det er estimert at nødvendige tilpasninger i avtaleutkastet kan ivaretas innen sommeren 2024. Estimater er gitt med forutsetning om at partene inngår et overordnet rammeverk der det legges opp til en sekvensiell avtaleinngåelse av underområder. Detaljer og spesifikasjoner knyttet til Haldenanlegget og KLDRA bør likevel i stor grad detaljreguleres før avtaleinngåelse, mens detaljer og spesifikasjoner for Kjelleranlegget, og andre prinsipielle avklaringer, kan gjøres senere. Avtalen, og utvidelser av avtalen, skal signeres av IFE og staten ved NFD, og det er informert at NFD har egne interne prosesser som skal ivaretas før NFD kan signere. IFE har informert at de vil gjennomføre et prosjekt som gjennomgår de historiske forhold i IFE, hvor de vurderer Haldenanlegget i første omgang. Prosjektet skal søke å avdekke potensielle risikofaktorer for IFE før de signerer avtalen. Det er estimert at dette prosjektet vil ha en varighet på tre måneder. For Kjelleranlegget vil det måtte gjøres en ny selskapsgjennomgang når denne overføringen nærmer seg, og IFE vil gjennomføre tilsvarende prosjekt for å gjennomgå de historiske forhold i forkant av en overføring av Kjelleranlegget.

³¹ Jf. generelle konsesjonsvilkår 1, *Kontroll over atomanlegget*, se punkt 1.1, videre i punkt 1.2 stilles krav til perimeter/gjerde til det godkjente anlegget og i punkt 1.3 stilles det krav til tiltak for å forhindre at uautoriserte personer kommer seg inn atomanlegget. StrålevernHefte 2018:33, DSA.

4.2 Avtaler og samarbeid mellom IFE og NND

Ved en stegvis overføring, vil det i en periode være to virksomheter med konsesjon for atomanlegg. IFE og NND samarbeider i dag innenfor flere fagområder. Gitt konsesjonsinnehaveres krav til uavhengighet og kontroll, se utklippet under, er det viktig at partene gjennomgår samhandlingen for å sikre at samarbeidet er avtaleregulert.

Vilkår 4: Uavhengighet og kontroll over egne ansvarsområder og aktiviteter

IFE må oversende en beskrivelse av rammeverket som deres forhold til NND bygger på som viser at IFEs uavhengige kontroll over egne ansvarsområder og aktiviteter relatert til overholdelse av nasjonale og internasjonale sikkerhetskrav er sikret. Beskrivelsen må legges frem til godkjenning av DSA innen 31. mars 2021.

Figur 5: Utklipp fra DSAs *Godkjenning av ny organisering av IFEs nukleære virksomhet og endret organisering av sikkerhetsorganisasjonen, 18.12.2020.*

Områder hvor det kan være aktuelt med samarbeid, eller bistand fra hverandres ressurser, og som bør avtalereguleres er for eksempel:

- Operativ sikring
- Beredskap
- Strålevern og miljøovervåking
- Kompetanseutvikling
- Program- og prosjektsamarbeid (videreføring av dagens prosjektmodell og porteføljestyre)
- Brensel og brenselshåndtering
- Mellomlagre og tilhørende behandlingsanlegg
- Avfallsbehandling og avfallsruter, faseinndelt i forhold til overføring av KLDRA
- IKT infrastruktur (NUK IKT) og IT løsninger, inkl. ledelsessystem
- Sikkerhetsstudier: krav, maler og metodikk
- Sikkerhetsledelse, sikkerhetskultur og sikkerhetskomité
- Design authority

I tillegg bør sekondering revurderes for å sikre at eventuelle interessekonflikter i mellomperioden ivaretas. Sekondering er når ansatte beholder sitt faste ansettelsesforhold, men jobber helt eller delvis for en annen virksomhet. Et alternativ til sekondering kan være kjøp og salg av tjenester.³² Det vil mest sannsynlig også komme fremtidige behov som også bør reguleres mellom virksomhetene. Både IFE og NND må vurdere samarbeidet mellom seg opp mot krav til konsesjon. Å gjennomgå og regulere samarbeidsområder mellom IFE og NND er estimert at vil kunne være gjennomført i løpet av 2024.

³² NND er underlagt lov 17. juni 2016 nr. 73 om offentlige anskaffelser.

IFE og NND har en samarbeidsavtale som omhandler avtaleinngåelser som på sikt vil overføres til NND. Dette er i tråd med NNDs tildelingsbrev av 2023. Ved overføring av anlegg må NND vurdere overføring av IFEs driftsavtaler for anlegget som overføres.

IFE og NND bør også etablere et endringsregime som ivaretar informasjon og oppdateringer knyttet til hvilke ansatte som overføres sammen med Haldenanlegget, og hvilke ansatte som overføres sammen med Kjelleranlegget.³³ Stegvis overføring vil gjennomføres over flere år, og det er sannsynlig at det vil skje endringer i både IFEs og NNDs ressursituasjon, eksempelvis at ansatte sier opp eller går av med pensjon i perioden fra første overføring til siste overføring. Både NND og IFE skal sikre tilstrekkelig menneskelige ressurser med nødvendig kompetanse for sikker drift av sine atomanlegg.³⁴ Innenfor noen av kompetanseområdene gis utdanning kun i utlandet, enkelte kompetanseområder har også mangeårige kvalifiseringsløp, og i tillegg er det stillinger hvor det er krav om at den ansatte er sikkerhetsklarert. Sikkerhetsklarering av personell kan ta tid og utfordres spesielt når det gjelder personell med tilknytning til utlandet. Tiltak for å skaffe eller utvikle ressurser med riktig kompetanse og som kan/har sikkerhetsklarering kan derfor være tidkrevende. Dette er noen forhold som belyser at det er viktig å få avklart hvilke ressurser og kompetanse en har, og vil få overført, slik at en så tidlig som mulig kan iverksette tiltak.

I Halden skal IFE beholde mindre områder, og det vil i mindre grad påvirke sikkerhetskonsept og sikring. Områdene som skal beholdes av IFE etter overføring av Haldenanlegget, er brenselinstrumentverkstedet (BIV). BIV omfattes av Kjellerkonsesjonen, og IFE har søkt tilsynsmyndigheten (DSA) om at BIV kan tas ut av konsesjonen. Ved overføring av Haldenanlegget er det ønskelig med en løsning knyttet til BIV.

I 2022 ble det gjennomført en selskapsgjennomgang av IFE, og arbeid for å følge opp de avdekkede forhold er startet. Det bør likevel gjennomføres en selskapsgjennomgang av IFE nærmere tidspunkt for virksomhetsoverdragelsene for å ivareta eventuelle forhold som er oppstått etter gjennomgangen i 2022.

³³ Det forutsettes at det gjennomføres en kompetansekartlegging i dette arbeidet, da det er behov for å koordinere spesifikk kompetanse.

³⁴ Jf. generelle konsesjonsvilkår 5, *Ressurser*.

4.3 IFEs organisasjonsendring

Atomanlegg er, som beskrevet tidligere, underlagt konsesjon og tilsyn. Ved endringer i anleggets konstruksjon, drift eller ledelse som avviker fra det som ligger til grunn i konsesjonen, og som kan ha betydning for sikkerheten, skal tilsynsmyndigheten (DSA) gi godkjenning før en endring iverksettes.³⁵ I IFEs konsesjoner er det ivaretatt at konsesjonene kan overføres før konsesjonens utløp. Ved en stegvis overføring vil IFE overføre Haldenanlegget, men beholde Kjelleranlegget og eventuelt også driften for KLDRA i en periode. Dette innebærer endring i IFEs organisasjonsstruktur, og IFE må utarbeide og sende tilsynsmyndigheten (DSA) et søknadsgrunnlag i henhold til etablerte prosedyrer.³⁶ For organisasjonsendringen, som må omsøkes ved at Haldenanlegget overføres, har IFE estimert behov for seks måneder for å utarbeide organisasjonsdesign med nødvendig dokumentasjon og sende søknad. Ved overføring av atomanlegg er det også viktig å forsikre seg om at konsesjonen formelt er terminert og at alle forpliktelser er ivaretatt.

DSAs tidligere vilkår for en endringsgodkjenning

Vilkår 1: Analyse av kompetanse- og ressursbehov (jf. generelt konsesjonsvilkår 5)

Vilkår 2: Anskaffelse og bruk av ekstern ekspertise

Vilkår 3: Etablering av en enhet som er ansvarlig for anleggets konstruksjon og utforming (design authority)

Vilkår 4: Uavhengighet og kontroll over egne ansvarsområder og aktiviteter

For at tilsynsmyndigheten (DSA) kan godkjenne en slik endring, må IFE kartlegge hvordan IFEs gjenværende konsesjonsområder vil ivaretas. For IFE vil det innebære en gjennomgang av organisasjonen for å sikre at IFE beholder tilstrekkelig ressurser og kompetanse for å drifte Kjelleranlegget (eventuelt også KLDRA). Det samme gjelder for fellestjenester og leveranser som er viktig for driften. I tillegg er det prosjekter som er satt i gang som er innrettet mot en samlet virksomhetsoverdragelse, men som vil måtte gjennomgås og potensielt justeres ved en stegvis overføring.

Ved tidligere endringsgodkjenning har DSA listet opp fire endringsvilkår, og de vilkårene anses relevante for IFEs gjenværende organisering knyttet til Kjelleranlegget.³⁷ IFE må gjennomføre en analyse av kompetanse- og ressursbehovet (vilkår 1). Hvor analysen viser at IFE ikke er i stand til å overholde ansvaret som konsesjonshaver, må det foreligge samarbeid med eksterne for å sikre at ansvar og aktiviteter utføres og at basisorganiseringen ivaretas (vilkår 2). IFE skal ha en enhet som er ansvarlig for anleggets konstruksjon og utforming («design authority») (vilkår 3). Og IFE skal ha uavhengighet og kontroll over egne ansvarsområder og aktiviteter for å sikre overholdelse av nasjonale og internasjonale sikkerhetskrav (vilkår 4).

I tillegg vil en endring i seg selv innebære risiko, og det er viktig at IFEs søknadsgrunnlag også adresserer hvordan risiko i transisjonsfasen, hvor anlegg og ansatte overføres til NND, vil ivaretas.

³⁵ Se lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet §§ 12 og 11 nr. 2 litra a og b, samt Veileder til generelle konsesjonsvilkårene, vilkår 20, Program for endringskontroll.

³⁶ Jf. generelle konsesjonsvilkår 20. Program for endringskontroll.

³⁷ DSAs Godkjenning av ny organisering av IFEs nukleære virksomhet og endret organisering av sikkerhet

Når IFE gjør endringer i sitt organisasjonsdesign og sin drift for å kunne overføre Haldenanlegget, bør IFE også se hen til NNDs søknadsgrunnlag for konsesjon. NND må kunne ivareta sitt søknadsgrunnlag med de planlagte endringer IFE vil gjøre.

IFE og NND har lagt til grunn en saksbehandlingstid på inntil seks måneder hos DSA med bakgrunn i endringenes omfang.

4.4 NNDs konsesjonssøknader

Tilsvarende som for IFE, vil en stegvis overføring også innebære oppdatering av dokumentasjon av NNDs konsesjonssøknader.

NND har levert DSA tre konsesjonssøknader, men har anmodet DSA om å prioritere konsesjonssøknadene for Haldenanlegget og KLDRA. Søknadsgrunnlaget skal suppleres for å dokumentere ivaretagelse av konsesjonsvilkår etter innsendelse. Supplementene er adressert i konsesjonssøknadene som «lovnader» som vil sendes DSA, og NND har 27 slike lovnader samlet i sine tre sine konsesjonssøknader. Det å utarbeide og å gjennomgå konsesjonssøknader er tidkrevende, og en stegvis tilnærming kan bidra til en bedre ressursallokering hos NND og DSA, gitt at NND utarbeider og sender DSA oppdateringer løpende, og ikke alt samtidig. NND og DSA har utarbeidet frister for når DSA mottar oppdateringer til søknadsgrunnlaget knyttet til Haldenanlegget. Planen tilser at en offentlig høring av konsesjonssøknaden for Haldenanlegget kan gjennomføre i løpet av våren 2024, og DSA har som mål å sende HOD sin innstilling ultimo september 2024. Det legges til grunn HOD vil benytte tilsvarende tid som tidligere, etter dette kan vedtak om konsesjon ved kongelig resolusjon gis mot slutten av 2024. Tilsvarende prosess vil gjelde for KLDRA, men muligens forskjøvet 6 – 9 måneder i tid.

En stegvis overføring innebærer diskrepanser knyttet til NNDs konsesjonssøknad. NND må gjennomføre en gap-analyse av sine søknader opp mot overføringen av ett anlegg, spesielt med hensyn til de ressurser som vil overføres fra IFE. Dersom gap-analysen viser at tilførselen fra IFE vil gi NND mangler knyttet til trygg og sikker drift med hensyn til ressurser, vil NND måtte gjøre tiltak. NND må sørge for tilstrekkelig kompetanse og kapasitet ved stegvis overføring, uavhengig av hvilke medarbeidere som faktisk overføres. Dette vil løses gjennom en kombinasjon av rekruttering og innleie via NNDs etablerte rammeavtaler.

Sikkerhetsrapporter etter dagens beste internasjonale praksis for atomanleggene er ikke ferdigstilt. IFE og NND samarbeider tett om oppdatering av sikkerhetsrapporter og metodikk for dette. IFE vil sende inn endringer fra dagens sikkerhetsrapporter etter hvert som underlag utarbeides. Det betyr at sikkerhetsrapporter vil være under oppdatering, med første forsendelse i løpet av februar 2024. NND vil i tillegg gjennomføre en gap-analyse av IFEs oppdaterte sikkerhetsrapporter. Formålet med gap-analysen er å kartlegge utbedringsbehov i IFEs sikkerhetsrapporter og legge en plan for videre arbeid med oppdatering, slik at IFEs og NNDs sikkerhetsrapporter tilfredsstillende gjeldende konsesjonskrav og krav fra IAEA. Det må avklares i dialog med DSA når dette arbeidet må startes for å rekke fristen til innsendelse med hensyn til å få innvilget konsesjon.

NND gjennomfører også arbeid for å kartlegge alle relevante krav fra IAEA for å sikre at kravene blir ivaretatt. Denne gjennomgangen skal etter planen være gjennomført i slutten av 2024, og vil resultere i et kravregister i NNDs ledelsessystem.

Haldenanlegget har konsesjonsvilkår, tilleggsvilkår og pålegg som det arbeides for å lukke. Enkelte pålegg gjelder for både Halden- og Kjelleranlegget. Det er lite sannsynlig at samtlige tilleggsvilkår og pålegg vil være lukket ved overføring. Virksomhetsoverdragelsene vil kreve at NNDs søknadsgrunnlag også må inkludere en oppdatert plan for å overføre, og lukke, de gjenstående tilleggsvilkårene og forpliktelser. I tillegg vil NND måtte gjennomgå anleggets sikring og vise at NND kan følge opp og ivareta sikringen av atomanleggene som NND vil bli ansvarlig for. Det må etableres en løsning for hvordan ansvar for pålegg som gjelder både Halden- og Kjelleranlegget håndteres.

Prosessen for å få innvilget konsesjon og driftstillatelse for atomanlegg innebærer at DSA gjennomgår søknadsgrunnlaget, og de kan i sin gjennomgang og tilsynet av konsesjonssøknaden be om avklaringer og at eventuelle feil eller mangler korrigeres for å komme i samsvar med vilkår for konsesjon. Når DSA har gjennomgått søknaden, vil DSA gjennomføre en offentlig høring hvor deler av søknadsgrunnlaget offentliggjøres. DSA vil behandle de innkomne innspill, og etter det gir DSA sin innstilling til Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) som fatter vedtak ved kongelig resolusjon.

4.5 Tilrettelegge for virksomhetsoverdragelse

IFEs forarbeid i forbindelse med IFEs endringsgodkjenning, samt avtalen mellom IFE og NFD, vil i stor grad klargjøre rammene for virksomhetsoverdragelse av Haldenanlegget og KLDRA, og siden Kjelleranlegget.

Ledelsen i IFE og NND vil sikre at ansatte informeres om prosessene og sine rettigheter ved virksomhetsoverdragelsene. For å sikre at prosessene gjennomføres i tråd med formelle krav, vil det opprettes en arbeidsgruppe bestående av representanter fra IFE og NND som sikrer at prosessene er i tråd med formelle krav. IFE og NNDs ansatte vil informeres jevnlig frem til IFE har overført hele sin nukleære virksomhet.

NND er antagelig ikke tjent med å overta IFEs særavtaler. Med en tidsperiode på rundt fire år før den siste overføringen gjennomføres, kan det oppstå ulikheter i utviklingen av lønns- og arbeidsvilkår mellom de som blir overført først og de som blir overført sist.³⁸ Denne mellomperioden, hvor det er to konsesjonsinnehavere, kan også by på utfordringer knyttet til ressurser og kompetanse. Både IFE og NND må sikre at virksomhetene har tilgang til egne ressurser med nødvendig kompetanse innenfor det nukleære fagfelt. For NND betyr det at de må iverksette tiltak dersom tilførselen av ressurser fra IFE ikke er dekkende for NNDs behov, i tillegg bør «beholde-tiltak» vurderes. IFE og NND vil kartlegge sitt ressurs- og kompetansebehov og vil i hele perioden koordinere ressurs- og kompetanseutviklingen. Som beskrevet i kapittel 4.1, skal det etableres et endringsregime mellom IFE og NND som sikrer at NND har oppdatert informasjon om ressursene og kompetansetilførselen som

³⁸ En arbeidstaker kan unntaksvis ha rett til å velge å være igjen dersom overføringen til NND vil føre til ikke uvesentlige negative endringer i arbeidstakerens situasjon.

virksomhetsoveroverføringer inkluderer. Et slikt endringsregime vil også gjøre det mulig å iverksette tiltak, eksempelvis videreutvikling av ressurser eller ansettelse, tidligere.

4.6 Rekkefølge for overføring av atomanlegg

Det er tre atomanlegg som skal overføres til NND, hvor Haldenanlegget skal overføres først, eventuelt sammen med KLDRA. En stegvis overføring av atomanleggene gir med dette følgende alternativer:

- KLDRA overføres sammen med Haldenanlegget
- KLDRA overføres i en egen senere overføring etter Haldenanlegget, men før overføring av Kjelleranlegget
- KLDRA overføres sammen med Kjelleranlegget
- KLDRA overføres etter Kjelleranlegget

IFE har ikke intensjon om å søke ny konsesjon for KLDRA eller Kjelleranlegget, og IFEs driftskonsesjon for KLDRA utløper 31.4.2028, som er åtte måneder før utløpet av IFEs Kjellerkonsesjon. Å overføre KLDRA sammen, eller etter Kjelleranlegget, anses derfor ikke som et alternativ. KLDRA vil derfor kun kunne overføres enten sammen med Haldenanlegget, eller noe etter, men fortsatt før Kjelleranlegget. En overføring av Kjelleranlegget har som nevnt, utfordringer knyttet til fradeling av eiendom, og en stegvis overføring vil ikke påvirke dette forholdet. Ved en stegvis overføring vil overføring av Kjelleranlegget fortsatt ha en planleggingshorisont frem mot 2030. Dette kan bety at IFEs Kjellerkonsesjon utløper før det anlegget overføres NND, men en kortere forlengelse av IFEs Kjellerkonsesjon vil enklere kunne la seg gjennomføre.

Både eierskap og drift av KLDRA ønskes overført til NND. KLDRA eies av Statsbygg og eierskapet vil derfor måtte overføres fra Statsbygg til NND.³⁹ Slik overføring antas å kreve godkjenning av både NFD og Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). NND har anmodet NFD om et oppdrag om slik overføring. Det er IFE som drifter KLDRA med ansatte som er organisatorisk tilknyttet Kjelleranlegget, og IFEs ansatte, som drifter KLDRA, vil i utgangspunktet først overføres sammen med Kjelleranlegget.

Tidspunkt for overføring av KLDRA vil følge av arbeidet som gjøres i de parallelle søknadsprosessene i henholdsvis IFE og NND, og konklusjonen vil komme ut fra koordineringen av dette arbeidet mellom organisasjonene. En overføring av KLDRA vil avhenge av når NND innvilges konsesjon for å drifte KLDRA, og for å oppnå det må NND vise til ressurser og kompetanse.

En overføring av KLDRA før Kjelleranlegget innebærer også ytterligere grenseflater mellom IFE og NND som må avklares, spesielt knyttet til gjenværende avfallssystemer i Kjelleranlegget. Kjelleranlegget er nasjonalt mottak for radioaktivt avfall (Radavfall), og prosessene for eventuelt å få deponert dette avfallet i KLDRA over tid må, hvis aktuelt, etableres med NND som sluttmottaker.

³⁹ Overføring av eierskap fra Statsbygg til NND omfattes ikke av denne utredningen.

5 Fordeler og ulemper ved stegvis overføring

5.1 Fordeler ved en stegvis overføring

NND har et viktig samfunnsoppdrag, og det er viktig at NND utvikles for å kunne ivareta dette oppdraget. En stegvis overføring vil ha flere fordeler for NND.

Det er avgjørende for NND å anvende kompetansen i organisasjonen til operative formål så snart som mulig. Å ha ansvar for et atomanlegg vil møte dette behovet. For NND kan en stegvis overføring bety en raskere etablering som en profesjonell nukleær virksomhet som benytter og utvikler både eksisterende og ny nukleær kompetanse. Ved overføring av Haldenanlegget og KLDRA vil NND først og fremst opparbeide erfaring på sine prosessbaserte systemer for operativ drift, samt erfaring med drift og videreutvikling av lager og deponi. Opparbeidelse av erfaringer og korrigerende av prosesser vil bidra til videreutvikling av systemet.

Overføring av et atomanlegg vil gi NNDs ansatte økt motivasjon. De ansatte har jobbet i lang tid for å overta atomanleggene med mål om en samlet overføring 1.1.2024. Det å ta over ett anlegg i 2025 vil være et skritt på veien, og fremgang vil være motiverende for NNDs ansatte. For NNDs ansatte vil en samlet virksomhetsoverdragelse med en planleggingshorisont mot 2030 oppleves som en demotiverende «venteperiode».

Erfaringen med å være en profesjonell nukleær virksomhet underlagt konsesjon og tilsyn, vil styrke NNDs evne til å håndtere fremtidige prosesser knyttet til nedbygging. Tilsyn fra DSA antas å fremme kompetansebygging og øke prestasjonsnivået. For eksempel, tilsyn vil kunne bidra til å tydeliggjøre styringslinjer og avklare roller og ansvar. For NND vil det være en fordel å komme under tilsyn av DSA tidlig. For de ansatte, både hos IFE og NND, vil en stegvis overføring gi et mer konkret perspektiv på de kommende endringer. Dette vil være positivt for både endringsprosessen de ansatte skal gjennomgå og virksomhetenes leveranseevne i årene som kommer.

Det er ingen nasjonal erfaring med å overføre eierskap og drift av atomanlegg. De norske atomanleggene har ulike utfordringer, og Haldenanlegget er det anlegget hvor det er størst overensstemmelse med regelverket, organisatorisk modenhet og en tydeligere infrastruktur. KLDRA har sine klare utfordringer, men er allikevel også et enklere anlegg å overdra til NND enn Kjelleranlegget. Å overdra et «enklere» atomanlegg først kan bidra til en mer strukturert overføring, og det kan forenkle oppgavene som må håndteres både under selve overføringen og i etterkant. I tillegg til selve erfaringen med å overføre et «enklere» atomanlegg, vil en overføring av Haldenanlegget og KLDRA gi NND muligheten til å etablere seg som en profesjonell virksomhet for nukleære anlegg. Dette er positive erfaringer med hensyn til den senere overføringen av Kjelleranlegget.

Virksomhetsoverdragelse av Haldenanlegget vil også bidra til den omstillingen for de ansatte som ligger i overgangen fra anlegg i drift til anlegg under dekommisjonering. Dette er en internasjonalt anerkjent krevende transformasjon som best kan gjennomføres under en samlet NND ledelse og organisasjon.

IFEs konsesjoner utløper til ulike tider, og en stegvis overføring vil kunne bidra til en bedre ressursallokering knyttet til søknadsprosessene for konsesjon. To atomanlegg vil potensielt være overført før konsesjonene utløper. Kjellerkonsesjonen utløper 31.12.2028, en kortere forlengelse av Kjellerkonsesjonen vil være mindre problematisk, men lengre forlengelser vil antagelig ikke være mulig å få innvilget. Ved ytterligere forsinkelser knyttet til samlet virksomhetsoverdragelse vil denne utfordringen kunne materialisere seg. Ved en stegvis overføring vil et eventuelt utløp av IFEs konsesjoner kun gjelde ett anlegg og ikke tre.

For IFE sin del, vil en stegvis overføring bidra til at IFE er nærmere sin fremtidige virksomhetsdrift. IFE skal fortsette med sin forskning innenfor energiteknikk, men uten atomanlegg, og IFE har som mål å raskt overføre anleggene til NND for å omstille virksomheten sin mot fremtidige forskningsområder og drive utviklingen i samsvar med dette.

5.2 Ulemper ved en stegvis overføring

Det å endre til en stegvis overføring innebærer at IFE må endre sin organisering med hensyn til drift av Kjelleranlegget, som skal overføres senere. Dette er en endring av sikkerhetsmessig betydning som krever forarbeid og analyser for å vise at IFEs gjenværende drift er trygg, ansvarlig og i tråd med konsesjonsvilkår. Før endringer kan gjøres, må det gjennomføres en godkjenningssprosess opp mot tilsynsmyndigheten (DSA), og det vil kreve noe ressursbruk å følge opp dette. IFE har et stramt program for gjennomføring av flere prosjekter for å ivareta tilleggsvilkår og pålegg, men også øvrige sikkerhetstiltak, og en stegvis overføring vil kunne øke risiko for forsinkelser.

For at IFE skal beholde konsesjon og NND innvilges konsesjon er det felles eller like utfordringer som må avklares eller etableres løsninger på, eksempelvis ressurser og kompetanse. IFE og NND vil kunne ha behov for å samarbeide innenfor flere fag- og tjenestoområder for å sikre en trygg og sikker drift, og det vil være et økt behov for formaliteter rundt støtten som partene yter hverandre. Det er behov for slike formaliteter på grunn av krav til uavhengighet og at IFE og NND vil kunne ha motstridene interesser. NND må også justere sine konsesjonssøknader i tråd med IFEs endring. I tillegg vil de måtte finne løsninger med hensyn til ressurser for å kunne drifte atomanleggene trygt i en periode hvor både IFE og NND har konsesjon. En stegvis overføring gir flere grensesnitt mellom IFE og NND som må formaliseres i egne avtaler. Kompetanse og kapasitet må ivaretas og bygges opp i begge virksomhetene, og det må være god dialog og koordinering mellom IFE og NND med hensyn til ressurser frem til IFEs nukleære sektor er overført NND. En stegvis overføring kan med dette innebære økte transaksjonskostnader.

Man kan også spekulere i om ansatte i IFE vil oppleve at en stegvis overføring vil være en ulempe for dem. Dersom de opplever det slik, kan det medføre økt grad av frustrasjon og også kompetanseflukt. Det vil i så fall forsterke ressurs- og kompetanseutfordringen. NND og IFE kan forebygge dette problemet ved å tilpasse og tilby beholde-løsninger til kritiske personellkategorier.

6 Tidsløp for stegvis overføring

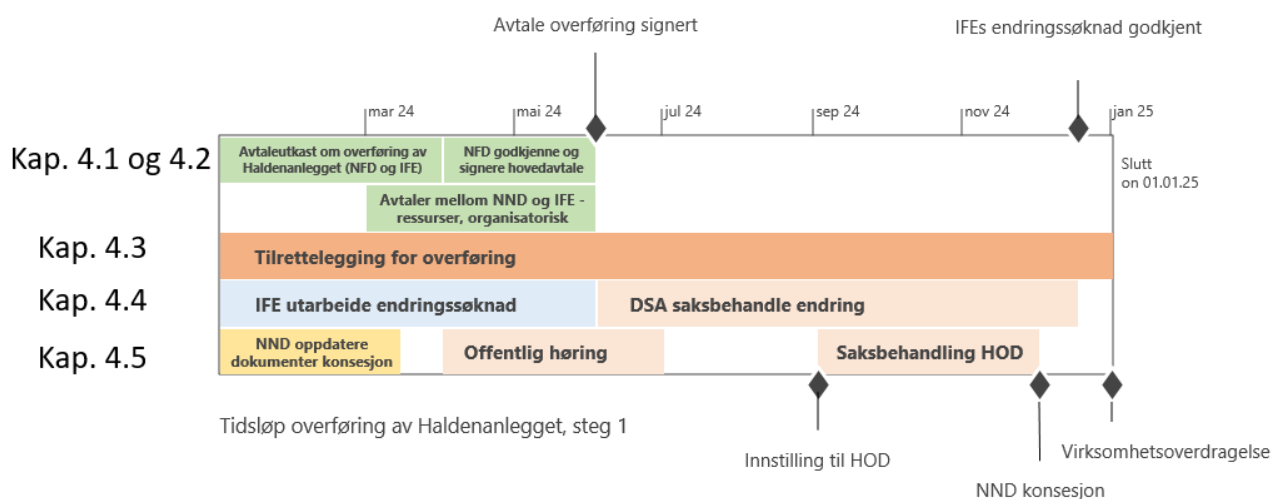
Tidsløpet for vesentlige og relevante forhold for en stegvis overføring hvor Haldenanlegget overføres først, eventuelt sammen med KLDRA, viser at Haldenanlegget, eventuelt sammen med KLDRA, kan

overføres 1.1.2025. KLDRA kan også overføres etter Haldenanlegget, men det er et mål at overføring av KLDRA gjennomføres senest 1.5.2028, som vil samsvare med utløpsdatoen til IFEs driftskonsesjon for KLDRA. Kjelleranlegget har fortsatt en planleggingshorisont for overføring frem mot 2030

Tidsløpet for overføring av Haldenanlegget er skissert med følgende forutsetninger:

- NND innvilges konsesjon selv om sikkerhetsrapporter for Haldenanlegget etter beste internasjonale praksis ikke er ferdigstilt
- Oppstart for aktiviteter er januar 2024, det vil si før en eventuell formell beslutning om endring til stegvis overføring
- Saksbehandlingstid hos DSA er slik DSA har bekreftet i dialogmøte 14.12.2023.
- Saksbehandlingstiden hos HOD er om lag tre måneder

Tidsløpet har også flere risikoer, eksempelvis at rammevilkår for tidsløpet endres dersom tilsynsmyndigheten (DSA) ser behov for å gi IFE ytterligere pålegg, eller at det kommer nye nukleære krav. Det påpekes at det er et krevende tidsløp. Tidsløpet vil kreve fokusert innsats og stram prioritering både hos IFE og NND som kan ha betydning for andre oppgaver. I tillegg må IFE og NND sikre tilstrekkelig og nødvendig kompetanse og kapasitet begge steder. Å iverksette risikoreducerende tiltak og ha god kommunikasjon og informasjonsdeling mellom partene vil være viktig, i tillegg til god og jevnlig informasjon til IFEs og NNDs ansatte. Dette gjelder frem til hele IFEs nukleære sektor er overført til NND. Som kapittel 4 viser, det er flere forhold (fire arbeidsstrømmer, jf. figur 1 under) som skal ivaretas mellom flere parter, og for IFE og NND er det også et regulatorisk rammeverk for deres drift som konsesjonsinnehavere. Dette er forhold som representerer risiko for tidsløpet med hensyn til ressurser, mulige løsninger og deling av kompetanse.



Figur 1: Tidsløp overføring Haldenanlegget, steg 1

Som tidsløpet viser, så kan IFE få endringsgodkjenning fra tilsynsmyndigheten (DSA) mot slutten av 2024, og NND kan innvilges konsesjon mot slutten av 2024. Det er estimert at nødvendige avtaler mellom IFE og NFD, samt IFE og NND kan etableres i løpet av 2024. Informasjon og prosesser for å ivareta ansatte knyttet til selve virksomhetsoverdragelsen vil være viktig i hele perioden.

NND har søkt om konsesjon for å drifte KLDRA, og vil følge opp sin søknad. KLDRA ivaretas primært av ansatte som tilhører Kjelleranlegget som først vil overdras sammen med Kjelleranlegget. For at NND skal få konsesjon for drift av KLDRA må NND vise tilsynsmyndigheten (DSA) hvordan driften av KLDRA vil ivaretas uten tilførsel av IFEs ansatte, de overføres som nevnt, først sammen med Kjelleranlegget. Om overføring av KLDRA vil sammenfalle med overføring av Haldenanlegget, eller en tid etter, vil avklares i de parallelle søknadsprosessene i henholdsvis IFE og NND, og konklusjonen vil komme ut fra koordineringen av dette arbeidet mellom organisasjonene.

Referansegruppens innspill til tidsløpet er at en overføring av Haldenanlegget 1.1.2025 innebærer mange aktiviteter i tillegg til øvrige pågående oppgaver og leveransefrister. De mener således at risikoen for forsinkelser er stor.

7 Konklusjon

IFE og NND vurderer at en stegvis overføring, hvor Haldenanlegget overføres i steg 1 den 1.1.2025 og at KLDRA overføres i steg 2 så raskt som mulig, men senest 1.5.2028 ved utløpet av gjeldende konsesjon, kan gjøres på en trygg, ansvarlig og troverdig måte som gir like god sikkerhet som før en virksomhetsoverdragelse. Kjelleranlegget vil fortsatt ha en planleggingshorisont for overføring frem mot 2030 grunnet forhold knyttet til eiendom. Fremdriften i steg 1 avhenger av at en rekke forutsetninger oppfylles.

En stegvis overføring har en rekke fordeler målt opp mot en samlet virksomhetsoverdragelse. Det vil bidra til å videreutvikle NND med hensyn til deres samfunnsoppdrag, og sikre tilgang på nødvendig nukleær kompetanse fra IFE mens den fortsatt finnes. En stegvis overføring tillater også raskere etablering av NND som en profesjonell nukleær virksomhet som benytter og utvikler nukleær kompetanse, og det vil gi NNDs ansatte økt motivasjon. En stegvis overføring vil styrke NNDs evne til å håndtere fremtidige nedbyggingsprosesser ved at erfaring med tilsyn fra DSA antas å fremme kompetansebygging og øke prestasjonsnivået. En stegvis overføring i tre steg vil muliggjøre å ta hvert steg på en kontrollert måte og gi verdifull læring og erfaringer underveis. En stegvis overføring vil kunne bidra til en bedre ressursallokering knyttet til søknadsprosessene for konsesjon og arbeidet med å bringe anleggene som overføres i samsvar med kravbildet. Det vil bidra til at IFE raskere kan omstille sin virksomhet og drive utviklingen mot fremtidige forskingsområder innenfor energiteknikk. Det vil også kunne bidra til å øke nasjonens nukleære kompetanse, og redusere totalrisiko sammenlignet med en samlet virksomhetsoverdragelse.

Det er identifisert enkelte ulemper, eller risikoer, ved en stegvis overføring. IFE har allerede mange aktiviteter knyttet til pågående oppgaver og leveransefrister for å ivareta tilleggsvilkår, pålegg og øvrige sikkerhetstiltak. Arbeidet med en nødvendig organisasjonstilpasning kan derfor medføre risiko for forsinkelser. Det vil kunne være ansatte i IFE som vil oppleve at en stegvis overføring vil være en

ulempe for dem, eller føle usikkerhet knyttet til fremtiden. Dersom de opplever det slik, kan det medføre økt grad av frustrasjon og også kompetanseflukt. Det vil i så fall forsterke ressurs- og kompetanseutfordringen. NND og IFE må forebygge dette problemet ved god endringsledelse og ved å tilby beholde-løsninger til kritiske personellkategorier.



Litteraturliste

Meld. St. 8 (2020-2021) Trygg nedbygging av norske atomanlegg og håndtering av atomavfall. Nærings- og fiskeridepartement.

Prop. 1 S (2021–2022)

Ot. Prp. nr. 51 (1970-1971) Om lov om atomenergivirksomhet.

Generelle vilkår for vurdering av søknader om konsesjon etter atomenergiloven. StrålevernHefte 2018:33. Østerås: Statens strålevern, 2018

Veileder til de generelle konsesjonsvilkårene. DSA-hefte nr. 5. Østerås: Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, 2022.

Lov 12. mai 1972 nr. 28 om atomenergivirksomhet (atomenergiloven)

Lov 17. juni 2005 nr. 62 om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Veiledning og retningslinjer, Personalpolitikk ved omstillingsprosesser. Revidert november 2018. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Hovedavtalen i staten fra 1. januar 2023 til og med 31. desember 2025

Årsrapport for norsk nukleær dekommisjonering 2022

Institutt for energiteknikk (IFEs) årsrapport 2022

Årsrapport for Institutt for energiteknikk (IFE) nukleære virksomhet 2022

Årsrapport for Institutt for energiteknikk (IFE) nukleære virksomhet 2021 (MRS Årsrapport 2021)

Årsrapport for Direktoratet for strålevern og atomberedskap 2021

Tildelingsbrev 2023 – Norsk nukleær dekommisjonering

Brev fra IFE til NFD, datert 31. mars 2023, Plan for aktiviteter som må gjennomføres før virksomhetsoverdragelse av nukleær virksomhet til NND

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, brev datert 3. juli 2023, Tilbakemelding på søknad om konsesjon for atomanleggene i Halden, Kjeller og Himdalen.

Verifikasjon

Transaksjon 09222115557507117139

Dokument

Utredning stegvis overføring IFE/NND

Hoveddokument

30 sider

Initiert på 2023-12-19 15:30:57 CET (+0100) av Ole Jakob Ottestad (OJO)

Ottestad (OJO)

Ferdigstilt den 2023-12-19 17:26:47 CET (+0100)

Initiativtaker

Ole Jakob Ottestad (OJO)

NND

ole.jakob.ottestad@nnd.no

+4799576976

Underskriverne

Pål Mikkelsen (PM)

pal.mikkelsen@nnd.no

 **bankID**

Navnet norsk BankID oppga var "Pål Mikkelsen"

BankID utstedt av "Nordea Bank Abp filial i Norge"

2022-10-27 00:42:46 CEST (+0200)

Signert 2023-12-19 17:26:47 CET (+0100)

Nils Morten Huseby (NMH)

Nils.Huseby@ife.no

 **bankID**

Navnet norsk BankID oppga var "Nils Morten Huseby"

BankID utstedt av "Nordea Bank Abp filial i Norge"

2023-08-13 19:48:16 CEST (+0200)

Signert 2023-12-19 15:42:27 CET (+0100)

Denne verifiseringen ble utstedt av Scrive. Informasjon i kursiv har blitt verifisert trygt av Scrive. For mer informasjon/bevis som angår dette dokumentet, se de skjulte vedleggene. Bruk en PDF-leser, som Adobe Reader, som kan vise skjulte vedlegg for å se vedleggene. Vennligst merk at hvis du skriver ut dokumentet, kan ikke en utskrevet kopi verifiseres som original i henhold til bestemmelsene nedenfor, og at en enkel utskrift vil være uten innholdet i de skjulte vedleggene. Den digitale signeringsprosessen (elektronisk forsegling) garanterer at dokumentet og de skjulte vedleggene er originale, og dette kan dokumenteres matematisk og uavhengig av Scrive. Scrive tilbyr også en tjeneste som lar deg automatisk verifisere at dokumentet er originalt på: <https://scrive.com/verify>

