

Høringsrapport

Dato

2. desember 2024

Ref.

24/00390

Rapport fra høring av NNDs konsesjonssøknad for å eie og drive atomanlegg i Halden

Innholdsfortegnelse

1	Høring av søknad fra Norsk nukleær dekommisjonering for å eie og drive atomanlegg i Halden	3
1.1	Bakgrunn.....	3
1.2	Høring av konsesjonssøknaden.....	3
1.3	Høringsmøte.....	4
2	Høringsuttalelser	4
2.1	Länsstyrelsen Värmland	4
2.2	Statsforvalteren i Oslo og Viken	4
2.3	Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM)	4
2.4	Strömstad kommune	4
2.5	Dals-Eds kommune	4
2.6	Länsstyrelsen Västra Götaland	5
2.7	Halden kommune.....	5
2.8	Internasjonal kvinneliga for fred og frihet (IKFF).....	5
2.9	Norske leger mot atomvåpen (NLA)	6
2.10	Politiets sikkerhetstjeneste (PST).....	6
3	DSAs vurdering av høringsuttalelsene	6
3.1	Fremdrift og sikkerhet	7
3.2	Kompetanse	7
3.3	Dialog og kommunikasjon.....	7
3.4	DSAs ressurser og tilsyn	8
3.5	Helseberedskap og trusselvurdering	8
3.6	Konklusjon	9

1 Høring av søknad fra Norsk nukleær dekommisjonering for å eie og drive atomanlegg i Halden

1.1 Bakgrunn

Institutt for energiteknikk (IFE), som i dag er konsesjonsinnehaver for atomanlegget i Halden, besluttet i juni 2018 å stenge Haldenreaktoren. Staten påtok seg hovedansvaret for å rydde opp etter IFEs atomvirksomhet anlegg, og opprettet Norsk nukleær dekommisjonering (NND) i 2018. NND er et nasjonalt organ underlagt Nærings- og fiskeridepartementet (NFD). Staten har på tatt seg hele finansieringsansvaret for oppryddingen etter IFEs atomvirksomhet, jf. Meld. St. 8 (2020–2021) «Trygg nedbygging av norske atomanlegg og håndtering av atomavfall». Staten opprettet NND for å følge opp dette ansvaret og sikre en trygg, sikker og forsvarlig dekommisjonering av norske atomanlegg og håndtering av atomavfall. Et viktig steg i dette arbeidet er å overføre alle relevante anlegg med tilhørende nødvendig personell og ansvar fra IFE til NND. En forutsetning for slik overføring er at NND gis konsesjon etter atomenergiloven § 4.

DSA mottok NNDs konsesjonssøknader for atomanleggene i Halden, Kjeller og Himdalen i desember 2022. I august 2023 ga NFD et felles oppdrag til NND og IFE om å utrede en stegvis overføring av nukleær sektor, med anlegg og ansatte, hvor atomanlegget i Halden vurderes overført først, eventuelt sammen med KLDRA Himdalen. NND anmodet DSA om å prioritere behandling av konsesjonssøknaden for anlegget i Halden først. På bakgrunnen av oppdrag fra NFD i august 2023 har NND og IFE vurdert at en stegvis overføring av atomanleggene kan gjennomføres på en trygg, ansvarlig og troverdig måte. En slik stegvis overføring innebærer at Haldenanlegget overføres først og at kombinert lager og deponi for lavt- og middelsaktivt radioaktivt avfall (KLDRA) i Himdalen overføres så raskt som mulig, men senest innen 1. mai 2028 ved utløp av gjeldende konsesjon. På grunnen av behovet for ytterlige utredninger og avklaringer vil Kjelleranlegget overføres på et senere tidspunkt.

1.2 Høring av konsesjonssøknaden

DSA skal ifølge forvaltningsloven § 17 påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. For å sikre grunnlag for egen innstilling og grunnlag for videre behandling og vedtak, har DSA bedt aktuelle berørte parter og interessenter om å komme med en uttalelse til konsesjonssøknaden. DSA la den 7. mars 2024 ut på høring de deler av søknaden som er offentlig tilgjengelig og som DSA mente var mest relevant for berørte parter og interessenter. Høringsbrevet ble sendt til en rekke myndigheter og organisasjoner med svarfrist 7. juni 2024. I tillegg ble høringen offentliggjort på DSAs nettsider, og kunngjort i flere aviser i Halden og omegn.

Høringsuttalelsene ble sendt til NND for eventuelle merknader 19. juni 2024. NND hadde ingen merknader til høringsuttalelsene. Oppsummering av høringsuttalelsene finnes i kapittel 2. Videre er høringsuttalelsene vedlagt denne rapporten i sin helhet.

1.3 Høringsmøte

DSA avholdt et høringsmøte 21. mai 2024 på Thon Hotell i Halden. Det var også mulig å delta på møtet digitalt, og opptak av høringsmøtet finnes på [DSAs nettsider](#). På møtet deltok 76 personer, inkludert ansatte fra DSA og NND. Etter en innledning av DSA, holdt Halden kommune som vertskommune et åpningsinnlegg. Videre var NND invitert til å presentere sin konsesjonssøknad for Haldenanlegget. DSA presenterte sitt arbeid med å behandle søknaden. Etter presentasjonene var det satt av tid til spørsmål fra de fremmøtte og de som deltok digitalt, både til NND og DSA.

2 Høringsuttalelser

DSA mottok 10 skriftlige svar på høringen av NNDs konsesjonssøknad for å eie og drive atomanlegget i Halden. Høringsuttalelsene er oppsummert i avsnittene under. DSAs vurdering av høringsuttalelsene er gitt i kapittel 3.

2.1 Länsstyrelsen Värmland

Länsstyrelsen Värmland har ingen merknader til søknaden.

2.2 Statsforvalteren i Oslo og Viken

Statsforvalteren i Oslo og Viken har ingen merknader til søknaden.

2.3 Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM)

SSM har ingen innvendinger mot at konsesjon for Haldenreaktoren og brenselslagre overføres fra IFE til NND. Fra et svensk perspektiv er det viktig at dekommisjoneringen av nukleære installasjoner utføres på en strålingssikker måte. SSM er derfor positive til den prosessen som foregår i Norge, der staten suksessivt går inn og tar over ansvaret for dekommisjoneringen og håndteringen av atomavfallet.

2.4 Strömstad kommune

Strömstad kommune har ingen merknader til søknaden.

2.5 Dals-Eds kommune

Dals-Eds kommune har ingen merknader til at NND overtar konsesjonen fra IFE til å eie og drive Haldenreaktoren, men vil poengtere at sikkerheten og den allmenne interessen er av avgjørende betydning. Siden Dals-Ed kommune er en grensekommune og har stor interesse for saken videre, forutsettes Dals-Ed kommune at de gis anledning til å uttale seg formelt basert på en klarere og mer detaljert beskrivelse om lokalisering og ordninger i tilfelle drift, dekommisjonering eller

sluttdisponering blir endret fra dagens situasjon og hvis det planlegges å foregå i umiddelbar nærhet til kommunegrensen.

2.6 Länsstyrelsen Västra Götaland

Länsstyrelsen Västra Götaland har ingen merknader til søknaden.

2.7 Halden kommune

Halden kommune vektlegger i sin høringsuttalelse at dialog og kommunikasjon med dem som vertskommune er viktig, og forutsetter at tillitsnivået til eksisterende og nye aktører opprettholdes. De ber om at DSA fører et kontinuerlig tilsyn som innpasses i prosessene, og at kommunen til enhver tid er involvert på en god måte. Videre beskriver Halden kommune at konsesjonsbehandlingen representerer framdrift og virksomhetsoverdragelsen fra IFE til NND er nødvendig for at dekommisjonering kan starte. Dette er i sin tur en forutsetning for at radioaktivt avfall som er lagret i Halden i dag, kan sikres, behandles og transporteres på en forsvarlig måte. Sett fra kommunens ståsted bør krav til framdrift prioriteres, også innenfor det nukleære. Kommunene understreker at framdrift er forbundet med sikkerhet, som alltid vil være kommunens høyeste krav.

Kommunen har en generell oppfatning av at tiltak for å heve kompetansenivået må styrkes, både innen akademia og yrkesfagene. NNDs oppdrag skal forvaltes over mange tiår, og det er behov for å strukturere og prioritere kompetansebygging på en mer målrettet måte. I denne sammenhengen er det også viktig at kompetanseoverføring i denne høringssaken skjer planmessig, altså i virksomhetsoverdragelsen fra IFE til NND. Det er viktig at de ansattes interesser ivaretas i henhold til avtaleverket. Dette er en nøkkelfaktor når virksomheter slås sammen. Kommunene skriver at for å ivareta dette på en god måte må det settes høye krav til NNDs ledelse, og det bør føres tilsyn relatert til kompetanseoverføringen.

Halden kommune skriver at de har tillit til IFE, NND og DSA. Prosessen er troverdig beskrevet og den gjennomføres av landets beste kompetanse i alle roller, understøttet av internasjonal ekspertise og reguleringer.

Halden kommune ber om fortsatt involvering, slik at de kan bidra til medvirkningsprosesser i sivilsamfunnet, og for å kunne iverksette premisser og mål som kommunestyret har vedtatt.

2.8 Internasjonal kvinneliga for fred og frihet (IKFF)

IKFF har som medlem av sivilsamfunnsgruppa i NND fulgt NNDs arbeid relativt tett, og skriver at de ikke ønsker å gå inn i detaljer i søknaden. IKFF ber DSA bruke nok ressurser til at det ikke skal gå unødvendig tid i den videre behandlingen, og at dialogmøter for nødvendige oppdateringer skjer fortløpende. IKFF ser dette som viktig for å beholde og overføre fagkompetansen som i dag finnes ved anlegget i Halden.

2.9 Norske leger mot atomvåpen (NLA)

NLA er i sin høringsuttalelse særlig opptatt av punktene med helserelevans, slik som mulig tap av tillit i samfunnet og mulige konsekvenser for omgivelsene inkludert helseaspekter. NLA er glade for at det vil bli stilt krav til god sikkerhetskultur og sikkerhetsledelse, kommunikasjon og samfunnskontakt, og mener det må utvises forsiktighet og omtanke i kommunikasjon med befolkningen. NLA skriver videre at slik kommunikasjon kan ofte bli for teknisk preget og ikke adressere mer eller mindre berettigede bekymringer fra befolkningen.

NLA skriver at de stusser over punktet om «ekstern interesse og potensial for politisk innblanding» i NNDs søknad om fremtidig utvikling, og er usikre på hva som menes. Tolket som interesse og innblanding fra utenlandske aktører er det klart bekymringsfullt, tolket som lokal/regional/nasjonal interesse burde det ses på som positivt. NLA mener at tidlig involvering av særlig lokale politiske myndigheter er viktig, og karakterisering av politisk aktivitet som «innblanding» er tendensiøst.

Videre påpeker NLA at det er mye som må avklares avtalemessig mellom de forskjellige aktørene. NLA skriver at de savner en beskrivelse av NNDs egen beredskap på helseområdet, og at de ikke fant informasjon om beredskapsmessig kontakt eller samarbeid med DSA. Utover dette mener de at kapitlene om beredskap, strålevern og miljø virker tilfredsstillende. NLA antar at arbeidet med dekommisjonering av Haldenreaktoren og de øvrige anleggene vil bli komplisert, men at etablering av permanent lagring for høyaktivt avfall vil bli vesentlig vanskeligere og mer konfliktfylt.

2.10 Politiets sikkerhetstjeneste (PST)

PST skriver i sin høringsuttalelse at ettersom virksomhetsoverdragelsen innebærer en vesentlig endring av forutsetningene som ligger til grunn for gjeldende trusselvurdering, anbefaler de at DSA vurderer om det er behov for en ny trusselvurdering og designebasistrussel med utgangspunkt i IAEA NSS No. 10G. Videre skriver PST at dette er i tråd med forskrift om beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg, jf. § 12 første ledd, jf. § 6 i atomenergiloven, og at trusselvurderingen må minst omfatte konsesjonssøker og anleggsmidler som skal overdras til NND.

3 DSAs vurdering av høringsuttalelsene

DSA mottok ti skriftlige høringsuttalelser i forbindelse med høring av NNDs konsesjonssøknad for atomanlegg i Halden. Flere av uttalelsene hadde ingen spesifikke merknader til NNDs søknad. Ingen av høringsuttalelsene er negative til at NND får konsesjon, og Strålsikkerhetsmyndigheten (SSM) er positive til staten ved NND, suksessivt overtar ansvaret for dekommisjonering og håndtering av atomavfallet.

Flere av høringsuttalelsene omhandler samme eller tilgrensende tematikk. DSA har gjort en samlet vurdering av disse temaene i avsnittene under. Enkelte av temaene gjelder NND og konsesjonssøknaden, mens andre er rettet mot DSA.

3.1 Fremdrift og sikkerhet

Halden kommune er opptatt av at konsesjonssøknaden representerer framdrift i prosessen med å håndtere det radioaktive avfallet som finnes på Halden-anlegget på en forsvarlig måte, og at overdragelsen fra IFE til NND er nødvendig for at dekommisjonering kan starte. Halden kommune mener krav til framdrift bør prioriteres. SSM og Dals-Eds kommune har i sine høringsuttalelser lagt vekt på at sikkerheten må ivaretas.

DSAs vurdering: DSA har under behandlingen av konsesjonssøknaden lagt vekt på at sikkerheten ved anlegget og aktivitetene som skal utføres er ivaretatt. Dette innebærer bla. at helse- og sikkerhetsmessige farer og risikoer for mennesker, miljø og andre verdier er identifisert og vurdert av NND, og at det foreligger tilstrekkelige planer for håndtering av uønskede hendelser. Et viktig steg for at NND skal kunne ha framdrift i arbeidet med å dekommisjonere anlegget er å overføre alle relevante anlegg med tilhørende nødvendig personell og ansvar fra IFE til NND. En forutsetning for en slik overføring er at NND gis konsesjon etter atomenergiloven. I DSAs innstilling til konsesjon vil det fremgå hvilke krav DSA mener må stilles for å sikre framdrift i oppryddingsarbeidet etter den nukleære virksomheten.

3.2 Kompetanse

Internasjonal kvinneliga for fred og sikkerhet (IKFF) uttaler at det er viktig å beholde fagkompetansen som finnes ved anlegget i Halden. Halden kommune mener tiltak for å heve kompetansenivået må styrkes, og siden NNDs oppdrag skal forvaltes i mange tiår er det behov for å strukturere og prioritere kompetansebyggingen på en mer målrettet måte. Halden kommune mener også at kompetanseoverføringen ved virksomhetsoverføringen skjer planmessig og at ansattes rettigheter ivaretas iht. avtaleverket

DSAs vurdering: DSA har under behandling av konsesjonssøknaden hatt særlig fokus på å vurdere NNDs kompetanse. Videre har DSA vurdert om avtaler mellom aktørene sikrer en sømløs overgang. Siden IFE fortsetter å drive atomanlegget på Kjeller og noen ansatte er planlagt å utøve roller for både IFE og NND, må det sikres ved avtaler at begge organisasjoner til enhver tid har tilgang til nødvendig kompetanse. For DSA er det avgjørende at NND dokumenterer at de forstår eget kompetansebehov både ved og etter virksomhetsoverdragelsen, og legge frem kompetanseanalyser og planer for å lukke ev. mangler ved f.eks. rekruttering, opplæring eller bruk av ekstern kompetanse.

3.3 Dialog og kommunikasjon

Dals-Eds kommune ønsker mulighet til å gi uttalelse ved endret drift, avvikling eller etablering av nye anlegg. IKFF ønsker dialogmøter. For Halden kommune som

vertskommune er det viktig med dialog og kommunikasjon. Norske leger mot atomvåpen (NLA) mener det må utvises forsiktighet og omtanke i kommunikasjonen med befolkningen, og at kommunikasjonen kan ofte bli for teknisk preget, og ikke adresserer mer eller mindre berettigede bekymringer fra befolkningen.

DSAs vurdering: DSA vil ved søknader om ev. endret drift, avvikling eller etablering av nye anlegg gi berørte parter og andre interessenter mulighet for å gi uttalelser gjennom høringsinstituttet. Videre tar vi ønske om videre dialog til etterretning og DSA vurderer fortløpende hvordan dette kan gjennomføres på best mulig måte, spesielt når det gjelder Halden kommune som er vertskommune for anlegget.

3.4 DSAs ressurser og tilsyn

Halden kommune ber om at DSA fører et kontinuerlig tilsyn, og at kommunen involveres på en god måte, inkl. relatert til kompetanseoverføringen. IKFF ber DSA bruke nok ressurser til at det ikke går unødvendig tid til den videre søknadsbehandlingen.

DSAs vurdering: For å sikre fremdrift i behandlingen av konsesjonssøknaden, besluttet DSA å etablere og gjennomføre et matriseprojekt for behandling av konsesjonssøknaden. Prosjektets hovedmål er å sikre en effektiv, og rettidig behandling av NNDs konsesjonssøknad for atomanlegget i Halden, i den hensikt å gi grunnlag for en trygg, sikker og forsvarlig opprydding av atomanleggene i Norge.

Atomanleggene i Norge står under løpende tilsyn av DSA, som skal påse at krav og konsesjonsvilkår blir fulgt. DSA ser behov for økt ressursbruk for å styrke tilsynet ved overgangen fra en til to operatører for atomanlegg i Norge.

3.5 Helseberedskap og trusselvurdering

PST anbefaler at DSA vurderer behovet for en ny trusselvurdering og designbasistrussel. NLA skriver at de savner en beskrivelse av NNDs egen beredskap på helseområdet, og at de ikke fant informasjon om beredskapsmessig kontakt eller samarbeid med DSA.

DSAs vurdering: DSA vurderer løpende behovet for å revidere designbasistrusselen som er angitt i forskrift om fysisk beskyttelse av nukleært materiale og nukleære anlegg § 12, første ledd, jf. atomenergiloven § 6. Dette gjøres blant annet i samarbeid med Myndighetsforum¹ for sikring av atomanlegg og atombrensel i Norge. Videre er det etablert et beredskapsforum med NND, IFE og DSA som aktører der beredskapsrelaterte forhold adresseres.

¹ Myndighetsforum ble etablert i 2017 av Regjeringen, og består av representanter fra Politiets sikkerhetstjeneste (PST), Nasjonal sikkerhetsmyndighet (NSM), Politidirektoratet (POD), Øst Politi distrikt, Tollmyndighetene og Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA).

3.6 Konklusjon

DSA har mottatt nyttige innspill til vår vurdering av søknaden og til vurdering av hvilke vilkår som bør stilles til at konsesjonen ev. kan innvilges. Etter DSAs vurdering er det ingen av høringsuttalelsene som taler mot at NND kan gis konsesjon for å eie og drive atomanlegget i Halden.

Vedlegg: Høringsuttalelser - søknad om konsesjon for atomanlegg i Halden