

Tittel	:		
Documaster ID	:		M-Files-ID :
Utgitt dato	:	15. september 2026	Versjonsnr. :
Utgiver	:	NND	Antall vedlegg : -
Forfatter	:	Christoffer Nicolaisen	Klassifisering :
Godkjenner av innhold	:		Godkjenner/-Autoriserer : Pål Mikkelsen

Om forholdet mellom konsesjonsansvar etter atomenergiloven og eiendomsrett til Kjeller-eiendommen

1 Innledning

Det vises til konstruktivt møte mellom DSA og NND den 9. september d.å., hvor nærmere spørsmål tilknyttet overføring av konsesjon fra IFE til NND ble diskutert. Som avtalt følger herved NNDs nærmere syn på relasjonen mellom konsesjon etter atomenergiloven og krav til underliggende eierskap til IFEs konsesjonsbelagte eiendom innenfor ytre perimeter (benevnes heretter som «Kjeller-eiendommen», «anleggsområdet» o.t.).

Oppsummert krever atomenergiloven og DSAs generelle konsesjonsvilkår at konsesjonæren må ivareta sikkerheten og ha full kontroll med anleggsområdet. Etter NNDs skjønn krever regelverket imidlertid ikke uttrykkelig at konsesjonæren må eie grunnen innenfor anleggsområdet. Selv om eiendomsrett er ett mulig kontrollgrunnlag, er det andre måter å oppnå kontroll på. Når NND har direkte eierskap eller annet tilstrekkelig rettsgrunnlag til kjerneområdet, og varige rettigheter og operative virkemidler for øvrige arealer, kan kontrollkravet etter omstendighetene oppfylles uten full eiendomsovertakelse.

NNDs standpunkt innebærer ikke et syn om at alt areale kan beholdes av IFE. Konkret risiko, strålevern, fysisk sikring, beredskap og dekommisjonering kan gjøre det nødvendig at NND overtar bestemte arealer. Behovet må i denne forbindelse vurderes areal- og funksjonsspesifikt, slik Hovedavtalen mellom NFD og IFE allerede legger opp til. Fullt eierskap til hele eiendommen bør imidlertid ikke behandles som et absolutt vilkår, der de samme sikkerhetsmessige resultatene kan sikres på en mindre inngripende og like robust måte.

2 Konsesjonsbegrepet generelt

En konsesjon er en lovbestemt, forvaltningsrettslig tillatelse, og innebærer ikke en tingsrettslig rett til eller krav på eierskap over grunn eller andre formuesgoder. Det avgjørende er at konsesjonæren har et rettsgrunnlag som gjør vedkommende i stand til å oppfylle konsesjonens krav.

Denne grunnforutsetningen kommer systematisk til uttrykk i flere norske konsesjonslover. Både mineralvirksomhet på kontinentalsokkelen, petroleumsvirksomhet, kraftutbygging og etablering av vindmøller på land er alle eksempler på virksomhet som er underlagt et generelt forbud uten at konsesjon er gitt til den enkelte aktør, for den enkelte virksomhet og på de vilkår myndighetene fastsetter. Konsesjonsretten er dessuten kjennetegnet ved at den ofte kombinerer et element av statlig eierskap eller forvaltningsansvar til den angjeldende ressursen på den ene siden, og den private eller offentlige aktørens rett til å nyttiggjøre seg ressursen i tråd med konsesjonens vilkår på den andre.

Skillet innebærer også at en konsesjon ikke alene gir rett til å bruke andres grunn, og at eiendomsrett alene ikke gir rett til å drive en konsesjonspliktig virksomhet. I praksis må offentligrettslig tillatelse og privatrettslig rådighet derfor ses sammen.

Analogien med de ovennevnte eksempler er riktignok ikke fullt ut tilfredsstillende, idet konsesjonsregimer normalt gjelder utnyttelse statens ressurser på land og kontinentalsokkelen, mens atomenergiloven gjelder konsesjon for eierskap og drift til konkrete anlegg og atomsubstans. Den illustrerer likevel det generelle poenget at en konsesjonsordning kan gi en aktør omfattende enerett, plikter og kontrollansvar for en regulert aktivitet uten at den samme aktøren blir eier av det underliggende arealet eller ressursen. Endog er utgangspunktet i landvindprosjekter at konsesjonæren skaffer seg rett til etablering av vindmøller på grunneierens land, uten at eierskapet til grunnen går over.

Det rettslige spørsmålet i denne saken er om NNDs rådighet må bestå av eiendomsrett, eller om den kan etableres ved kombinasjonen av avtalte, tinglyste og fysiske kontrolltiltak.

3 Konsesjon etter atomenergiloven

3.1 Konsesjonsplikten og innehaverbegrepet

Etter atomenergiloven § 4 første ledd første punktum kan ingen uten konsesjon av Kongen oppføre, eie eller drive atomanlegg. Konsesjonen skal etter bestemmelsens annet punktum gjelde for et bestemt driftssted, og overføring av atomanlegg eller dets drift til ny eier eller innehaver krever etter fjerde punktum særskilt konsesjon.

Det følger allerede av ordlyden og dets alternative vilkår for konsesjonsplikt i § 4 at loven sondrer mellom å eie og å drive et atomanlegg. Loven forutsetter med andre ord at eierskap og drift kan tenkes å ligge hos ulike rettssubjekter, og lar konsesjonsplikten inntre uavhengig av hvilket av de to grunnlagene virksomheten bygger på.

Dette bekreftes av lovens definisjon av innehaver av atomanlegg i § 1 bokstav g, som er «den som har konsesjon til å drive anlegget - eller i mangel av konsesjon - den som rår over anlegget eller som departementet har utpekt». Innehaverbegrepet, som er det sentrale tilknytningspunktet for konsesjonsansvar, ansvar for skade og forpliktelser etter loven for øvrig, er dermed knyttet til hvem som har konsesjon eller faktisk rådighet over anlegget og ikke til hvem som har grunnbokshjemmel til eiendommen anlegget ligger på.

3.2 Vilkår for konsesjon - kontrollvilkåret

Etter atomenergiloven § 8 nr. 1 gis konsesjon «på de vilkår som finnes påkrevet av hensyn til sikkerheten og andre allmenne interesser». Det er i medhold av denne hjemmelen at DSA har fastsatt de generelle konsesjonsvilkårene, herunder vilkårene som følger av kravet om «kontroll over atomanlegget» i de generelle konsesjonsvilkår punkt 1.1-1.3. Dette vilkåret stiller krav til at innehaveren skal ha kontroll med eiendomstransaksjoner som påvirker atomanlegget, markere og vedlikeholde grensen til det godkjente anlegget, og hindre uautorisert adgang.

Slik kontrollvilkåret er utformet og forklart i DSAs veileder til de alminnelige konsesjonsvilkårene (DSA-hefte nr. 5, 2022), stilles det funksjonelle krav til innehaverens faktiske og rettslige rådighet over anleggsområdet, og ikke et krav om eiendomsrett. Vilkåret kan følgelig etter NNDs skjønn oppfylles gjennom andre rettslige virkemidler enn eierskap, herunder eksempelvis tinglyste servitutter, avtalt adgangs-, sikkerhets- og beredskapsregime og fysiske sikringstiltak.

Documaster-ID:2026/205	Dato: 15. sept 2026	Klassifisering:	Side 4 av 6
------------------------	---------------------	-----------------	-------------

Dette er også i samsvar med IAEAs lisensieringsveiledning, SSG-12. Ved stedsevaluering skal myndigheten blant annet vurdere konsesjonærens varige rådighet («*security of tenure*»), adkomstrettigheter («*rights of access*») og forholdet mellom søker/konsesjonær og eieren av området. At disse forholdene vurderes særskilt, bygger på en grunnleggende forutsetning om at konsesjonær og grunneier kan være forskjellige rettssubjekter. Standarden belyser at sikker, varig tilgang og tydelig ansvarsdeling er det relevante funksjonelle kravet, jf. IAEAs SSG-12 pkt. 3.9., og DSAs konsesjonsvilkår bør etter NNDs skjønn tolkes i samsvar med IAEAs standard.¹

3.3 Eiendomsretten og anleggsområde etter ael § 3

Atomenergilooven § 3 gir departementet hjemmel til å bestemme at flere atomanlegg med samme innehaver på samme område skal anses som ett anlegg (nr. 1), til at innretninger med radioaktivt stoff innenfor anleggsområdet skal anses som en del av anlegget (nr. 2), og til å «fastsette grensene for et anleggsområde» (nr. 3). Anleggsområdet er dermed en forvaltningsrettslig, funksjonelt begrunnet avgrensning fastsatt av konsesjonsmyndigheten, og trenger ikke nødvendigvis å følge eiendommens grenser. Loven gir ingen holdepunkter for at anleggsområdet må sammenfalle med en bestemt eiendomsgrense, enda mindre at konsesjonæren må eie hele det areal som ligger innenfor konsesjonsgrensen.

Som den over refererte SSG-12 har britiske Office for Nuclear Regulation i sin Technical Assessment Guide NS-TAST-GD-087 (Control of Property Transactions on Licensed Sites, 2020) og sin Licence Condition Handbook (2017, se vilkår 3 nr. 5) tilsvarende lagt til grunn at konsesjonsinnehaverens rettigheter til det konsesjonsbelagte området («*licensee's freehold or leasehold interest in the licensed site*») kan bygge på et leieforhold, og at tredjeparter kan drive virksomhet på et konsesjonsbelagt område som leietakere uten selv å inneha konsesjon, forutsatt at konsesjonsinnehaverens overordnede kontroll opprettholdes.

Konklusjonen er at det ikke er en nødvendig forutsetning for NNDs konsesjonsansvar for

¹ «Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) har også nedfelt en rekke sikkerhetsstandarter og prinsipper for å beskytte menneskers helse og miljø fra konsekvensene av stråling. Disse prinsippene legges til grunn i det norske regelverket og i myndighetsutøvelsen på området.», jf. «Strategi for trygg, sikker og forsvarlig håndtering av radioaktivt avfall i Norge» (KMD), kap 3

hele Kjeller-området at NND også eier hele det tilhørende arealet. Det avgjørende etter atomenergiloven og de tilknyttede konsesjonsvilkårene er at NND har tilstrekkelig rettslig og faktisk kontroll. Det vises i denne forbindelse til våre notater til NFD av hhv. 5. mai og 2. juni d.å., oversendt DSA pr. e-post den 9. juni fra NFD.

4 Konklusjon

NNDs konsesjon etter atomenergiloven og NNDs rettigheter over fast eiendom er vesensforskjellige, men gjensidig avhengige rettsposisjoner. NND må som konsesjonær kunne dokumentere faktisk og rettslig kontroll med atomanlegget og det anleggsområdet som er nødvendig for sikker drift og dekommisjonering. Det følger imidlertid ikke av atomenergiloven § 4, § 8 eller DSAs generelle kontrollvilkår at dette forutsetter eierskap til hele eiendommen innenfor konsesjonsområdet / ytre perimeter.

NNDs vurdering er etter dette at det ikke er nødvendig at NND eier hele Kjeller-eiendommen for å oppfylle DSAs kontrollvilkår. Den modellen som tidligere er skissert i tidligere notater, hvor NND overtar eiendomsretten til atomanleggene qua bygg og de arealer som for øvrig er nødvendige for et betryggende strålevern- og sikringskonsept, og etablerer kontroll over det gjenværende området innenfor ytre perimeter gjennom tinglyste servitutter og et avtalt sikkerhets, adgangs- og beredskapsregime overfor IFE, vil etter NNDs vurdering tilfredsstille kontrollvilkåret i DSAs generelle konsesjonsvilkår.

Motsetningsvis vurderes risikoen tilknyttet gjennomføringstid, kostnad for staten samt rettslig usikkerhet som ville følge av en fullstendig eiendomsovertakelse av IFEs grunn som svært høy. DSA bør etter NNDs skjønn vurdere om den konkrete funksjonskontrollen kan sikres gjennom en samlet modell med direkte rådighet over atomanlegget qua bygg og tinglyste, varige og operative kontrollmekanismer for øvrige arealer.

Dersom modellen gir NND tilstrekkelig kontroll med arealbruk, eiendomstransaksjoner, adgang, perimeter, beredskap og tiltak som kan påvirke anlegget, bør full eiendomsovertakelse ikke kreves som et selvstendig og generelt vilkår. Eieroverdragelse bør i så fall, og i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper, begrenses til de arealene som etter en konkret sikkerhetsfaglig vurdering er nødvendige.

NND ber på denne bakgrunn om at DSA vurderer modellen nærmere i lys av det rettslige

Documaster-ID:2026/205	Dato: 15. sept 2026	Klassifisering:	Side 6 av 6
------------------------	---------------------	-----------------	-------------

skillet mellom konsesjonsansvar og eiendomsrett som er redegjort for i dette notatet, og imøteser en dialog om den nærmere utformingen av kontrollregimet for det gjenværende IFE-arealet.