

Instellingen van de nucleaire sector van de Staat

In de Belgische nucleaire sector spelen verschillende actoren uit de openbare sector en de privé-sector een rol in tal van domeinen zoals productie, distributie, afvalbeheer, toezicht en onderzoek.

Op federaal vlak zijn de FOD Economie en de FOD Binnenlandse Zaken de voornaamste openbare actoren, evenals de volgende vier instellingen: de Nationale Instelling voor Radioactief Afval en verrijkte Splijtstoffen (NIRAS), het Studiecentrum voor kernenergie (SCK CEN), het Nationaal Instituut voor Radio-elementen (IRE) en het Federaal Agentschap voor Nucleaire Controle (FANC).

De respectieve regelgevingen van de federale entiteiten van de nucleaire sector verlenen hen een grote beheerautonomie. Die autonomie is deels omkaderd door het toezicht dat wordt uitgeoefend door één of meer ministers. Het FANC ressorteert enkel onder de minister van Binnenlandse Zaken. De ministers van Economie en Energie delen het toezicht op de andere instellingen.

Het Rekenhof heeft enerzijds onderzocht of het optreden van de instellingen wordt aangestuurd door de strategische koers die de Staat heeft uitgezet, en anderzijds of er beheerinstrumenten voorhanden zijn waarmee de Staat kan instaan voor een doeltreffende controle en omkadering. Het heeft eveneens bij de vier instellingen de mechanismen geëvalueerd die ze hebben ingesteld om grip te houden op hun bestuurlijke risico's en op die van hun dochtervennootschappen.

Toezicht door de Staat

Het Rekenhof heeft vastgesteld dat de Staat hoofdzakelijk toezicht uitoefent via de regeringscommissarissen die door de ministers worden aangesteld om te zetelen in de bestuurs- en toezichtsorganen van de entiteiten. Naast de oriëntaties die worden gedefinieerd in de algemene beleidsnota's, komen de ministers weinig tussen bij het definiëren van de strategische koers van de entiteiten. De Staat heeft geen beheerovereenkomst of protocol met die entiteiten gesloten om de respectieve rechten en verplichtingen te definiëren.

Het Rekenhof heeft eveneens vastgesteld dat de Staat geen procedures heeft gedefinieerd om de aanstelling van de regeringscommissarissen en de bestuurders evenals de onverenigbaarheden die met de functie samenhangen, te omkaderen. De regeringscommissarissen beschikken niet over een opdrachtbrief of enig ander document dat de strategische oriëntaties van de minister, hun doelstellingen en hun verplichtingen, onder meer inzake rapportering, vermeldt.

In het kader van het toezicht van de Staat op de entiteiten hebben de FOD Binnenlandse Zaken en de FOD Economie overigens slechts een beperkte invloed.

Het Rekenhof concludeert dat het toezicht door de Staat op de federale instellingen onvoldoende omkaderd is. Daarom beveelt het aan de relaties met de instellingen vast te leggen in een beheerovereenkomst of een protocol waarin de doelstellingen, de rechten en de verplichtingen

van de partijen zijn vervat. In de context van de tegen 2025 geplande kernuitstap is het bijzonder belangrijk die rechten en verplichtingen te definiëren. De uitstap zal een grote impact hebben op de financiering van het FANC, dat grotendeels afhangt van de bijdragen die worden betaald door producenten van kernenergie.

De aanstelling van regeringscommissarissen en bestuurders zou ook beter moeten worden omkaderd, onder meer door functieprofielen en regels inzake onverenigbaarheden te definiëren.

Gelet op de verantwoordelijkheden van de FOD's inzake de financiering van en het toezicht op de nucleaire sector, zou hun rol in het kader van het toezicht op de entiteiten overigens beter moeten worden gepreciseerd, rekening houdend met de specifieke kenmerken van de entiteiten.

In haar antwoord op het ontwerpverslag stemt de minister van Economie over het algemeen in met de aanbevelingen van het Rekenhof. In verband met de aanbeveling om de relaties tussen de Staat en de instellingen te contractualiseren, stelt ze dat dit enkel een meerwaarde heeft als de instellingen het nut ervan erkennen. De minister is echter overtuigd van het nut voor de Staat.

Bestuursmechanismen bij de entiteiten

Het Rekenhof stelt vast dat de vier instellingen de opdrachten en verantwoordelijkheden van hun raad van bestuur hebben gepreciseerd. Sinds 2017 hebben ze preciezere regels bepaald voor vergoedingen en aanwezigheden. Het FANC, NIRAS en het IRE hebben die regels laten valideren door de toezichthoudende overheid.

Het FANC, NIRAS en het SCK CEN zijn sinds 2019 onderworpen aan de wet van 22 mei 2003, die voorziet in de inrichting van een interne audit. Ze zijn echter niet opgenomen in de perimeter van het Auditcomité van de Federale Overheid (ACFO) noch in die van de dienst Federale Interne Audit (FIA). De raden van bestuur van het FANC, NIRAS en het SCK CEN hebben auditcomités en interne-auditfuncties opgericht. Er zijn echter verbeteringen nodig om te garanderen dat ze stroken met de goede praktijken.

Om de middelen in gemeenschap te brengen en de onafhankelijkheid van de leden van het auditcomité te waarborgen, beveelt het Rekenhof aan om de aan de wet van 22 mei 2003 onderworpen entiteiten op te nemen in de perimeter van het ACFO en van de FIA. Voor het IRE beveelt het Rekenhof de wetgever aan te onderzoeken of het wenselijk is ook die instelling in die perimeter op te nemen of, zo dat niet gebeurt, in de reglementering in te schrijven dat het verplicht is een auditcomité en interne-auditactiviteiten te organiseren.

Op het vlak van de interne beheersing en het risicobeheer beschikken de instellingen over beheersystemen die voornamelijk focussen op de operationele risico's en op de risico's in samenhang met de nucleaire veiligheid en beveiliging. Er is nog geen systeem voor risicobeheer ontwikkeld dat ook de andere beheerrisico's identificeert, inschat en beheert, of het staat nog niet voldoende op punt om een passende rapportering aan de raad van bestuur mogelijk te maken. Bij het SCK CEN, NIRAS en het FANC.

Het Rekenhof is van oordeel dat de auditcomités bij gebrek aan zo'n systeem en bij gebrek aan rapportering over de beheerrisico's, geen globaal zicht hebben op het intern toezicht van de instellingen.

Mechanismen voor toezicht op de dochtervennootschappen

Het Rekenhof stelt vast dat de activiteiten van de dochtervennootschappen van de vier instellingen van de federale openbare sector overeenstemmen met het maatschappelijke doel of met de opdrachten van de moedervernootschappen. Het stelt echter vast dat de Staat, door via de Federale Participatie- en Investeringsmaatschappij (FPIM) deel te nemen aan de oprichting van IRE Elit, een activiteit heeft gefinancierd waarvoor een gewest bevoegd is.

Wat het toezicht betreft is het zo dat, met uitzondering van IRE Elit en Belgonucléaire, het toezicht door de instellingen op hun dochtervennootschappen geen regelmatig agendapunt vormt van de raad van bestuur van de instellingen. De raden van bestuur zouden de deelnemingen echter periodiek moeten evalueren. Aan de hand van die evaluaties kunnen de regeringscommissarissen de toestand toch opvolgen, want zij worden niet uitgenodigd om deel te nemen aan de raden van bestuur van de dochtervennootschappen.

Het Rekenhof stelt vast dat de instellingen, met het IRE als opmerkelijke uitzondering, een bestuurlijk kader hebben gedefinieerd om hun relaties met de dochtervennootschappen en hun verplichtingen inzake toezicht te omkaderen. Het SCK CEN is de enige instelling die een deelnemingsbeleid heeft gedefinieerd.

Het SCK CEN heeft overigens geen doorslaggevende invloed uitgeoefend op de aanstelling van de meeste bestuurders van Belgonucléaire, noch op de koers van het beheer, terwijl het de helft van de aandelen bezit. Sinds de aanpassing van de statuten van Belgonucléaire in februari 2019 beschikt het SCK CEN over 50 % van het stemrecht in de algemene vergadering, maar de privépartner behoudt een doorslaggevende stem in de raad van bestuur.

De stopzetting van de economische activiteit van Belgonucléaire, de ontmanteling van haar installaties en de verkoop van haar dochtervennootschappen kan een belemmering vormen voor de onderneming om op lange termijn de nodige financiële middelen te genereren om de evoluties van de kosten van het beheer van haar radioactieve afval te dekken. De wetgeving voorziet niet in regels die ervoor zorgen dat de kosten in samenhang met de diensten van NIRAS worden gedekt door de entiteiten die deze diensten genieten ingeval een producent van radioactief afval zijn activiteiten stopzet.

Het Rekenhof beveelt de instellingen aan een deelnemingsbeleid te definiëren en dat beleid periodiek te herzien. Er zouden ook bestuursregels moeten worden bepaald om de betrekkingen met de dochtervennootschappen te omkaderen, met verplichtingen inzake rapportering en transparantie ten aanzien van hun moederinstelling. Tot slot beveelt het Rekenhof de wetgever aan het wettelijke en regelgevende kader van de producenten van radioactief afval aan te passen om te waarborgen dat na de stopzetting van de economische activiteit van de producent voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om de kosten van het afvalbeheer te dekken.