

DE VLAAMSE MINISTER VAN JUSTITIE EN HANDHAVING, OMGEVING, ENERGIE EN TOERISME

NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

Betreft:

- Voorontwerp van decreet betreffende het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest
- Tweede principiële goedkeuring met oog op adviesvraag aan de Raad van State

Samenvatting

Het voorontwerp van decreet voert een regelgevend kader in voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Carbon Capture, Utilisation and Storage (CCUS) is een techniek die een rol zal spelen bij het decarboniseren van industrie; voorliggend voorontwerp van decreet introduceert dan ook een faciliterend kader voor het vervoer van koolstofdioxide ter ondersteuning van deze decarbonisatietechniek.

Hoekstenen van het decreet zijn de lokale clusters enerzijds en het vervoersnetwerk anderzijds. Lokale projecten kunnen gebruik maken van de rechtsfiguur van de lokale cluster om lokale vervoersinfrastructuur op poten te zetten. Het vervoersnetwerk zorgt daarbij voor het aansluiten van projecten die niet binnen het gebied van een lokale cluster vallen, de connecties tussen de verschillende lokale projecten, de connecties met de andere gewesten en de connecties met het buitenland. Samen vormen beide rechtsfiguren de ruggengraat van het Vlaamse net voor het vervoer van koolstofdioxide. Deze netten zijn onderworpen aan regels rond toegang van derden en aan tariefregulering.

Om samenwerkingen tussen bedrijven te blijven faciliteren wordt de figuur van het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide in het leven geroepen. Via deze figuur kunnen bedrijven nauwer gaan samenwerken rond de uitwisseling van koolstofdioxide omwille van specifieke technische of veiligheidseisen. Ook directe leidingen tussen één producent en één verbruiker of één terminal voor vloeibaarmaking zijn mogelijk. Beide rechtsfiguren worden wel aan voorwaarden onderworpen om schaalearde effecten te kunnen garanderen en om maatschappelijk inefficiënte uitbouw van infrastructuur te vermijden.

1. SITUERING

A. BELEIDSVELD/INHOUDELIJK STRUCTUURELEMENT/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Omgeving

BELEIDSVELD: Klimaat

B. VORIGE BESLISSINGEN EN ADVIEZEN

Het wetgevingstechnisch en taaladvies nr. 2023/11 werd op 27 januari 2023 bekomen.

Het advies van de Inspectie van Financiën werd op donderdag 19 januari 2023 verkregen.

Op 13 maart 2023 werd het begrotingsakkoord verkregen.

C. EERSTE PRINCIPIËLE GOEDKEURING

De Vlaamse Regering hechtte in vergadering van 31 maart 2023 haar eerste principiële goedkeuring¹ aan het voorontwerp van decreet betreffende het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest, en gelastte de Vlaamse minister, bevoegd voor de energie, om over het voorontwerp van decreet het advies van de VREG, de SERV en de Minaraad in te winnen binnen een termijn van dertig dagen.

2 BESPREKING INGEWONNEN ADVIEZEN

A. ADVIES VLAAMSE REGULATOR VOOR DE ELEKTRICITEIT- EN GASMARKT

Op 28 april 2023 werd het advies (ADV-2023-03) van de VREG verkregen. Het advies gaat als bijlage 3.

De VREG gaat in een uitgebreid advies in op verschillende aspecten van het voorontwerp.

- **Is ex ante regulering noodzakelijk?** De VREG merkt op dat het voorontwerp van decreet wettelijke monopolies installeert (nl. voor beheerders van een lokale cluster en voor de beheerder van het vervoersnetwerk) en dit in een vroeg stadium van de marktontwikkeling. De VREG stelt zich vragen bij deze aanpak en vraagt zich af of een zachtere regulering, gebaseerd op contractsvrijheid van commerciële spelers, niet meer aangewezen is. De regulator geeft aan dat er voorzichtig moet worden omgesprongen met het installeren van wettelijke monopolies, die immers de vrijheid van handel en nijverheid kunnen schenden.

Daarnaast geeft de regulator aan dat een beperking van zijn toezicht tot de pijpleidingen en de terminals geen logische keuze is. Tot slot wijst de regulator op het gedifferentieerde regime voor de verschillende spelers, waarbij de VREG hard kan optreden ten opzichte van bepaalde spelers maar minder instrumenten heeft ten opzichte van andere spelers.

¹ VR 2023 0302 DOC.0104

Aan deze opmerking wordt gedeeltelijk gevolg gegeven. Uit verschillende gesprekken met de Vlaamse stakeholders, maar bijvoorbeeld ook uit rapporten van het CCUS Forum blijkt dat een sterkere regulering noodzakelijk is. Ook ENTEC identificeerde in een studie, in opdracht van de Europese Commissie², bijvoorbeeld volgende sleutelementen voor een toekomstig Europees kader:

- 1) De noodzaak aan een regulator;
- 2) Netwerkplanning;
- 3) Toegang van derden;
- 4) Tarieven en omzetregulering;
- 5) Organisatie van de keten en ontvlechting;
- 6) Ontwikkeling van grensoverschrijdend transport;
- 7) Kwaliteitsnormen

De studie van ENTEC besluit dat er grote consensus is over de noodzaak aan meer regulering, met voldoende aandacht voor de juiste balans tussen het bieden van zekerheid aan investeerders enerzijds en voldoende ruimte voor de vrije markt anderzijds.³ Met dit voorontwerp van decreet wordt beoogd voor al van deze sleutelementen een robuust regelgevend kader te voorzien. Het advies van de regulator om minder te reguleren en om meer vrijheid te laten aan de commerciële partijen lijkt dus niet te stroken met de visie van de stakeholders.

De beperking van de rol van de regulator tot de pijpleidingen is een bewuste keuze. Vandaag wordt immers al koolstofdioxide afgevangen en getransporteerd via bv. vrachtwagens. Het is niet de bedoeling om deze markt, waar geen marktfalen is vastgesteld en waar er ook geen waarneembaar risico op marktfalen is, te reguleren. Anderzijds klopt het inderdaad dat de VREG niet enkel de regulator voor de beheerders moet zijn, maar ook deze van andere marktpartijen betrokken bij het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen. De tekst van artikel 7 wordt daarom in die zin aangepast.

Met betrekking tot de gedifferentieerde regimes tussen lokale clusters en het vervoersnetwerk enerzijds en de gesloten industriële netten voor koolstofdioxide (hierna: GINVK) en directe leidingen anderzijds wordt verwezen naar de aanpassingen die in die regimes werden doorgevoerd (zie infra).

- **Een gebrek aan duidelijke keuze tussen sterke regulering of soepelere regelgeving.** De VREG stelt, in essentie, dat het voorontwerp van decreet geen duidelijke en consistente keuze maakt tussen sterke regulering enerzijds en een soepel regulerend kader anderzijds. Rechtsfiguren met relatief strikte handhaving en toezicht worden daarbij gecombineerd met zeer soepele rechtsfiguren, waardoor er volgens de VREG geen duidelijke keuze wordt gemaakt in het voorontwerp. Zelf is de regulator voorstander van een soepel regime, waarbij er veel ruimte is voor contractvrijheid en slechts *ex post* controle is door de overheid (nl. wanneer een geschil rijst tussen partijen).

Aan deze opmerking wordt gedeeltelijk gevolg gegeven. De opmerkingen van de VREG lijken zich vooral te richten op de figuur van het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide en de directe leidingen. Voor beide regimes worden daarom gerichte wijzigingen aangebracht om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de regulator. De wijzigingen rond GINVK worden besproken in het punt dat handelt over het GINVK (zie infra). Ook de wijzigingen rond directe leidingen worden in een apart punt behandeld (zie infra).

² H. BOLSCHER, L. GUEVARA OPINSKA, A. FINESSO, L. RYCROFT, F. NEELE, T. WILDENBORG, *EU regulation for the development of the market for CO2 transport and storage*, mei 2023, p. 20 en volgende.

³ Id., p. 42.

De voorkeur van de VREG om richting een systeem van onderhandelde nettoegang te gaan voor alle infrastructuur wordt evenwel niet gevolgd. Uit overleg met de stakeholders bleek immers dat een systeem van onderhandelde nettoegang niet adequaat is in het kader van het natuurlijke monopolie dat vervoersinfrastructuur zal zijn. Overigens zou een systeem van onderhandelde nettoegang voor vervoersinfrastructuur geen decretale wijziging vereisen, nu het huidige kader in het Decreet Diepe Ondergrond al in een dergelijk systeem voorziet. Stakeholders gaven echter duidelijk aan dat het huidige kader van onderhandelde nettoegang niet volstond.

- **Het begrip eigen site is noch adequaat, noch objectief als criterium voor afbakening van het toepassingsgebied.** De regulator gaat uitgebreid in op de term 'eigen site', zoals die ook wordt gebruikt in energieregelgeving. Vanuit zijn ervaring met de term in energievraagstukken geeft de VREG aan dat er verschillende problemen opduiken bij het gebruik van deze term.
 - o Het criterium is onduidelijk en daarom niet objectief. De VREG probeert daarbij, aan de hand van enkele concrete vragen, aan te tonen dat er verschillende vragen rijzen bij het gebruik van deze term.
 - o Het criterium is niet adequaat. De VREG toont daarbij, aan de hand van verschillende concrete casussen, aan dat het criterium niet geschikt is in het licht van de bedoeling van de decreetgever, zoals die blijkt uit de memorie van toelichting.

Aan dit advies wordt geen gevolg gegeven via dit voorontwerp van decreet. Het klopt dat het precieze reikwijdte van het begrip 'eigen site' doorheen de jaren al voor heel wat casuïstiek heeft gezorgd. Het lijkt echter niet wenselijk om het begrip 'eigen site' enkel in het kader van dit voorontwerp te wijzigen. Het begrip wordt immers ook gebruikt in het kader van de elektriciteits- en gasregelgeving, maar bijvoorbeeld ook in het kader van het nieuwe voorontwerp van decreet rond waterstofnetwerken. Zonder transversale aanpak zullen er incoherenties ontstaan tussen de verschillende regimes, wat de rechtszekerheid ondermijnt. Er dient dan ook een transversaal evaluatietraject worden opgestart rond het begrip; blijkt uit deze administratieve oefening dat het begrip inderdaad niet (meer) *fit for purpose* is, dan zullen de nodige wijzigingen worden doorgevoerd op een transversale en coherente wijze.

- **De noodzaak aan een wettelijk monopolie voor het vervoersnetwerk.** De VREG is niet overtuigd dat een wettelijk monopolie voor een beheerder van het vervoersnetwerk de juiste keuze is en argumenteert dat een wettelijk monopolie disproportioneel het recht van vrijheid van handel en nijverheid inperkt in het licht van de beoogde doelstellingen (interoperabiliteit, compatibiliteit, kwaliteitsstandaarden...). De VREG argumenteert daarbij dat de criteria voor aanwijzing en de taken voor de beheerder te verregaand zijn en *de facto* zouden leiden tot een natuurlijk monopolie voor het vervoersnetwerk. Daarnaast verwijst de VREG naar de figuur van gesloten industriële netten voor koolstofdioxide (zie infra.)

Aan dit advies wordt geen gevolg gegeven. De stelling dat de aanwijzingscriteria en de taken van de beheerder zouden leiden tot een natuurlijk monopolie gaat immers voorbij aan het feit dat ook zonder deze criteria en taken er zich snel natuurlijke monopolies zouden vormen. Het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen wordt immers gekenmerkt door grote schaalvoordelen en het aanleggen van deze vervoersinfrastructuur is bijzonder kapitaalintensief, waardoor er makkelijk natuurlijke monopolies zullen ontstaan.⁴ In deze zin vertoont de markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen grote gelijkenissen met andere typische netwerkindustrieën zoals aardgas en elektriciteit. Ook in het Verenigd Koninkrijk

⁴ Zie bv. M. ELKERBOUT en J. BRYHN, 'An enabling framework for carbon capture and storage (CCS) in Europe: An overview of key issues', Policy Brief 2019, p. 6.

wordt economische regulering overwogen omwille van het risico op een natuurlijk monopolie.⁵ De regulator gaat er dus ten onrechte van uit dat het de taken en de criteria, opgelegd door het voorontwerp, zijn die een natuurlijk monopolie zullen teweeg brengen. De grondslag voor het ontstaan van dit natuurlijk monopolie moet veeleer gezocht worden bij de inherente karakteristieken van de netwerkindustrie die vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen is.

Deze visie kwam ook duidelijk naar voor in overleg met de stakeholders, die de vorming van natuurlijke monopolies als een reële mogelijkheid en potentieel risico beschouwden. Vele stakeholders zagen daarbij duidelijk een grote rol voor regelgeving om een gebalanceerd kader te scheppen tussen producenten enerzijds en beheerders van vervoersinfrastructuur anderzijds. Ook werd gewezen op de noodzaak aan rechtszekerheid. Daarnaast valt op te merken dat de Minaraad in zijn advies aangeeft dat er inderdaad grote kans is op de vorming van natuurlijke monopolies, en dat de aanpak van het decreet (gebaseerd op deze natuurlijke monopolies die wettelijk worden verankerd) de juiste aanpak is.

Ook de stelling dat het invoeren van een wettelijk monopolie voor de beheerder van het vervoersnetwerk een disproportionele schending is van het recht op vrijheid van handel en nijverheid gaat voorbij aan het bijzondere belang van de verschillende factoren die aangehaald worden in de memorie van toelichting.

- a. **Vlaanderen als *hub* voor vervoer van koolstofdioxide.** Door zijn unieke ligging, aanwezigheid van grote havens en van energie-intensieve industrie is Vlaanderen goed geplaatst om een centrale rol te spelen in de ontwikkeling van het toekomstige Europees netwerk voor vervoer van koolstofdioxide. Vlaanderen heeft dan ook de ambitie om, in constructieve samenwerking met de federale overheid en het Waals Gewest, een *hub* te worden voor het vervoer van koolstofdioxide in het hart van Europa. Daarvoor zal de aanvoer- en doorvoerinfrastructuur voor koolstofdioxide uit andere landen cruciaal zijn, aangezien pijpleidinginfrastructuur voor het vervoer van koolstofdioxide naar alle waarschijnlijkheid natuurlijke monopolies zullen uitmaken (zie hierboven). Grote volumes van buitenlandse koolstofdioxide zullen daarbij de kost per ton koolstofdioxide significant kunnen drukken door schaafeffecten. Andere landen zullen daarbij aangesloten worden op het Belgische en Vlaamse netwerk voor het vervoer van koolstofdioxide. Het uitbouwen van deze trans-Europese infrastructuur zal een bijzondere mate van coördinatie vereisen.

Daarenboven zal er voor lokale initiatieven vaak geen duidelijke stimulus zijn om uitgebreide connecties met het buitenland te bouwen. Waar het nog denkbaar (en realistisch) is dat een lokaal initiatief een pijpleiding naar één ander land voorziet (bv. een lokale speler in de Antwerpse haven die tevens ook een verbinding met Rotterdam wil), zullen er bijzonder weinig lokale initiatieven zijn die verbindingen met alle buurlanden voorzien. Nochtans zullen uitgebreide connecties met zo veel mogelijk (buitenlandse) puntbronnen cruciaal zijn om de kosten op systeemniveau te drukken. Zonder één beheerder is het daarbij onmogelijk om op middellange termijn een geïntegreerd vervoersnetwerk op te richten dat zo veel mogelijk puntbronnen in het buitenland aansluit op Vlaamse terminals en lokale clusters. Dit zal resulteren in systematisch hogere prijzen per ton koolstofdioxide, wat het

⁵ Zie randnummer 312 van de Explanatory Note over de Energy Bill zoals die werd ingediend in de House of Lords op 25 april 2023. Daarin wordt gesteld dat economische regulering voor transport- en opslaginfrastructuur werd ingevoerd '*given the natural monopoly characteristics of these transport and storage assets.*' Voor de algemene beleidsachtergrond achter het initiatief: zie randnummers 6 tot en met 14.

afvangen en opslaan van koolstofdioxide als mitigatiemaatregel in Vlaanderen zal hinderen.

- b. **Minder risico op inefficiëntie op systeemniveau.** Door het toekennen van een wettelijk monopolie wordt het risico op inefficiëntie op systeemniveau beperkt. Zoals eerder aangegeven is het, in het licht van de hoge kosten die de aanleg van vervoersinfrastructuur met zich meebrengt, onwaarschijnlijk dat op lokaal niveau parallelle infrastructuur zal ontstaan. Het is echter niet ondenkbaar dat zonder een wettelijk monopolie voor het vervoersnet een uitbater van vervoersinfrastructuur zijn verbindingen met het buitenland zal beperken tot diegene die voor hem een rechtstreeks economisch voordeel genereren. Zo ontstaat, door stilzitten van een lokale beheerder, het risico dat bepaalde delen van het Vlaamse (en Waalse) gewest geen toegang hebben tot buitenlandse havens en/of opslaginfrastructuur. Door te voorzien in een wettelijk monopolie voor het vervoersnetwerk, gekoppeld aan expliciete en duidelijke taken omtrent de aanleg van interconnecties met andere gewesten en het buitenland, wordt dit risico beperkt.
- c. **Geen Europeesrechtelijke verplichting om meerdere beheerders toe te laten.** De Raad van State merkte al meermaals op dat, in haar lezing, het Europeesrechtelijke kader voor elektriciteit en gas vereist dat er daadwerkelijk meerdere transmissienetbeheerders en beheerders van het vervoersnetwerk moeten kunnen zijn voor aardgas en elektriciteit.⁶ Deze adviespraktijk is evenwel niet van toepassing op het vervoer van koolstofdioxide, aangezien er geen Europeesrechtelijk kader is dat het vervoer van koolstofdioxide in dergelijk detail regelt.

Overigens zijn er nog andere landen die een systeem van gereguleerde toegang beogen voor koolstofdioxide. Zo werd recent in het Britse Lagerhuis een ontwerp van wet ingediend waarin wordt gewerkt met een systeem van *licences* en gereguleerde tarieven voor zowel transportinfrastructuur als opslaginfrastructuur. Ook ENTEC schuift, in zijn studie van de mogelijke Europese reguleringsmodellen van CCUS, de mogelijkheid naar voor om één beheerder aan te duiden.⁷

- d. **Een systeem van gereguleerde toegang is Europeesrechtelijk toegelaten.** Hoewel in het kader van de CCS-richtlijn de Europese Commissie zelf eerder voorstander leek van een systeem van onderhandelde nettoegang,⁸ laat de aangenomen CCS-Richtlijn de lidstaten niettemin toe om te opteren voor een strenger regulated third party access-regime. Dit wordt ook als dusdanig bevestigd in de rechtsleer.⁹ De voorkeur van de Commissie voor een systeem van onderhandelde nettoegang valt te verklaren door de tijdsgeest waarin de richtlijn werd onderhandeld. Op dat moment werd het vervoer van koolstofdioxide voornamelijk gezien als een B2B-aangelegenheid (één producent die wordt verbonden met één sink) en was er van

⁶ Voor een recent voorbeeld: zie Adv. RvS. 71.998/3 van 12 oktober 2022 over de zgn. Waterstofwet.

⁷ H. BOLSCHER, L. GUEVARA OPINSKA, A. FINESSO, L. RYCROFT, F. NEELE, T. WILDENBORG, *EU regulation for the development of the market for CO2 transport and storage*, mei 2023, p. 23.

⁸ Commission staff working document, accompanying the proposal for a directive on the geological storage of carbon dioxide (COM(2008) 18 final), 23 januari 2008, §180.

⁹ Zie bv. M. HOLWERDA en J. GAZENDAM, "Carbon capture and storage" in E. WOERDMAN e.a. (eds.), *Essential EU Climate Law*, Cheltenham, Edward Elgar Publishing, 2021, 170 ("As a consequence, Article 21 does not rule out the option of regulated third-party access to CO2 transport and storage infrastructure") en A. HAAN-KAMMINGA e.a., "Legal Uncertainties of Carbon Capture and Storage in the EU: The Netherlands as an Example", *CCLR* 2010, nr. 3, 247 ("Member States may however decide to apply a stricter regime and provide for regulated access").

grote Europese vervoersinfrastructuur geen sprake, getuige ook de zeer beknopte bepalingen over grensoverschrijdend transport in de CCS-richtlijn.

- e. **Het systeem van gereguleerde toegang is proportioneel.** De inperking van het recht op vrijheid van handel en nijverheid gaat niet verder dan nodig. Zo is het via de figuur van lokale clusters mogelijk om lokale initiatieven op te zetten en is er voldoende flexibiliteit ingebouwd via de figuren van de directe leiding en het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide.

Ook voor de terminals voor vloeibaarmaking wordt niet voorzien in een systeem van wettelijke monopolies en wordt voorzien in een systeem van onderhandelde nettoegang. Dit is een logische keuze, aangezien er (op termijn) verschillende terminals voor vloeibaarmaking kunnen worden gebouwd in het Vlaamse Gewest of in het buitenland. Hierdoor zou er rechtstreekse concurrentie ontstaan tussen verschillende terminals voor vloeibaarmaking, waardoor de vrije markt ten volle kan spelen.

- **Draagwijdte van het begrip lokale cluster is niet duidelijk.** De regulator geeft ook aan de definitie van het begrip lokale cluster onvoldoende duidelijk is, aangezien de definitie van het begrip niet lijkt overeen te komen met wat er in de memorie van toelichting staat.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. De definitie van het begrip 'lokale cluster' wordt aangepast.

- **Ontwikkeling van de lokale clusters en het vervoersnetwerk.** De VREG merkt vooreerst op dat actieve netontwikkeling enkel mogelijk is na een positieve kosten-batenanalyse, maar dat onduidelijk is waaraan deze analyse moet voldoen. Bij de reactieve ontwikkeling merkt de regulator op dat het niet duidelijk is wie bepaalt of een investering economisch verantwoord is of niet. Tot slot raadt de VREG aan om bij de bepaling van het economisch verantwoord karakter rekening te houden met de tarieven, zoals die werden goedgekeurd door de regulator.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. Met betrekking tot de elementen van een KBA wordt bepaald dat deze moeten worden vastgelegd door de Vlaamse Regering. Daarnaast wordt er een vermelding ingevoerd naar de goedgekeurde tarieven bij het bepalen van het economisch verantwoorde karakter van de werkzaamheden. Tot slot wordt bepaald dat de Vlaamse Regering de procedure voor de reactieve ontwikkeling moet vastleggen bij besluit.

- **Gereguleerde dertoegang.** De VREG beveelt vooreerst aan om een definitie op te nemen van de term 'toegang'. Daarnaast stelt de VREG zich vragen bij de opdeling tussen de tarieven (die worden goedgekeurd door de VREG) enerzijds en de toegangsvoorwaarden (die worden bepaald door de Vlaamse Regering) anderzijds. Aangezien het gaat over twee essentiële elementen van een evenwichtig kader van rechten en plichten is de regulator geen voorstander van een opsplitsing tussen twee verschillende entiteiten.

Aan dit advies wordt gedeeltelijk gevolg gegeven. Zo wordt een definitie van de term toegang ingevoerd. Daarnaast bepaalt het voorontwerp nu dat het technisch reglement wordt opgesteld door de beheerder van een lokale cluster of het vervoersnetwerk en goedgekeurd wordt door de VREG.

- **Ontbreken van een tariefmethodologie.** De VREG geeft aan dat, in het licht van de keuze om te werken met wettelijke monopolies, het aangewezen is om te werken met een door de VREG vastgestelde tariefmethodologie. De regulator somt daarbij verschillende redenen op waarom een tariefmethodologie ontwikkeld door de VREG de beste manier van werken is. Zo geeft de

VREG aan dat de tarieven tot doel hebben om de kosten van de beheerders te weerspiegelen, en dat een louter goedkeuren van een tariefvoorstel de VREG niet in staat stelt om dit op een correcte manier te kunnen doen. Daarnaast maakt dit het mogelijk om een uniforme tariefstructuur vast te stellen. Ook zou dit mogelijk maken regels op te nemen omtrent de afschrijvingstermijnen van activa enerzijds en redelijke winstmarge anderzijds. Tot slot pleit de regulator voor de mogelijkheid om uniforme tariefstructuren op te leggen.

Aan dit advies wordt geen gevolg gegeven. De markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen is nog zeer jong. Overleg met de stakeholders wees inderdaad uit dat het invoeren van een tariefmethodologie op termijn een belangrijk element van een goed werkende, competitieve en liquide markt voor het vervoer van koolstofdioxide zou zijn. Tegelijkertijd toonden verschillende stakeholders grote terughoudendheid tegenover het invoeren van dergelijke tariefmethodologie in de prille beginjaren van de markt. Het opwerpen van barrières voor nieuwe projecten, maar vooral de impact op lopende CCS-projecten werden daarbij als twee belangrijke redenen aangestipt om niet meteen te beginnen met een uitgewerkte tariefmethodologie.

Om gedeeltelijk tegemoet te komen aan de bezorgdheden van de regulator wordt expliciet de verplichting ingevoerd voor de Vlaamse Regering om, in het kader van zijn evaluatierapport, de nood aan de invoering van systeem op basis van een tariefmethodologie te evalueren. Zo zal de Vlaamse Regering verplicht moeten nagaan of de markt in 2028 nood heeft aan (of klaar is voor) een tariefmethodologie.

- **Zachte regulering voor terminals voor vloeibaarmaking.** De VREG merkt op dat de memorie van toelichting niet strookt met de tekst van het voorontwerp. De memorie doet immers uitschijnen dat er slechts twee weigeringsgronden zijn (geen capaciteit en incompatibiliteit), terwijl de tekst van het decreet enkel een inspanningsverbintenis oplegt. De regulator raadt aan om de tekst van de memorie van toelichting aan te passen teneinde alle mogelijke verwarring en rechtsonzekerheid te vermijden.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. De memorie van toelichting wordt aangepast om duidelijker de inspanningsverbintenis die er is voor beheerders van terminals voor vloeibaarmaking te reflecteren.

- **Fundamentele kritiek op de rechtsfiguur gesloten industrieel net voor koolstofdioxide.** In een uitgebreid hoofdstuk stelt de VREG zich grote en fundamentele vragen bij (de impact van) de figuur van het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide. De kritiek van de regulator concentreert zich daarbij langs de volgende assen:
 - 1) De definitie in het voorontwerp van decreet komt op verschillende punten niet overeen met de wil van de decreetgever, zoals die blijkt uit de memorie van toelichting. De regulator haalt daarbij verschillende voorbeelden aan waarbij de definitie ruimer lijkt te zijn dan wat de memorie van toelichting voor ogen lijkt te hebben.
 - 2) Een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide kan, volgens de letter van het decreet, een privaat vervoersnetwerk zijn, terwijl de memorie dit niet voor ogen lijkt te hebben
 - 3) Een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide kan, volgens de letter van het decreet, een private lokale cluster zijn, terwijl de memorie dit niet voor ogen lijkt te hebben.
 - 4) Door zijn vage, onduidelijke criteria is het begrip gesloten industrieel net voor koolstofdioxide rekbaar en vatbaar voor misbruik, nu een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide slechts beperkt wordt gereguleerd.
 - 5) De kwalificatievoorwaarden van gezamenlijk beheer en het gemeenschappelijk vaststellen van technische en commerciële voorwaarden zijn eigenlijk geen

kwalificatievoorwaarden, maar uitbatingsmodaliteiten. Bovendien is het onduidelijk wat er gebeurt als een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide niet meer voldoet aan de criteria.

- 6) De regulator wijst op de onduidelijkheid over de mogelijke weigeringsgronden bij de inspanningsverbintenis van onderhandelde nettoegang.
- 7) Tot slot geeft de regulator aan dat de meldingsplicht die wordt geïntroduceerd door het voorontwerp van decreet *de facto* een verkapte toelatingsprocedure is.

Aan dit advies wordt gedeeltelijk gevolg gegeven. De definitie van het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide wordt Ingrijpend gewijzigd om rekening te houden met de opmerkingen van de regulator. Daarnaast wordt de meldingsprocedure omgevormd tot een toelatingsprocedure, met duidelijke voorwaarden waaraan voldaan moet worden en concrete elementen waar de VREG rekening mee moet houden bij het beoordelen van de toelating. Voor een uitgebreide uitleg verwijzen we naar de memorie van toelichting.

- **Het concept van directe leidingen.** De regulator geeft aan dat het voorontwerp van decreet weliswaar in de mogelijkheid voorziet om directe leidingen afhankelijk te stellen van een weigering tot aansluiting of een gebrek aan economische aanbod, maar dat het decreet dit niet verplicht. De regulator ziet daarin opnieuw het bewijs dat de keuze tussen sterke regulering of soepele regelgeving niet consistent is gemaakt.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. De tekst van het voorontwerp wordt aangepast om de voorwaarde van een weigering tot aansluiting of een gebrek aan economisch aanbod dwingend te maken.

- **VREG als regulator voor de markt voor het vervoer van koolstofdioxide.** Tot slot wijdt de VREG een deel van zijn advies ook aan de taak en de rol van de VREG als regulator voor de markt voor het vervoer van koolstofdioxide.
 - 1) *Nieuwe taken.* Vooreerst merkt de regulator op dat er verschillende nieuwe taken worden toegewezen via het voorontwerp van decreet. De VREG merkt daarbij op dat deze taken een wezenlijke impact zullen hebben op zijn personeel, die verschillende nieuwe taken op zich zullen nemen. De VREG geeft aan dat daar binnen de huidige personeelskaders geen ruimte voor is, mede in het licht van de verschillende nieuwe Europese initiatieven rond elektriciteit, aardgas en waterstof. De regulator waarschuwt dat zonder bijkomende mensen en middelen er een zeer beperkte tot geen kennisuitbouw en uitvoering van decretale taken zal zijn en pleit dan ook voor voldoende (nieuw) personeel en nieuwe middelen om deze taken ten volle te kunnen uitvoeren.
 - 2) *Boetes en dwangsommen.* Vooreerst adviseert de VREG om de handhavingsbepaling uit te breiden naar de uitvoeringsbepalingen van het decreet. Daarnaast heeft de regulator geen fundamentele bezwaren tegen de (relatief lage) boetes, maar stelt het zich wel vragen bij het feit dat er geen dwangsommen kunnen worden opgelegd. De regulator adviseert daarbij om ook de mogelijkheid om een dwangsom op te leggen in te voeren.
 - 3) *Rapportering.* De VREG merkt op dat de timing van zijn monitoringsrapport niet goed afgestemd is op de timing van het evaluatierapport van de Vlaamse Regering. De regulator adviseert daarbij om de timing van beide rapporten beter op elkaar af te stemmen.

Aan dit advies wordt gedeeltelijk gevolg gegeven:

- 1) Aan dit advies kan door middel van voorliggend voorontwerp van decreet geen gevolg worden gegeven. De VREG is immers een parlementaire instelling die niet onder de financiële controle van de uitvoerende macht valt. In die zin is de nota aan de Vlaamse Regering wel degelijk correct als zij stelt dat er geen impact is op het personeel van de Vlaamse Overheid. De VREG kan bij zijn ontwerp van begroting (met voorstel van dotatie voor het volgende begrotingsjaar) uiteraard rekening houden met de nieuwe taken die nieuwe regelgevende initiatieven met zich meebrengen.
 - 2) Aan dit advies wordt gevolg gegeven. De handhabingsbepaling wordt uitgebreid naar de uitvoeringsbepalingen. Ook de mogelijkheid om een dwangsom op te leggen wordt ingevoerd.
 - 3) Aan dit advies wordt gevolg gegeven. De termijn voor rapportage wordt verlengd naar vijf jaar. Ook wordt de datum van het eerste rapport verschoven naar 30 juni 2027 (één jaar voor de deadline van het evaluatierapport door de Vlaamse Regering). Zo kan het evaluatierapport van de Vlaamse Regering rekening houden met de laatste ontwikkelingen op de koolstofdioxidemarkt.
- **Artikelsgewijze commentaren.** Tot slot formuleert de VREG ook nog enkele gedetailleerde commentaren over bepaalde bepalingen in het voorontwerp:
- 1) Met betrekking tot de definitie van de term terminal voor vloeibaarmaking geeft de regulator aan dat 'vervoer van koolstofdioxide' beperkt is tot vervoer via pijpleidingen, terwijl het vervoer van (liquide) koolstofdioxide ook via schepen kan gebeuren.
 - 2) Met betrekking tot de aanwijzingsvoorwaarden voor beheerders van een lokale cluster merkt de regulator op dat een van de verwijzingen niet klopt.
 - 3) Met betrekking tot de taken van de beheerder van een lokale cluster stelt de VREG vast dat een beheerder enkel meetapparatuur moet installeren voor uitgaande stromen koolstofdioxide en niet voor ingaande stromen voor koolstofdioxide.
 - 4) Met betrekking tot de ontwikkelingsplannen van lokale clusters adviseert de VREG een periode van vier jaar te hanteren (in plaats van drie jaar). Hetzelfde advies wordt ook gegeven voor het ontwikkelingsplan van het vervoersnetwerk. Tot slot wordt ook geadviseerd om een gedetailleerd plan van de pijpleidingen op te nemen als verplicht onderdeel van het ontwikkelingsplan.
 - 5) Met betrekking tot de taken van de beheerder van een terminal voor vloeibaarmaking merkt de regulator een verkeerde verwijzing op.
 - 6) Met betrekking tot de inhoud van de schriftelijke overeenkomst waarin het aansluitingspunt van een producent of gebruiker wordt geregeld vraagt de regulator zich af of ook andere zaken kunnen (of moeten) geregeld worden in de overeenkomst.
 - 7) Met betrekking tot het begrip 'gebruiker' wijst de regulator op inconsistent gebruik van de term doorheen de tekst van het decreet. Meer algemeen geeft de VREG aan dat het opportuun is om een definitie van het woord 'gebruiker' op te nemen in het decreet.
 - 8) Met betrekking tot de toelatingsprocedure voor directe leidingen geeft de regulator aan dat het niet duidelijk is wie de toelating moet verlenen. Daarnaast wijst de VREG op een inconsistentie tussen de tekst van het decreet en de memorie.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven:

- 1) De definitie van de term 'vervoer van koolstofdioxide' wordt aangepast zodat deze ook vervoer van koolstofdioxide via schip kan omvatten.
- 2) De foutieve verwijzing wordt aangepast.
- 3) Er worden twee nieuwe taken voor de beheerder van een lokale cluster ingevoegd, nl. het installeren van meetapparatuur voor monitoring van

koolstofdioxidestromen die worden vervoerd via de lokale cluster en van koolstofdioxidestromen naar een locatie van gebruik.

- 4) De periode wordt aangepast naar vier jaar voor de lokale clusters en het vervoersnetwerk. Ook wordt ingeschreven dat het ontwikkelingsplan van het vervoersnetwerk een gedetailleerd plan van de pijpleidingen en een technische beschrijving van de pijpleidingen bevat.
- 5) De verkeerde verwijzing wordt aangepast.
- 6) Met de invoering van het technisch reglement vervalt deze bepaling.
- 7) Er wordt een definitie ingevoerd voor de term 'gebruiker'.
- 8) Er wordt uitdrukkelijk bepaald dat de VREG de toelating verleent. De memorie van toelichting wordt aangepast om de inconsistentie weg te werken.

B. ADVIES VAN DE MILIEU- EN NATUURRAAD VAN VLAANDEREN **(MINARAAD)**

Op 4 mei 2023 werd het advies (nr. 2023/015) van de Minaraad verkregen. Het advies gaat als bijlage 4.

De Minaraad geeft aan dat de uitbouw van infrastructuur voor CCUS een strategische noodzaak is voor de industriële klimaattransitie. Een regelgevend kader voor het transport van koolstofdioxide is daarbij noodzakelijk, omdat de uitbouw van een transportnet grote kosten met zich meebrengt en omdat de Europese maatregelen op zich niet leiden tot een optimale marktorganisatie voor het vervoer van koolstofdioxide. Hieronder worden de verschillende stellingen van het advies van de Minaraad besproken.

- **Uitbouw van infrastructuur voor CCUS is positief.** De Raad geeft aan dat, hoewel er nog geen volledige consensus is tussen de verschillende leden van de Raad over de rol die CCUS zal spelen als decarbonisatiepad, ze er van uit gaat dat een doelgerichte uitbouw van CCUS-infrastructuur onontbeerlijk zal zijn voor de industriële transitie. Voor zover het voorontwerp daarvoor een noodzakelijke factor is, kan de Raad zich dan ook principieel scharen achter het voorontwerp.

Deze opmerking behoeft geen antwoord.

- **Noodzaak van een (breder) kader voor transport van koolstofdioxide.** De Raad begint met de vraag of het bestaande regelgevende kader niet volstaat, en geeft aan dat dit niet het geval blijkt te zijn. Een kader beperkt tot de omzetting van de richtlijn volstaat voor een *business-to-business*-scenario, maar is niet voldoende voor een marktconform stelsel voor transport van koolstofdioxide dat gewenst is voor de industriële transitie. De Raad schaaft zich daarbij achter het opzet van het voorontwerp van decreet om te komen tot een kader voor een geïntegreerd systeem, gebaseerd op lokale netwerken en een vervoersnetwerk.

De Raad stelt terecht vast dat het huidige kader, gebaseerd op een letterlijke omzetting van de zgn. CCS-richtlijn (2009/31/EG), niet voldoende is. Uit de verschillende overlegmomenten met stakeholders kwam duidelijk naar voor dat het huidige kader weliswaar werkbaar, maar niet voldoende was. De aard van de markt brengt immers een aantal specifieke realiteiten met zich mee die onvoldoende ondervangen worden door het huidige kader, zoals neergelegd in het Decreet Diepe Ondergrond (DDO).

Ook bij de Europese Commissie staat CC(US) (opnieuw) hoog op de agenda. Zo introduceerde de Europese Commissie een bindende doelstelling om opslagcapaciteit voor koolstofdioxide te ontwikkelen in de zogenaamde *Net Zero Industry Act*. Om

deze ambities te kunnen waarmaken, kondigde de Commissie daarnaast aan een CCUS-strategie te zullen publiceren in het vierde kwartaal van 2023. Verwacht wordt dat het inkomend College (na de verkiezingen van 2024) een nieuw wetgevend voorstel zal publiceren op basis van deze CCUS-strategie ter aanvulling van de bestaande CCUS-wetgeving.

Overigens kwamen verschillende internationale en Europese overlegorganen reeds tot de conclusie dat een verdere uitwerking van het Europese kader inzake transport van koolstofdioxide noodzakelijk is. Zo staat het volgende te lezen in een *issue paper*, geschreven in het kader van de CCUS Forum opgericht door de Europese Commissie (eigen onderlijning):

“As stated in previous chapters, to enable the development of CCUS at large scale in Europe, the [European Commission] should develop a regulatory framework for CO2 transport infrastructure, focused on the development of non-discriminatory, open access and multi-modal CO2 transport infrastructure. Such a regulatory framework would complement the CO2 Storage Directive and establish a legal and regulatory basis for planned projects, notably the cross-border CO2 PCIs which are on track to become operational before 2025.”¹⁰

- **De kosten verbonden aan de uitbouw en het gebruik van de infrastructuur.** De Raad merkt op dat de uitbouw van de vervoersinfrastructuur significante kosten met zich mee zal brengen, maar dat de indieners van het voorontwerp geen indicatie geven van wat de verwachte kosten en de spreiding van deze kosten zal zijn. De Raad pleit er dan ook voor om in de taakstelling van de VREG een taak op te nemen om studiewerk te verrichten naar dit punt.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. Het voorontwerp voorziet al een taak voor de VREG om de nodige studies te doen uit eigen initiatief of op vraag van de minister. Dit omvat dus ook al eventuele studies rond de kosten die de uitbouw van dergelijke infrastructuur met zich meebrengt. In de memorie wordt daarom verduidelijkt dat dit, onder andere, studies rond de kostprijs kan omvatten.

- **Er bestaan Europese aandrijvers voor de bouw van CCUS-infrastructuur.** De Raad verwijst naar het EU ETS-systeem, dat een prikkel kan zijn om koolstofdioxide af te vangen. Daarnaast wijst de Raad ook op de veelheid aan Europese financiële steunmechanismen die bestaan, de mogelijkheid om te voorzien om nationale steunmechanismen en de *demand side*-verplichtingen die CCU kunnen promoten (o.a. synthetische brandstoffen in het kader van REDIII). De Raad pleit er wel voor om op Europees niveau actief te pleiten voor een vereenvoudiging van de Europese steunregelingen.

Deze opmerking behoeft geen gevolg. De Raad geeft correct aan dat het maximaliseren van het gebruik van Europese steunmechanismen door Vlaamse bedrijven een belangrijke doelstelling is van de Vlaamse Regering. Het vereenvoudigen van de steunmechanismen is daarnaast ook een aandachtspunt voor de Vlaamse Regering, maar dit ligt buiten het bestek van voorliggend voorontwerp van decreet.

- **Probeer de risico's voor de verschillende partijen te beperken.** De Raad geeft aan dat het onwaarschijnlijk of onmogelijk zal zijn dat alle vervoersinfrastructuur volledig privaat of publiek zal zijn, omwille van de hoge kosten. Het is daarom volgens de Raad positief dat wordt voorzien in een kader dat publiek-private samenwerking (PPS) en privaat-private samenwerking mogelijk maakt. De Raad werpt evenwel enkele concrete vragen op over de

¹⁰ CCUS FORUM WORKING GROUP, *Towards a European cross-border CO2 transport and storage infrastructure: Issue paper from the CCUS Forum Working Group on CO2 Infrastructure*, 2022, p. 12-13.

verdeling van eventuele risico's: zo vraagt de Raad zich bijvoorbeeld af wie de eigenaar zal zijn van infrastructuur die tot stand is gekomen in het kader van een PPS of door middel van publieke steun in de vorm van subsidies. Daarnaast wijst de Raad op het feit dat er geen regeling is voor de eventuele overdracht van infrastructuur van een oude beheerder naar een nieuwe beheerder.

Aan deze opmerking wordt geen gevolg gegeven. B2B-aansprakelijkheid is een bevoegdheid van de federale overheid en wordt al geregeld in het Wetboek Economisch recht. Enkel door beroep te doen op impliciete bevoegdheden zou het Vlaams Gewest in deze materie kunnen optreden.

- **De keuze voor een marktstructuur rond natuurlijke monopolies is terecht.** De Raad geeft aan dat door het risicovolle en complexe karakter van de situatie, de basisbedoeling van het voorontwerp (marktpartijen houvast bieden bij het opzetten van CCUS-projecten) terecht is. De Raad besluit dat de uitbouw van een koolstofdioxide-netwerk zal leiden tot natuurlijke monopolies en dat dit gerechtvaardigd is.

Deze opmerking behoeft geen gevolg. De Raad geeft terecht aan dat, bij de uitbouw van vervoersinfrastructuur voor koolstofdioxide, vaak natuurlijke monopolies zullen ontstaan. Het bouwen van pijpleidingen en terminals voor vloeibaarmaking is immers bijzonder kapitaalintensief. Het uitbouwen van gemeenschappelijke infrastructuur zal daarbij, door schaalvoordelen, goedkoper zijn dan individuele private infrastructuur. Daarnaast moet er ook voldoende aandacht zijn voor de maatschappelijke kost van individuele private infrastructuur. Collectieve infrastructuur gebruikt daarbij minder schaarse publieke middelen (bv. ruimte). Tot slot bleek ook uit contacten met stakeholders (actief in verschillende schakels in de keten) dat ontubbeling van infrastructuur zeer onwaarschijnlijk was.

- **Horizontale ontvlechting: onuitgeklard.** De Raad geeft aan dat er binnen de Raad uiteenlopende meningen zijn over de noodzaak om horizontale ontvlechtigingsvoorwaarden op te leggen aan beheerders van vervoersinfrastructuur voor koolstofdioxide. De Raad verwijst ook naar het voorontwerp van decreet rond waterstofvervoersnetwerken dat momenteel in voorbereiding is, aangezien dit vraagstuk waarschijnlijk ook in die context zal rijzen.

Dit advies behoeft geen antwoord. De Raad geeft aan dat er geen consensus is binnen de adviesraad over de vraag of een verplichting tot horizontale ontvlechting opportuun is. Om de ontwikkeling van Vlaanderen en België als *hub* voor koolstofdioxide niet nodeloos te hinderen wordt er voor gekozen geen verplichtingen inzake horizontale ontvlechting in te voeren.

- **Performance-based ontwikkelingsplannen.** De Raad haalt aan dat een situatie zich kan voordoen waarbij de *business case* van een lokaal netwerk plots significant kan verslechteren doordat een marktpartij kiest voor een andere decarbonisatie-route dan CC(U)S. Het ontwikkelingsplan is hierbij een belangrijk instrument om dergelijke situaties te vermijden.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. De stelling van de Raad rond de verschillende decarbonisatie-routes en hun impact op een lokale cluster is terecht. De situatie die de Raad omschrijft deed zich al voor in andere Lidstaten, waarbij een CCS-project relatief onverwacht op losse schroeven kwam te staan omdat een commerciële partij besloot een andere decarbonisatie-route te bewandelen. De ontwikkelingsplannen zijn dan ook niet alleen een cruciaal instrument voor de markt om een duidelijk zicht te krijgen op de potentiële koolstofdioxidestromen, maar ook voor de beheerder om een beeld te krijgen op de andere pistes die marktpartijen in overweging nemen in hun decarbonisatietraject. Het voorontwerp voorziet daarbij al in een verplichting voor de

beheerder van een lokale cluster en het vervoersnetwerk om, bij de raming van de capaciteitsbehoeften, de onderliggende hypothesen aan te duiden. De tekst van het decreet wordt, in navolging van het advies van de Raad, licht aangepast om duidelijker aan te geven dat hierbij rekening moet worden gehouden met verschillende scenario's.

- **Verbreed de *scope* van het ontwikkelingsplan.** De Raad beveelt ook in het kader van het vervoersnetwerk aan om rekening te houden met andere factoren zoals elektrificatie, circulariteit etc. De Raad wijst daarbij op de verschillende synergieën die er kunnen zijn met het programma 'Klimaatsprong'.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. In lijn met de uiteenzetting hierboven wordt ook voor het vervoersnetwerk bepaald dat er rekening moet worden gehouden met verschillende scenario's in het ontwikkelingsplan. In de memorie wordt tevens de link met het decretale kader van het programma 'Klimaatsprong' verder verduidelijkt.

- **Verbreed het bereik van de te consulteren partijen bij de planning van het vervoersnetwerk.** De Raad merkt op dat de beheerder van het vervoersnetwerk ook prognoses moet opnemen rond de potentiële verbinding van lokale clusters met, onder andere, derde landen. Aangezien ook buitenlandse commerciële partijen hierbij een belangrijke rol zullen spelen, adviseert de Raad om het bevragen van deze spelers expliciet vermelden als taak van de beheerder van het vervoersnetwerk.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. Omdat dit vooral van belang zal zijn in het kader van het ontwikkelingsplan, wordt er geen aparte taak ingeschreven voor de beheerder van het vervoersnetwerk, maar wordt in de bepaling rond het ontwikkelingsplan verduidelijkt dat de relevant nationale en internationale marktpartijen moeten worden bevroegd bij de opmaak van het ontwikkelingsplan.

- **Verbreed de rol van de regulator.** De Raad geeft aan de manier van werken van het voorontwerp van decreet (tariefvoorstel door de beheerder, goedgekeurd door de regulator aan de hand van enkele decretale principes) te onderschrijven. De Raad geeft wel aan dat het niet duidelijk is of bij de toepassing van het zgn. *cost-plus* principe ook kosten waarvoor subsidies werden gekregen in aanmerking komen. De Raad geeft aan voorstander te zijn van een benadering waarbij deze kostendrukkende factoren in rekening kunnen worden genomen bij het beoordelen van de tariefvoorstellen.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. In het voorontwerp wordt verduidelijkt dat het gaat om *werkelijke* kosten, waarmee wordt verduidelijkt dat de regulator moet toetsen op basis van de *werkelijke* kosten. Dit betekent concreet dat kosten waarvoor subsidies werden verkregen door de regulator niet mee in rekening kunnen worden genomen.

Daarnaast stelt de Raad enkele concrete vragen rond de taakstelling van de regulator:

- 1) De Raad vraagt zich af welke rol de regulator kan/zal spelen bij het reguleren van (ongebalanceerde) aansprakelijkheidsregelingen en verantwoordelijkheidsregelingen.
- 2) De Raad vraagt zich daarnaast ook af welke rol de VREG zal spelen bij het opmaken van het toegangsreglement, dat op zijn beurt de aansprakelijkheden in de keten zal regelen.
- 3) Daarnaast rijst de vraag of dezelfde manier van werken zal worden gevolgd als bij elektriciteit, nl. via een tariefmethodologie die wordt uitgewerkt na een publieksconsultatie.
- 4) Tot slot vraagt de Raad of de regulator ook een rol zal krijgen rond het garanderen van beschikbaarheid van de infrastructuur.

Aan dit advies wordt gedeeltelijk gevolg gegeven.

- 1) Zoals hierboven aangegeven is aansprakelijkheidsrecht een federale materie, waar het Vlaams Gewest in principe enkel zou kunnen optreden door gebruik te maken van impliciete bevoegdheden.
 - 2) Het voorontwerp van decreet voorziet in toezichthoudende rol voor de VREG met betrekking tot het toegangsreglement. De VREG zal daarbij het voorstel van toegangsreglement toetsen aan de criteria, geformuleerd door de Vlaamse Regering.
 - 3) Er wordt voor gekozen om, in dit stadium van de markt, niet te werken met een tariefmethodologie.
 - 4) De VREG krijgt ook als taak om toezicht te houden op de betrouwbaarheid van lokale clusters en het vervoersnetwerk.
- **Een bredere studierol voor de regulator.** De Raad formuleert enkele concrete suggesties rond de rol van de regulator in het uitvoeren van studies naar de CCUS-markt. Daarbij verwijst de Raad naar de eerder ingenomen stelling rond de financiële component (zie *supra*). Ook stipt de Raad aan dat de regulator studies zou moeten (kunnen) uitvoeren naar de verhouding tussen de ontwikkeling van CCUS-infrastructuur enerzijds en andere decarbonisatieplannen anderzijds. Tot slot merkt de Raad op dat deze nieuwe taken voldoende nieuwe mensen en middelen voor de VREG vereisen.

Aan dit advies wordt geen gevolg gegeven. Inhoudelijk heeft de Raad een punt dat de financiële component en de verhouding met andere decarbonisatie-*pathways* moet worden behandeld. Dit lijkt evenwel eerder een beleidstaak die minder weggelegd is voor een regulator.

- **Een bredere rapportagerol voor de regulator.** De Raad pleit voor een uitbreiding van de rapportagerol van de VREG. Hij verwijst daarbij naar de verschillende actoren die een belangrijke rol zullen spelen op de markt voor koolstofdioxide, maar die niet gevat zijn door de rapportageverplichting (producenten van koolstofdioxide; gebruikers van koolstofdioxide; etc.)

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. De rapportagerol van de VREG wordt uitgebreid naar gebruikers van koolstofdioxide en naar producenten van koolstofdioxide. Om de VREG in staat te stellen deze rapportage op een kwalitatieve wijze te kunnen uitvoeren, wordt ook de delegatie aan de Vlaamse Regering omtrent de rapportageverplichtingen aan de VREG en het VEKA uitgebreid met deze categorieën van marktpartijen.

- **Meer duidelijkheid over het mechanisme van verplichte ontwikkeling.** De Raad ziet in dat het mechanisme van de verplichte ontwikkeling noodzakelijk kan zijn voor een efficiënte uitbouw van de infrastructuur, maar wijst op het ingrijpende karakter van de maatregel. De Raad vraagt dan ook om meer duidelijkheid te verschaffen in welke gevallen de VREG zou kunnen overgaan tot het opmaken van een dergelijke kosten-batenanalyse. Daarnaast vraagt de Raad om aan te geven met welke elementen de VREG rekening moet houden bij het opmaken van de kosten-batenanalyse. Het concept 'uitzonderlijk economisch belang voor het Vlaamse Gewest' is hierbij waardevol, maar nog te open om echt houvast te kunnen bieden.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. Voor wat betreft de elementen waarmee de VREG rekening moet houden bij het uitvoeren van de kosten-batenanalyse wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering ingeschreven. Wat betreft de vraag wanneer de VREG zou kunnen overgaan tot het opmaken van een kosten-batenanalyse wordt verduidelijkt in de memorie van toelichting dat dit op vraag van de Vlaamse Regering is. De volledige procedure moet worden uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering.

- **Zorgplichten voor de beheerders.** De Raad pleit voor het invoeren van zorgplichten in functie van het klimaat.

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. In het voorontwerp wordt een verplichting ingeschreven voor beheerders van lokale clusters, het vervoersnetwerk en gesloten industriële netten voor koolstofdioxide om emissies in hun netwerk te beperken. Daarnaast wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering ingeschreven, zodat de Vlaamse Regering concrete maatregelen kan inschrijven om uitvoering te geven aan de algemene decretale verplichting.

- **Ruimtelijke en omgevingsaspecten vallen niet te onderschatten.** De Raad merkt op dat het voorontwerp niet ingaat op de omgevingsaspecten van (de uitbouw van) CCUS-infrastructuur, met uitzondering van de verschillende erfdienstbaarheden. De Raad vraagt daarbij hoe de bepalingen van het decreet zullen interageren met de andere toepasselijke elementen van het ruimtelijk en omgevingsbeleid.

Deze opmerking valt buiten het bestek van dit voorontwerp. Het voorontwerp van decreet voert inderdaad geen wijzigingen door aan de verschillende omgevingsrechtelijke aspecten van CCUS-infrastructuur. Dergelijke wijzigingen liggen buiten het bestek van het voorontwerp.

- **De noodzaak van een gedragen ruimtelijke visie.** De Raad herhaalt haar pleidooi voor een industriële transitie die ook past binnen de ruimtelijke visie van de Vlaamse Regering. De Raad wijst daarbij op de goede praktijk rond ruimtelijke bundeling en de nood aan betere natuurverbinding.

Deze opmerking valt buiten het bestek van dit voorontwerp. Het voorontwerp van decreet heeft niet als doel om een *lex specialis*-regeling in te voeren voor de omgevingsrechtelijke aspecten van CCUS-infrastructuur, noch kadert het in een specifieke ruimtelijke visie voor CCUS-infrastructuur. Het doel van het voorontwerp is vooral het faciliteren van de opkomende markt voor vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag of voor gebruik. Het decreet laat dan ook alle relevante bestaande omgevingsrechtelijke verplichtingen onverlet.

- **De figuur van directe leidingen.** De Raad geeft aan waardering te hebben voor de figuur van directe leidingen (als sluitstuk in het systeem van de lokale clusters en het vervoersnetwerk), maar geeft aan dat de inhoud en de reikwijdte van het criterium 'onder redelijke economische en technische voorwaarden' niet voldoende duidelijk is.

Aan dit advies wordt geen gevolg gegeven. Het criterium 'redelijke en technische voorwaarden' is relatief open geformuleerd om de VREG de mogelijkheid te geven om per toelatingsaanvraag een individuele afweging te maken van de verschillende omstandigheden. De VREG zal daarbij moeten nagaan of het aanbod van de beheerder van de lokale cluster redelijke economische of technische voorwaarden naar voor schoof. Het loutere feit dat een directe leiding goedkoper zou zijn maakt bijvoorbeeld een aansluiting op een lokale cluster of het vervoersnetwerk daarbij niet *in se* economisch onredelijk. Er moet immers voldoende rekening worden gehouden met de maatschappelijke kost van ontdubbelde infrastructuur (ruimtebeslag; gebruikte materialen; etc.).

C. ADVIES VAN DE SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD VAN VLAANDEREN (SERV)

Bij brief van 8 mei 2023 meldde de SERV dat de sociale partners beslist hadden om hun aandachtspunten op te nemen in het betreffende advies van de Minaraad. De brief gaat als bijlage 5.

3. WIJZIGINGEN AAN HET VOORONTWERP VAN DECREET

Aan het voorontwerp van decreet werden volgende wijzigingen aangebracht:

- Er wordt een nieuw ARTIKEL 2 toegevoegd om aan te geven dat het decreet een gedeeltelijke omzetting van de CCS-richtlijn en de nieuwe ETS-richtlijn vormt. De CCS-richtlijn werd uiteraard al omgezet via het Decreet Diepe Ondergrond en het Besluit Diepe Ondergrond, maar aangezien het decreet wijzigingen doorvoert die binnen het toepassingsgebied van de CCS-richtlijn vallen wordt aangegeven dat het decreet een omzetting vormt van deze richtlijn.
- In ARTIKEL 3 worden volgende wijzigingen aangebracht:
 - Er wordt een nieuw punt 1° ingevoerd met betrekking tot de definitie van het woord afnamepunt.
 -
 - Er wordt in punt 7° een definitie van de term broeikasgasvergunning ingevoerd.
 - Punt 10° wordt licht aangepast om in overeenstemming te zijn met de nieuwe ETS-richtlijn, zoals die recent werd gepubliceerd in het publicatieblad.
 - Er wordt een nieuw punt 11° ingevoerd met betrekking tot de definitie van het woord netgebruiker.
 - In punt 13° worden, naar aanleiding van het advies van de VREG, verschillende ingrijpende wijzigingen doorgevoerd (zie supra).
 - In punt 14° wordt een definitie van injectiepunt ingevoerd.
 - In punt 17° wordt de definitie van lokale cluster aangepast. Hiermee wordt gevolg gegeven aan het advies van de VREG (zie supra).
 - Punt 18° wordt aangepast aan de nieuwe terminologie (gebruiker – verbruiker).
 - Punt 22° wordt, naar aanleiding van het advies van de VREG, aangepast zodat duidelijk wordt dat ook verscheping kan.
 - Er wordt een nieuw punt 23° ingevoerd met een definitie van de term technisch reglement.
 - Er wordt een nieuw punt 25° ingevoerd met betrekking tot de definitie van het woord toegang. Hiermee wordt gevolg gegeven aan het advies van de VREG (zie supra).
 - Er wordt een nieuw punt 26° toegevoegd met betrekking tot de definitie van het woord toegangspunt.
 - In punt 29° wordt een definitie van ‘vervoersinstallatie voor koolstofdioxide’ ingevoerd.
 - In punt 30° wordt een definitie van ‘vervoersonderneming voor koolstofdioxide’ ingevoerd. Hierdoor worden alle ondernemingen die koolstofdioxide vervoeren voor geologische opslag, via welk transportmiddel dan ook, gevat.
 - In punt 32° wordt een definitie van de term verbruiker ingevoerd.
- In ARTIKEL 4 wordt een wijziging aangebracht zodat terminals voor vloeibaarmaking voor zuivere gebruiksdoeleinden wel onder de rapporteringsverplichting van het decreet vallen. Zo kan de Vlaamse Regering wel rapporteringsverplichtingen opleggen aan exploitanten van dergelijke terminals.

- In ARTIKEL 7 wordt een nieuwe taak ingevoerd voor de VREG, nl. toezicht op de zekerheid en de betrouwbaarheid.
- In ARTIKEL 8 wordt de indieningsdatum voor het rapport verschoven naar 2027 (waar dit voorheen 2026 was).
- In ARTIKEL 9 wordt verduidelijkt dat het beheer van een lokale cluster waargenomen wordt door een beheerder die daartoe werd aangewezen door de Vlaamse Regering.
- In ARTIKEL 13 worden, naar aanleiding van het advies van de VREG (zie supra), twee nieuwe taken ingevoerd, zodat duidelijk is dat ook de beheerder van een lokale cluster meetapparatuur moet installeren om koolstofdioxidentromen die worden vervoerd via de lokale cluster te meten, alsook meetapparatuur moet installeren voor koolstofdioxide vervoerd naar een locatie voor verbruik.
- In ARTIKEL 17 wordt een boekhoudkundige ontvlechtigingsverplichting ingevoerd voor ondernemingen die zowel beheerder van een lokale cluster als beheerder van het vervoersnetwerk zijn. Ook moeten beheerders van een lokale cluster een aparte rekeningen voeren voor andere activiteiten dan het vervoer van koolstofdioxide.
- In ARTIKEL 19 wordt de mogelijkheid voorzien voor de Vlaamse Regering om openbaredienstverplichtingen in te voeren.
- In ARTIKEL 20 worden verschillende wijzigingen aangebracht. Zo wordt, op advies van de Minaraad, verduidelijkt dat het ontwikkelingsplan verschillende ontwikkelingsscenario's moet bevatten.

Daarnaast wordt nu bepaald dat het ontwikkelingsplan tweejaarlijks wordt opgesteld. Ook wordt, in navolging van het advies van de VREG, een periode van twee jaar voorzien voor de hypothesen op korte termijn.

Tot slot wordt, in navolging van het advies van de Minaraad en stakeholderinput, een verplichting ingevoerd om, in voorkomend geval, rekening te houden met eventuele alternatieve modi van vervoer waar de lokale cluster op zal aansluiten.

- In ARTIKEL 21 wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering ingevoerd om de criteria voor de kosten-batenanalyse vast te leggen. Zo krijgen zowel de VREG als de commerciële partijen een duidelijker zicht op de impact van het mechanisme van de verplichte ontwikkeling.
- In ARTIKEL 27 wordt een verplichting ingevoerd om emissies te voorkomen en beperken. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen.
- In ARTIKEL 32 worden enkele verduidelijkingen ingevoerd.
- In ARTIKEL 33 wordt, in lijn met de wijzigingen bij de taken van een beheerder van een lokale cluster, een nieuwe taak met betrekking tot het installeren van meetapparatuur ingevoerd.
- In ARTIKEL 34 wordt verduidelijkt dat er ook een juridische ontvlechtigingsverplichting is voor de beheerder van alle activiteiten met betrekking tot het verbruik van koolstofdioxide.
- In ARTIKEL 37 wordt een verplichting ingevoerd om aparte rekeningen te voeren.

In ARTIKEL 39 wordt, zoals bij lokale clusters, de mogelijkheid gecreëerd om openbaredienstverplichtingen op te leggen aan de beheerder van het vervoersnetwerk.

- In ARTIKEL 40 worden verschillende wijzigingen doorgevoerd om gevolg te geven aan het advies van de VREG (zie supra).

Op advies van de Minaraad wordt daarnaast expliciet bepaald dat de beheerder van het vervoersnetwerk zowel nationale als internationale marktpartijen moet consulteren bij de opmaak van het ontwikkelingsplan.

- In ARTIKEL 41 wordt verduidelijkt dat de Vlaamse Regering de criteria voor de kosten-batenanalyse bepaalt.
- In ARTIKEL 47 wordt, net als bij de lokale clusters, een verplichting ingevoerd voor de beheerder van het vervoersnetwerk om zijn emissies te beperken.
- In ARTIKEL 54 wordt eenzelfde verplichting ingevoerd voor terminals voor vloeibaarmaking.
- In ARTIKEL 56 worden verschillende wijzigingen aangebracht.

Vooreerst wordt, in navolging van het advies van de VREG, de meldingsprocedure omgevormd tot een toelatingsprocedure. Zo wordt onduidelijkheid over de draagwijdte en gevolgen van de toets door de VREG vermeden.

Daarnaast worden duidelijke toelatingsvoorwaarden ingevoerd. De voorwaarden rond het gezamenlijk bepalen van de technische en economische voorwaarden en het gezamenlijk beheer worden uit de definitie gelicht en worden als toelatingsvoorwaarde ingevoerd. Een nieuwe voorwaarde rond veiligheid wordt ingevoerd. Daarnaast bepaalt het decreet nu dat de VREG rekening moet houden met een aantal zaken bij het beoordelen van de toelating. De toelating wordt opgeheven als de VREG oordeelt dat niet meer aan de voorwaarden voldaan is.

In navolging van het advies van de VREG wordt bepaald dat de VREG, bij zijn beslissing tot toelating, bepaalt wat de geografisch afgebakende industriële locaties is waarbinnen de beheerder van het GINVK opereert. Zo wordt duidelijk binnen welk gebied de beheerder kan opereren.

- In ARTIKEL 57 worden de taken van de beheerder van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide uitgebreid. Deze taken werden maximaal afgestemd op het lopende voorontwerp van decreet vervoersnetwerken waterstof.
- In ARTIKEL 58 wordt bepaald dat de beheerder de grenzen van de geografisch afgebakende industriële locatie slechts mogen overschrijden in twee gevallen, nl. wanneer hij wil aansluiten op het vervoersnetwerk of op een lokale cluster of wanneer hij wil aansluiten op een terminal voor vloeibaarmaking. Met deze bepaling wordt een balans beoogd tussen het vermijden van misbruik van de figuur van het GINVK enerzijds en de reële en legitieme noden van beheerders van een GINVK anderzijds. Het is immers zeker mogelijk dat een beheerder van een GINVK wil aansluiten op een lokale cluster of op een vervoersnetwerk om overtollige koolstofdioxide af te voeren.

In ARTIKEL 59 – 60 worden voorwaarden ingevoerd voor de aansluiting van een GINVK op een lokale cluster, het vervoersnetwerk of een terminal voor vloeibaarmaking.

In ARTIKEL 61 en 62 worden daarnaast, voor wat betreft lekkages en significante onregelmatigheden, gelijkaardige regels ingevoerd zoals die er zijn voor lokale clusters, het vervoersnetwerk en terminals voor vloeibaarmaking.

- In ARTIKEL 63 wordt bepaald dat voor de toegang tot een lokale cluster of het vervoersnetwerk een technisch reglement geldt. Dit technisch reglement wordt goedgekeurd door de VREG. De Vlaamse Regering kan voorwaarden invoeren voor het technisch reglement. De VREG bepaalt welke elementen verplicht moeten worden geregeld door het technisch reglement.
- In ARTIKEL 64 wordt bepaald dat bij het bepalen van het economisch verantwoorde karakter van de werkzaamheden rekening wordt gehouden met de goedgekeurde tarieven.
- In ARTIKEL 67 wordt een aparte procedure voorzien voor de goedkeuring van de tarieven van het vervoersnetwerk. Voor deze tarieven zal er immers een grotere coördinatie nodig zijn met marktpartijen en regulatoren actief in de andere gewesten.
- In ARTIKEL 69 wordt bepaald dat er geen instemming meer nodig is van alle netgebruikers om afwijkende kwaliteitsnormen te hanteren, maar dat overleg moet worden gepleegd.
- In ARTIKEL 71 wordt de weigering van toegang of het ontbreken van een aanbod onder redelijke economische en technische voorwaarden verplicht. De Vlaamse Regering heeft dus geen enkele appreciatiemarge ter zake. Ook wordt verduidelijkt dat de toelating wordt verleend door de VREG. Tot slot wordt een duidelijke termijn naar voor geschoven (60d + 60d indien vragen).
- In ARTIKEL 72 wordt de mogelijkheid van de Vlaamse Regering om veiligheidsvoorschriften op te leggen verder verduidelijkt en verfijnd. De bepaling is in zeer grote mate gebaseerd op de huidige federale wetgeving rond veiligheidsvoorschriften voor aardgasvervoersinstallaties.
- ARTIKEL 73 EN 74 worden de monitoring- en inspectieverplichtingen veralgemeend naar alle beheerders. Het is immers onlogisch dat beheerders van een GINVK of een directe leiding geen verplichtingen ter zake heeft, terwijl deze beheerders significante volumes (kunnen) vervoeren.
- In ARTIKEL 77 wordt, in navolging van het advies van de VREG, verduidelijkt dat de VREG ook sancties kan opleggen bij schending van bepalingen van het uitvoeringsbesluit.
- In ARTIKEL 78 wordt, in navolging van het advies van de VREG, de mogelijkheid ingevoerd voor de VREG om een dwangsom op te leggen. Aangezien met betrekking tot de hoogte van de bedragen voor de dwangsom dezelfde overweging geldt als voor de administratieve boete, worden ook deze bedragen relatief laag ingevoerd.
- In ARTIKEL 79 worden regels ingevoerd omtrent de delegatie van de bevoegdheid rond het opleggen van boetes en dwangsommen.
- In ARTIKEL 80 wordt een boete voorzien bij het niet tijdig inleveren van emissierechten. Deze bepaling is analoog aan de reeds bestaande verplichting in het DABM.
- In ARTIKEL 81 wordt een juridische grondslag ingevoerd voor het vereisen van een BKG-vergunning voor vervoersondernemingen, in uitvoering van de nieuwe ETS-richtlijn.
- In ARTIKEL 82 wordt de Vlaamse Regering gelast uitvoeringswetgeving aan te nemen.
- In ARTIKEL 89 worden enkele verplichte elementen opgenomen die moeten behandeld worden in het evaluatierapport.

D. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

Wat de artikelsgewijze bespreking van het voorontwerp van decreet betreft, wordt verwezen naar de memorie van toelichting bij het voorontwerp van decreet, die als bijlage bij deze nota gaat.

3. BESTUURLIJKE IMPACT

A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID

Aan het voorontwerp van decreet werden geen wijzigingen aangebracht die een impact kunnen hebben op de Vlaamse Overheid.

B. ESR-TOETS

Er werden geen wijzigingen aangebracht die een impact hebben op de ESR-toets.

C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID

Er werden geen wijzigingen aangebracht die een impact hebben op het personeel.

D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN

Er werden geen wijzigingen aangebracht die een impact hebben op de lokale en provinciale besturen.

4. VERDER TRAJECT

Het voorontwerp van decreet zal aan de afdeling Wetgeving van de Raad van State worden voorgelegd ter advies. Na de definitieve goedkeuring volgt de parlementaire behandeling. Na de definitieve goedkeuring door de Vlaamse Regering en de indiening van het ontwerp van decreet in het Vlaams Parlement volgt de parlementaire behandeling.

5. VOORSTEL VAN BESLISSING

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar principiële goedkeuring te hechten aan het bijgaande voorontwerp van decreet over het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest en de bijhorende memorie van toelichting;
- 2° de Vlaamse minister, bevoegd voor de energie, te gelasten over voornoemd voorontwerp van decreet het advies in te winnen van de Raad van State, met verzoek het advies mee te delen binnen een termijn van dertig dagen, zoals bepaald in artikel 84, §1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State

De Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme,

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

1. (Bijlage 1) Voorontwerp van decreet over het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest;
2. (Bijlage 2) Memorie van toelichting;
3. (Bijlage 3) Advies VREG d.d. 28 april 2023.
4. (Bijlage 4) Advies Minaraad d.d. 4 mei 2023.
5. (Bijlage 5) Brief SERV d.d. 8 mei 2023.