

**VOORONTWERP VAN DECREET BETREFFENDE HET VERVOER VAN
KOOLSTOFDIOXIDE DOOR MIDDEL VAN PIJPLEIDINGEN IN HET
VLAAMSE GEWEST**

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 schaaleffecten te kunnen garanderen en om maatschappelijk inefficiënte uitbouw van infrastructuur te vermijden.

MEMORIE VAN TOELICHTING**I. ALGEMENE TOELICHTING****A. Situering**

BELEIDSDOMEIN: Omgeving
BELEIDSVELD: Klimaat

B. Context**i) Probleemstelling en omgevingsanalyse**

Het huidige regelgevende kader voor het transport en de opslag van koolstofdioxide via pijpleidingen is gebaseerd op de Richtlijn 2009/31/EG betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van Richtlijn

85/337/EEG van de Raad, de Richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: de CCS-richtlijn). Deze richtlijn werd in het Vlaams Gewest omgezet via het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond (hierna: het Decreet Diepe Ondergrond). Het decreet werd uitgevoerd via het besluit van de Vlaamse Regering van 15 juli 2011 tot uitvoering van het decreet van 8 mei 2009 betreffende de diepe ondergrond en tot wijziging van diverse besluiten (hierna: het Besluit Diepe Ondergrond).

Stakeholders gaven aan dat het kader voor het transport van koolstofdioxide, zoals neergelegd in de CCS-richtlijn en geïmplementeerd via het Decreet Diepe Ondergrond en Besluit Diepe Ondergrond, niet voldoende was om het transport van koolstofdioxide via pijpleidingen te faciliteren. Het kader is immers bijzonder beknopt en regelt slechts heel beperkt de verschillende aspecten van het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen. Bovendien bleef het kader ook beperkt tot vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag: vervoer van koolstofdioxide voor gebruik in bv. voedingsprocessen werd expliciet niet geregeld in de richtlijn en zijn uitvoeringswetgeving.

Het voorliggende voorontwerp van decreet voert dan ook een duidelijker en meer uitgewerkt kader in voor het vervoer van koolstofdioxide op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. De principiële uitgangspunten van dit nieuwe regelgevende kader zijn de volgende:

- In de eerste plaats moet het kader de opkomende markt voor het transport van koolstofdioxide faciliteren. De consultatie met de stakeholders bracht immers aan het licht dat een meer uitgewerkt kader nodig was om de opkomende markt te faciliteren. De bepalingen rond transport waren immers relatief beperkt, met een focus op een *negotiated access*-regime voor de toegang tot bestaande pijpleidingen. Het nieuwe kader moet marktpartijen daarbij meer houvast bieden bij het opzetten van projecten rond CCUS (*Carbon Capture, Utilisation and Storage*) en het maken van investeringsbeslissingen in afvanginstallaties, pijpleidingen voor het vervoer van koolstofdioxide, terminals voor vloeibaarmaking etc.
- Een zacht maar gebalanceerd kader, met voldoende aandacht voor de noden van de toekomstige beheerders van lokale clusters, het vervoersnetwerk en de terminals voor vloeibaarmaking enerzijds en de noden van producenten en verbruikers van koolstofdioxide anderzijds.
- Het decreet is niet van toepassing op pijpleidingen voor het vervoer van koolstofdioxide die de eigen site niet overschrijden. Deze infrastructuur wordt niet gereguleerd door dit voorontwerp van decreet.
- De centrale rechtsfiguren in het voorontwerp zijn het vervoersnetwerk en de lokale cluster. Beiden zijn netwerken voor het vervoer van koolstofdioxide, maar hebben een fundamenteel andere finaliteit. Waar een lokale cluster producenten van koolstofdioxide binnen een bepaald geografisch gebied met elkaar en/of met een terminal voor vloeibaarmaking verbindt, is het doel van het vervoersnetwerk het organiseren van het vervoer over langere afstanden. Het gaat daarbij over het vervoer tussen lokale clusters onderling, tussen lokale clusters en een terminal voor vloeibaarmaking die niet binnen het aaneengesloten geografisch

afgebakende gebied van de lokale cluster in kwestie ligt, tussen lokale clusters en de andere gewesten binnen België en tussen de lokale clusters en netwerken in het buitenland of in de Noordzee. Deze tweedeling heeft verschillende voordelen. Het maakt een ontwikkeling van het net op twee snelheden mogelijk (aangezien lokale initiatieven waarschijnlijk sneller zullen ontwikkelen), maar garandeert ook dat er in de relaties met andere gewesten en het buitenland één beheerder is (wat voordelen biedt voor interoperabiliteit, compatibiliteit met buitenlandse netten, grensoverschrijdende standaarden voor kwaliteit van vervoerde koolstofdioxide, etc.).

- De ontwikkeling van de lokale clusters en het vervoersnetwerk gebeurt in eerste instantie via de ontwikkelingsplannen. Deze ontwikkelingsplannen zijn indicatief en dus niet-bindend. De markt voor het vervoer van koolstofdioxide is immers nog jong, en de verwachting is dan ook dat deze plannen in de beginjaren (sterk) zullen wijzigen.
- Complementair aan de ontwikkeling via de ontwikkelingsplannen is er ook een systeem van reactieve netontwikkeling. Weigert de beheerder van een lokale cluster, het vervoersnetwerk of een terminal voor vloeibaarmaking de toegang wegens te weinig capaciteit, dan voert de beheerder in kwestie de nodige capaciteitsverhogende werkzaamheden uit als die technisch en economisch verantwoord zijn.
- Ook terminals voor vloeibaarmaking zullen een belangrijke rol spelen in de CCS-markt, zeker in de beginjaren van de markt waar verscheping van koolstofdioxide een belangrijke schakel in de keten zal zijn. Daarom wordt ook regulering ingevoerd voor deze terminals voor vloeibaarmaking. Anders dan voor de lokale clusters en het vervoersnetwerk worden beheerders niet aangewezen door de Vlaamse Regering en moeten zij geen periodiek ontwikkelingsplan opstellen.
- Voor de lokale cluster en het vervoersnetwerk gelden decretale tariefprincipes. Of de gehanteerde tarieven conform de decretale principes zijn wordt nagegaan door de VREG, die wordt aangewezen als regulator. Deze tarifaire principes zijn niet van toepassing op een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide of voor een terminal voor vloeibaarmaking. Voor deze rechtsfiguren geldt een regime van onderhandelde nettoegang.
- Een aanpassing van het Decreet Diepe Ondergrond. Het Decreet Diepe Ondergrond blijft daarbij alle aspecten van geologische opslag van koolstofdioxide in de Vlaamse ondergrond regelen.
- De bepalingen van de nutssectoren zoals opgenomen in de wet van 17 juni 2016 zijn niet van toepassing op de beheerders van een lokale cluster, het vervoersnetwerk, een terminal voor vloeibaarmaking of een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide.

ii) Beleidskader

De Vlaamse Regering gaf in verschillende beleidsdocumenten aan dat CCUS een integraal deel zou uitmaken van haar beleid inzake reductie van de broeikasgasuitstoot in het Vlaams Gewest.

Vlaamse klimaatstrategie 2050

"Maatregelen op het vlak van energie-efficiëntie, het inzetten op klimaatneutrale bronnen en het hergebruik van materialen, verminderen de afhankelijkheid van

fossiele brandstoffen en leiden tot CO2-reducties. Als deze maatregelen echter onvoldoende emissiereducties opleveren, vormt de afvang en opslag of hergebruik van de CO2 (carbon capture, utilisation and storage of CCUS) een beloftevolle weg om resterende emissies te elimineren. Daarbij wordt CO2 die ontstaat op de plaats van productie opgevangen, hetzij voor definitieve opslag (CCS) hetzij voor verwerking in producten (CCU). Op termijn zullen via CCU zoveel mogelijk CO2 emissies in een gesloten kringloop blijven. Om CCUS toepassingen te faciliteren onderzoeken we vanuit de overheid de oprichting van een CO2 backbone: een netwerk van pijpleidingen voor de (tijdelijke) opslag, transport en gebruik van CO2 ter bevordering van de circulaire koolstofeconomie.”

Vlaams Regeerakkoord 2019 - 2024

"We ondersteunen de uitbouw van CCS-netwerken en CCU-installaties (Carbon Capture & Storage/Usage), en doen hiervoor maximaal beroep op Europese middelen."

Het Vlaams Energie-en klimaatplan 2021-2030

Op 12 mei 2023 keurde de Vlaamse Regering de actualisatie van het Vlaams Energie- en Klimaatplan 2021 – 2030 goed.¹ De Vlaamse Regering wijdt daarbij aandacht aan de rol van CCUS in de strijd tegen klimaatverandering en formuleert enkele concrete engagementen rond de uitbouw van CCS-netwerken en CCU-installaties.²

De Vlaamse waterstofstrategie

"Het is duidelijk dat waterstof en CO2 in zeer veel toepassingen gekoppeld zijn aan mekaar. Bijvoorbeeld als het gaat over blauwe waterstof waarbij de vrijgekomen CO2 wordt opgevangen en gestockeerd of hergebruikt. Maar ook voor onze Vlaamse industrie zal het noodzakelijk zijn om de CO2 uitstoot op te vangen en te hergebruiken, waarvoor waterstof dus noodzakelijk is. Het is dus ook belangrijk in Vlaanderen om voldoende aandacht te hebben voor de technische en economische haalbaarheid van CO2 infrastructuur ter ondersteuning van Carbon Capture, Utilization (CCU) & Storage (CCS) te onderzoeken. Deze toepassingen kunnen immers op korte termijn, gezien de maturiteit en kost, een belangrijke bijdrage leveren tot de klimaatdoelstellingen. Opnieuw, hier zullen de havens een belangrijke rol spelen met de sterke chemische clusters en staalindustrie. We verwijzen hierbij ook naar de steun die de Vlaanderen heeft toegekend voor de haalbaarheidsstudie voor de oprichting van een CO2-backbone, voor de (tijdelijke) opslag, transport en gebruik van CO2 ter bevordering van de circulaire koolstofeconomie. Deze studie loopt momenteel bijvoorbeeld al in de haven van Antwerpen in het Antwerp@C project waarbij wordt gekeken om zelfs zuivere CO2 kan gebruikt worden om met hernieuwbare waterstof circulaire moleculen en producten te maken."

Visienota CCUS

Op 26 november 2021 nam de Vlaamse Regering, op voordracht van de minister voor omgeving en de minister voor innovatie, kennis van de visienota CCUS.³ In deze nota zet de Vlaamse Regering zijn visie op de rol en toekomst van CCUS in

¹ VR 2023 1205 DOC.0518/2TER

² Zie pagina 219.

³ VR 2021 2611 MED.0413/1.

het Vlaamse klimaatbeleid uiteen. De Vlaamse Regering gaf daarbij enkele grote assen waarlangs het verdere beleid rond CCUS zou worden opgebouwd:

- 1) De Vlaamse Regering wil een kostenefficiënt klimaatbeleid met aandacht voor competitiviteit van de industrie;
- 2) De Vlaamse Regering staat dan ook positief tegenover CCUS, dat een belangrijk instrument kan worden in een dergelijk klimaatbeleid;
- 3) Er is nood aan een faciliterend Europees beleid rond industriële klimaattransitie, in het bijzonder voor CCUS;
- 4) De Vlaamse Regering zorgt voor een maximale slaagkans bij EU financiering in Vlaanderen;
- 5) De Vlaamse Regering wil werk maken van de uitbouw van geschikte CCUS-infrastructuur;
- 6) De Vlaamse Regering wil een regelgevend kader voor het transport van koolstofdioxide uitwerken;
- 7) En de Vlaamse Regering zet in op strategische partnerships met de pionierslanden inzake CCUS.

Het voorliggende voorontwerp van decreet geeft uitwerking aan de zesde as. Een duidelijk en faciliterend kader zal bovendien ook een positieve invloed hebben op de vijfde as.

Overigens werd recentelijk nog een bilaterale regeling⁴ afgesloten tussen het Vlaamse Gewest, de federale staat en Denemarken omtrent het grensoverschrijdend transport van koolstofdioxide voor geologische opslag. Daarmee was het Vlaamse Gewest, in constructieve samenwerking met de federale staat, één van de absolute pioniers in de uitwerking van een faciliterend internationaalrechtelijk kader rond CCS. Een soortgelijke bilaterale regeling werd in juni 2023 ook getekend met Nederland.⁵

C. Totstandkomingsprocedure

Het voorontwerp van decreet is het resultaat van een voorbereidend traject. In de eerste helft van 2022 werd een advies besteld over het regelgevend kader rond CCUS. Het advies ging daarbij in op verschillende aspecten:

- Zo werd er een juridische analyse gemaakt van het huidige kader rond CCUS;
- Ook werd er een economische analyse gemaakt van de verschillende marktmodellen die bestonden in de verschillende landen met een voorlopersrol inzake CCUS (Verenigd Koninkrijk, Nederland, Noorwegen).

Het advies werd opgevolgd door een stuurgroep van de verschillende Vlaamse departementen, agentschappen en andere entiteiten die te maken (zullen) krijgen

⁴ Memorandum of Understanding (MoU) between the Minister for Environment of the Flemish Region and the Federal Minister for the North Sea of Belgium and the Minister for Climate, Energy and Utilities of Denmark on Cross Border Transportation of CO₂ with the Purpose of Permanent Geological Storage, 26 september 2022.

⁵ Memorandum of Understanding (MoU) between the Minister for Environment of the Flemish Region, the Federal Minister for the North Sea of Belgium and the minister for Energy and Climate of the Walloon Region and the Minister of Economic Affairs and Climate Policy of the Netherlands on Cross Border Transportation of CO₂ with the Purpose of Permanent Geological Storage, 22 juni 2023.

met CCS-projecten binnen hun werkdomein. Ook de decentrale havenbedrijven met CCS-projecten op stapel werden betrokken bij het opstellen van het advies.

Het advies signaleerde verschillende juridische en beleidsmatige lacunes in het huidige regelgevende kader. Op basis van deze studie (waarvan de resultaten ook werden besproken met de stakeholders) werd een blauwdruk van regelgevend kader opgesteld. Deze blauwdruk bevatte enkele krachtlijnen van het nieuwe regelgevende kader. Met deze blauwdruk werd dan een consultatie uitgevoerd bij de leden van de stuurgroep van de bovenvermelde studie, maar ook met private stakeholders. Hierbij werden private en publieke ondernemingen met CCS-projecten in de nabije toekomst bevraagd over het nieuwe regelgevende kader. Ook de relevante sectorfederaties werden bevraagd.

Na de eerste principiële goedkeuring van het voorontwerp van decreet op 31 maart 2023 werden, in het kader van de Nationale Klimaatcommissie, de ontwerp teksten op 19 april 2023 via mail gedeeld⁶ met de federale overheid en de andere gewesten. Het Vlaamse Gewest gaf daarbij aan open te staan voor overleg met de andere gefedereerde entiteiten.

D. Bevoegdheid van het Vlaamse Gewest

De bevoegdheid voor de geologische opslag van koolstofdioxide en voor transportnetwerken voor koolstofdioxide ligt bij de gewesten om de volgende redenen.

Geologische opslag van koolstofdioxide

De geologische opslag van koolstofdioxide is vooreerst een gewestelijke bevoegdheid op grond van artikel 6, §1, II, eerste lid, 1^o van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (hierna: de BWHI). De Raad van State bevestigde bijvoorbeeld in het verleden al dat het Vlaamse Gewest⁷, het Waalse Gewest⁸ en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest⁹ regelgevend kunnen optreden met betrekking tot de geologische opslag van koolstofdioxide op grond van deze bepaling.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State heeft in voormelde adviezen ook (impliciet) bevestigd dat de federale bevoegdheid inzake "de grote infrastructuur voor de opslag, het vervoer en de productie van energie" (artikel 6, § 1, VII, tweede lid, c) BWHI) in casu niet relevant is, aangezien zij enkel betrekking heeft op energetische gassen.¹⁰ Aangezien koolstofdioxide duidelijk een niet-energetisch gas betreft, kan meer algemeen worden besloten dat voor het regelen van de opslag en het vervoer ervan niet kan worden teruggevallen op de (gewestelijke of federale) energiebevoegdheden.

⁶ De ontwerp teksten werden daarnaast, in lijn met de regels rond openbaarheid van bestuur van de Vlaamse Regering, actief openbaar gemaakt op 3 april 2023 op de website Beslissingen Vlaamse Regering.

⁷ Adv.RvS 17 februari 2009, nr. 45.922/3.

⁸ Adv.RvS 28 januari 2013, nr. 52.467/4.

⁹ Adv.RvS 6 december 2011, nr. 50.590/3.

¹⁰ A. VAN VAERENBERG en F. LEYMAN, "Op weg naar duurzame koolstof? Het zich ontwikkelende regelgevende kader voor afvang, gebruik, transport en opslag van CO₂" in K. DEKETELAERE en B. DELVAUX, Jaarboek energierecht 2021, Antwerpen, Intersentia, 2022, 102.

Er moet worden opgemerkt dat de bevoegdheid van de gewesten zich in deze niet uitstrekt tot de territoriale zee.¹¹ De regulering van opslag van koolstofdioxide in de Noordzee is dus een federale bevoegdheid.

Het vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag

I) Afvang en transport van koolstofdioxide: gewestelijke bevoegdheid onder artikel 6, §1, II, eerste lid, 1° BWHI

De afvang en het transport voor koolstofdioxide is een gewestelijke bevoegdheid op grond van de gewestelijke bevoegdheid voor leefmilieu (artikel 6, §1, II, 1° BWHI). De Raad van State bevestigde daarbij uitdrukkelijk dat de afvang en het transport van koolstofdioxide een gewestelijke bevoegdheid is.¹²

Ook hier moet worden opgemerkt dat de territoriale zee in deze tot de bevoegdheid van de federale overheid behoort. De regulering van pijpleidingen voor het vervoer van koolstofdioxide in de Noordzee is dus een federale bevoegdheid.

II) Artikel 6, §1, VII BWHI: geen bevoegdheidsgrond ter zake

Een minderheidsstroming in de rechtsleer geeft aan dat de afvang en opslag van koolstofdioxide een gewestelijke bevoegdheid is op grond van de bevoegdheid met betrekking tot de terugwinning van energie. Regulering rond de afvang, transport en opslag van koolstofdioxide kan echter niet worden gebaseerd op de bevoegdheidsgrondslagen voor energie omwille van de volgende redenen.

Met betrekking tot het vervoer van koolstofdioxide moet vooreerst worden vastgesteld dat koolstofdioxide geen energie is in de zin van artikel 6, §1, VII van de BWHI. Koolstofdioxide is immers geen energiebron of energiedrager in de klassieke zin van het woord¹³ en is geen energetisch gas.

Ook uit de voorbereidende werken van de BWHI blijkt dat koolstofdioxide niet onder de bevoegdheid energie (artikel 6, §1, II BWHI) valt. Voor de invulling van de definitie van openbare gasdistributie verwees de bijzondere wetgever immers uitdrukkelijk naar de Gaswet van 12 april 1965:

"Onder de in de (nieuwe) littera b, van hetzelfde artikel, bedoelde openbare gasdistributie dient de openbare gasdistributie zoals bepaald in artikel 1 van de

¹¹ Zie bv. Adv. RvS 31 mei 2011, nr. 49.570/3.

¹² "In de voornoemde bepalingen [art. 6, §1, II, eerste lid, 1° en 3° BWHI] vindt de Brusselse Hoofdstedelijke Regering de algemene bevoegdheid om met betrekking tot de afvang en het transport van kooldioxide (CO2) regelend op te treden", Adv.RvS 6 december 2011, nr. 50.590/3.

¹³ Het Nederlandse Centraal Bureau voor de Statistiek definieert 'energiedrager' bijvoorbeeld als 'een product dat energie bevat in de vorm van een brandstof, warmte of kracht'. Het Energiedecreet definieert energiedrager dan weer als 'kolen en afgeleide producten, petroleumproducten, gas, elektriciteit, hernieuwbare energiebronnen, warmte en nucleaire warmte'.

wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasprodukten, te worden verstaan."¹⁴

De Gaswet definieert de term 'gas' als volgt:

"elke brandstof die gasvormig is bij een temperatuur van 15 graden Celsius en onder een (absolute druk van 1,01325 bar);"

De term 'brandstof' wordt daarbij niet verder gedefinieerd in de Gaswet, waardoor moet worden teruggerepen naar de generieke taalkundige betekenis van het woord. Woordenboek Van Dale definieert de term 'brandstof' als *'turf, hout, steenkool, olie, gas enz., gebruikt voor verwarming of als energiebron'*. Koolstofdioxide wordt niet gebruikt voor verwarming (koolstofdioxide is immers eerder een bijproduct van verwarmingsprocessen met fossiele brandstoffen) en is ook geen energiebron (in CCU-toepassingen wordt koolstofdioxide immers niet gebruikt als energiebron, maar als bestanddeel voor een productieproces). Koolstofdioxide kan dus niet worden gezien als een gas in de zin van de Gaswet. Het gegeven dat de Gaswet de Koning toelaat om het toepassingsgebied van de wet uit te breiden (artikel 2, §3, 2°) is in deze niet relevant. De federale overheid kan de strekking van de bevoegdheidsverdelende regels immers niet eenzijdig wijzigen via gewone wet of bij koninklijk besluit.

Bijgevolg kan het vervoer van energie (en energie als bevoegdheidscategorie in het algemeen) geen bevoegdheidsgrondslag zijn voor de regulering van het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen.

Het vervoer van koolstofdioxide voor verbruik

Zoals hierboven aangegeven zijn de gewesten bevoegd voor het afvangen en het transport van koolstofdioxide met het oog op geologische opslag. Het is evenwel mogelijk dat afgevangen en vervoerde koolstofdioxide niet geologisch wordt opgeslagen, maar wordt gebruikt, verbruikt of hergebruikt in een chemisch proces of productieproces. Ook in deze gevallen zijn de gewesten bevoegd om regelgevend op te treden op grond van i) de bevoegdheid voor het afvalstoffenbeleid; en ii) de algemene leefmilieubevoegdheid. Dit neemt niet weg dat de federale overheid regelgeving kan aannemen met een impact op het vervoer van koolstofdioxide voor verbruik (bv. op basis van de bevoegdheid om productnormen aan te nemen).

A. Afvalstoffenbeleid

I) Wat is een afvalstof?

De gewesten zijn, op grond van artikel 6, §1, II, eerste lid, 2° van de BWHI bevoegd voor het afvalstoffenbeleid. Daarnaast zijn de gewesten ook bevoegd voor de in-, door- en uitvoer van afvalstoffen. Het afvalstoffenbeleid omvat daarbij ook de regulering rond het transport van afvalstoffen.

¹⁴ Wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen, BS 7 mei 1965, 5260 e.v.

Om regelgevend te kunnen optreden op basis van de bevoegdheidsgrond voor het afvalstoffenbeleid dient er sprake te zijn van een 'afvalstof'. Dit begrip dient te worden uitgelegd in het licht van haar definitie in de Afvalstoffenrichtlijn¹⁵. Het Arbitragehof bevestigde dit reeds eerder als volgt:

*"Zoals het Hof opmerkte in zijn arrest nr. 1/89 van 31 januari 1989, blijkt uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 dat het begrip « afvalstoffen » - in overeenstemming met de definitie vervat in de richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen - verwijst naar elke stof waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen."*¹⁶

II) *Een stof verliest pas de kwalificatie als afvalstof wanneer de stof wordt afgeleverd bij de gebruiker*

In lijn met de Afvalstoffenrichtlijn en de rechtspraak van het Hof van Justitie¹⁷ dienaangaande is duidelijk dat het begrip 'afvalstof' ook het (her)gebruik ervan omvat. Uit de voorbereidende werken blijkt daarnaast dat de bijzondere wetgever de bevoegdheid rond afvalstoffenbeleid niet heeft willen beperken tot de zuivere verwijdering van afvalstoffen. Zo werd tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 16 juli 1993 de volgende toelichting gegeven door de Eerste Minister:

*"De bevoegdheidsverdeling in België moet rekening houden met de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Afvalbeheer slaat zowel op verwijdering als op recycling van afval. Het is perfect mogelijk dat een stof, die in aanmerking komt voor economisch hergebruik, op een bepaald ogenblik en voor een deelnemer aan het economische proces, als afval wordt beschouwd. Van dat ogenblik af, valt het beheer van die stoffen onder de bevoegdheid van de gewesten. Zo moet een installatie, die dient om stoffen voor hergebruik te verwerken, onder de gewestelijke wetgeving ressorteren."*¹⁸

Ook het Arbitragehof bevestigde, met verwijzing naar de definitie uit de Afvalstoffenrichtlijn, de rechtspraak van het Hof van Justitie en naar voormelde toelichting van de Eerste Minister, dat elke stof waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen een 'afvalstof' betreft,

¹⁵ Richtlijn 75/442/EEG van de Raad van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen, op heden vervangen door Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen ("**Afvalstoffenrichtlijn**"). De Afvalstoffenrichtlijn definieert 'afvalstof' als "elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen" (art. 3(1)).

¹⁶ Arbitragehof 15 april 1997, nr. 19/97, §B.2.1. Zie ook Arbitragehof 31 januari 1989, nr. 1/89, §9.B.3.1-9.B.3.2: "9.B.3.1. Uit de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet blijkt dat als afvalstof is aangemerkt elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich vrijwillig ontdoet of de verplichting heeft zich te ontdoen krachtens wets- of verordeningbepalingen. [...]. 9.B.3.2. Uit de parlementaire voorbereiding - en met name uit het feit dat de memorie van toelichting bij het ontwerp dat de bijzondere wet is geworden, uitdrukkelijk verwijst naar de definitie van artikel 1, b), van de richtlijn 75/442/EEG van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen [...]"

¹⁷ Zie bv. HvJ 28 maart 1990, nrs. C-206/88 en C-2017/88, ECLI:EU:C:1990:145, §8-9

¹⁸ Verslag Lisabeth, Parl. St. Kamer 1992 - 93, nr. 1063/7, 32-33.

“ongeacht of ze al dan niet, als dusdanig of na verwerking, voor hergebruik geschikt is”.¹⁹

De parlementaire voorbereidingen en de rechtspraak van het Arbitragehof geven dus aan dat elke stof die voldoet aan de definitie een afvalstof is tot het moment van levering aan de gebruiker. Voldoet koolstofdioxide aan de definitie van afvalstof, dan valt de regulering van het vervoer van koolstofdioxide voor gebruik-toepassingen dan ook onder de bevoegdheid van de gewesten op grond van de bevoegdheid voor het afvalstoffenbeleid.

III) Koolstofdioxide afgevangen voor hergebruik is een afvalstof

Zoals hierboven reeds werd uitgelegd, dient deze vraag eveneens te worden beantwoord in het licht van de Afvalstoffenrichtlijn. Art. 3(1) van de Afvalstoffenrichtlijn definieert ‘afvalstof’ als “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”. Koolstofdioxide lijkt hierdoor te worden gevat als ongewenst bijproduct bij industriële processen.

Dat afgevangen en getransporteerde koolstofdioxide met het oog op (her)gebruik wel degelijk wordt gevat door het begrip ‘afvalstof’ in de zin van de Afvalstoffenrichtlijn (en dus ook in de zin van de BWHI) wordt ook impliciet bevestigd door het volgende:

- Aangezien de bestaande afvalregelgeving niet goed was afgestemd op de specifieke risico’s van koolstofdioxide in het kader van CCS, werd ervoor gekozen om voor CCS-risico’s een zelfstandig kader te creëren (i.e. de CCS-Richtlijn) en deze tegelijk uit te sluiten van het toepassingsgebied van de voorloper van de Afvalstoffenrichtlijn (i.e. Richtlijn 2006/12/EG) (alook van Verordening (EG) nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen). Art. 35 van de CCS-Richtlijn wijzigde daartoe art. 2 van Richtlijn 2006/12/EG dat de stoffen oplijst die buiten de werkingssfeer van de richtlijn vallen: koolstofdioxide voor geologische opslag wordt daarbij expliciet uitgesloten.
- Richtlijn 2006/12/EG werd met ingang van 12 december 2010 vervangen door de huidige Afvalstoffenrichtlijn (zie art. 41). Eigenaardig genoeg werd voormelde wijziging van art. 2(1)(a) van Richtlijn 2006/12/EG (door art. 35 van de CCS-Richtlijn) niet expliciet meegenomen in het nieuwe art. 2(1)(a) van de Afvalstoffenrichtlijn, dat opnieuw enkel nog “gasvormige effluenten die in de atmosfeer worden uitgestoten” leek te bevatten.

Echter, art. 41, laatste lid van de Afvalstoffenrichtlijn stelt dat “verwijzingen naar de ingetrokken richtlijnen gelden als verwijzingen naar deze richtlijn en worden gelezen volgens de in bijlage V opgenomen concordantietabel”. Conform deze concordantietabel dient art. 35 van de CCS-Richtlijn aldus te worden gelezen als (op heden) betrekking hebbende op art. 2(1)(a) van de

¹⁹ Arbitragehof 15 april 1997, nr. 19/97, §B.4.1.

huidige Afvalstoffenrichtlijn.²⁰ Afgevangen en getransporteerde koolstofdioxide met het oog op opslag wordt op heden dan ook nog steeds uitgesloten van het begrip 'afvalstof' zoals gedefinieerd in art. 3, §1, 1°, a) van het Materialendecreet.

- Op 5 juli 2023 publiceerde de Europese Commissie tot slot een voorstel tot herziening van de Kaderrichtlijn Afval waarbij koolstofdioxide die wordt vervoerd voor geologische opslag (opnieuw) expliciet wordt uitgesloten van het toepassingsgebied van de Kaderrichtlijn Afval. Zo worden "*gaseous effluents emitted into the atmosphere and carbon dioxide captured and transported for the purposes of geological storage and geologically stored in accordance with directive 2006/31/EC of the European Parliament and of the Council*" uitgesloten van de werkingssfeer van het ontwerp van richtlijn.

Uit het bovenstaande kan dus worden afgeleid dat:

- koolstofdioxide geen 'afvalstof' betreft in de zin van de Afvalstoffenrichtlijn (en dus in de zin van de BWHI) wanneer het wordt afgevangen en getransporteerd met het oog op opslag;
- indien koolstofdioxide daarentegen wordt afgevangen en getransporteerd met het oog op het (her)gebruik ervan, speelt voormelde uitsluiting niet en gaat het wél om een 'afvalstof' in de zin van de Afvalstoffenrichtlijn (en dus in de zin van de BWHI).

Er moet wel worden opgemerkt dat in het internationaal recht (in de context van bescherming van het marien milieu tegen dumping van afvalstoffen²¹) koolstofdioxide dat geologisch wordt opgeslagen wél wordt aangemerkt als afval. Dit heeft echter geen impact op de kwalificatie van koolstofdioxide voor hergebruik als afvalstof onder BWHI.

B. Leefmilieubevoegdheid

Tot slot valt het afvangen en transporteren van koolstofdioxide voor verbruik ook onder de leefmilieubevoegdheid (art. 6, §1, II, eerste lid, 1° BWHI), aangezien ook hier het doel is om koolstofdioxide in te sluiten teneinde bij te dragen aan de strijd

²⁰ European Commission - Committee for the adaptation to scientific and technical progress and implementation of the directives on waste established under Article 39 of Directive 2008/98/EC, Summary Record of the Meeting Held on 4 and 5 March 2010, 17 March 2010, AV/amp Ares.env.c.2(2010)149784, 8: "*Concerning the exclusion of waste from carbon capture & storage from the scope of Directive 2006/12/EC by an amendment introduced by Directive 2009/31/EC (CCS), Article 41 of Directive 2008/98/EC has to be taken into account stating that references to the old WFD shall be read as references to the new WFD. This means that CCS waste will also be excluded from the new WFD.*" Zie ook D. LANGLET, "Transboundary Dimensions of CCS: EU Law Problems and Prospects", CCLR 2014, nr. 3, voetnoot nr. 41.

²¹ Zo werd, via resolutie LP-3(4), een amendement aangenomen op het Protocol van Londen om grensoverschrijdend vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag mogelijk te maken. Er waren immers Lidstaten die oordeelden dat het Protocol van Londen de geologische opslag van koolstofdioxide in de zeebodem verbood, nu dergelijke opslag 'dumping' zou uitmaken en het Protocol dumping op zee expliciet verbood.

tegen de klimaatverandering.²² Koolstofdioxide die bijvoorbeeld wordt opgeslagen in baksteen²³ wordt immers niet uitgestoten in de atmosfeer.

E. Beknopte inhoud

Het voorontwerp van decreet voert een gewijzigd kader in voor het transport van koolstofdioxide via pijpleidingen op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Het voorontwerp van decreet voert daarbij de basisarchitectuur in van de koolstofdioxide-infrastructuur in het Vlaamse Gewest en zet dus de bakens uit waarbinnen de CCUS-markt zal opereren. Verdere detailregels zullen worden ontworpen en uitgevoerd door de Vlaamse Regering. Daarbij zal de Vlaamse Regering rekening kunnen (en moeten) houden met de verschillende regelgevende en technische ontwikkelingen die de CCUS-technologie vandaag ondergaat.

Inhoudstafel

Het decreet bestaat uit volgende hoofdstukken:

- 1) Algemene bepalingen
- 2) De regulator voor de markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen
- 3) Lokale clusters
- 4) Het vervoersnetwerk in het Vlaamse Gewest
- 5) Terminals voor vloeibaarmaking
- 6) Gesloten industriële netten voor koolstofdioxide
- 7) Toegang van derden
- 8) Directe leidingen
- 9) Veiligheid, monitoring en inspecties
- 10) Toezicht en sancties
- 11) Broeikasgas-vergunning en rapporteringsverplichtingen
- 12) Wijzigingsbepalingen
- 13) Slotbepaling

Hoofdstuk 1: Algemene bepalingen

De architectuur van het voorontwerp is gebaseerd op enkele sleutelconcepten.

Lokale cluster: de lokale cluster is een (bestaande of toekomstige) pijpleiding of netwerk van pijpleidingen die koolstofdioxide, afgevangen door een aantal producenten (minstens twee) in een aaneensluitend geografisch afgebakend gebied vervoert. Zo kan de koolstofdioxide vervoerd worden naar een terminal voor vloeibaarmaking die in het geografisch aaneengesloten gebied van de lokale cluster ligt (bv. voor latere verscheping) of naar het vervoersnetwerk (bv. voor vervoer naar een andere lokale cluster of het buitenland), maar ook naar andere ondernemingen aangesloten op de lokale cluster die de koolstofdioxide kunnen aanwenden in productieprocessen. Lokale clusters kunnen ook een vervoersfunctie hebben, bv. bij doorvoer van koolstofdioxide die afkomstig is van het vervoersnetwerk. De Vlaamse Regering duidt na een procedure de beheerder van de lokale cluster aan die, met uitsluiting van alle anderen, de lokale cluster

²² Cf. Adv.RvS 28 januari 2013, nr. 52.467/4.

²³ Zie bijvoorbeeld het Waalse project CO₂ncrEAT, waar koolstofdioxide wordt opgeslagen in bakstenen: [Fluxys helping to decarbonise industry in Wallonia](#).

ontwikkelt voor een welbepaald aaneensluitend geografisch afgebakend gebied. Lokale clusters zorgen dus in eerste plaats voor het vervoer van lokaal geproduceerde koolstofdioxide. Ligt een terminal buiten het geografisch afgebakende gebied van een beheerder, dan zal een beroep moeten worden gedaan op het vervoersnetwerk om dit vervoer op lange afstand te regelen.

Het vervoersnetwerk: het vervoersnetwerk is een (bestaande of toekomstige) pijpleiding of netwerk van pijpleidingen die koolstofdioxide vervoert over langere afstanden: bijvoorbeeld tussen lokale clusters, van een lokale cluster naar pijpleidingen in een ander gewest, naar pijpleidingen in het buitenland, naar pijpleidingen gelegen in de Noordzee of naar terminals voor vloeibaarmaking die zich niet in het geografische werkingsgebied van de beheerder van de lokale cluster bevinden. Het gaat in zekere zin over een restcategorie: alle collectieve vervoersinfrastructuur voor koolstofdioxide beheerd door de beheerder van het vervoersnetwerk die geen lokale cluster, een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide of een directe leiding uitmaakt, maakt deel uit van het vervoersnetwerk. Op het vervoersnetwerk kunnen ook individuele producenten aansluiten, bijvoorbeeld als ze niet gelegen zijn in het aaneensluitend geografisch afgebakende gebied van een lokale cluster. Zo wordt vermeden dat producenten van koolstofdioxide die gelegen zijn in een gebied waar geen lokale cluster kan worden opgezet, helemaal niet kunnen aansluiten op een netwerk. Daarnaast zijn er andere gevallen denkbaar waarin een producent eerder aan zou sluiten op het vervoersnetwerk dan op een lokale cluster (bv. technische eisen), of kan het zijn dat er geen interesse is bij de relevante ondernemingen om zelf een lokaal initiatief te starten via een lokale cluster. In al deze gevallen is aansluiting op het vervoersnetwerk mogelijk.

De Vlaamse Regering duidt een beheerder van het vervoersnetwerk aan met uitsluiting van alle anderen. De beheerder van het vervoersnetwerk is actief op het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest en kan daarbij ook (binnen zijn rol en taak als vervoersnetwerkbeheerder) infrastructuur bouwen in het geografisch afgebakende gebied van een beheerder van een lokale cluster, bijvoorbeeld tot aan een terminal voor vloeibaarmaking. De beheerder van een vervoersnetwerk kan ook de beheerder van één of meerdere lokale clusters zijn; er is geen onverenigbaarheid tussen beide hoedanigheden.

Terminal voor vloeibaarmaking: een terminal voor vloeibaarmaking is infrastructuur waar koolstofdioxide afgevangen door ten minste twee onderscheiden ondernemingen vloeibaar wordt gemaakt. Infrastructuur zonder collectieve dimensie (waar, met andere woorden, koolstofdioxide van slechts 1 producent vloeibaar wordt gemaakt) maakt dus geen terminal voor vloeibaarmaking in de zin van dit decreet uit en wordt dus niet gereguleerd.

Gesloten industrieel net voor koolstofdioxide: met deze rechtsfiguur wordt het voor ondernemingen mogelijk om op beperkte schaal te gaan samenwerken rond de uitwisseling van koolstofdioxide. Het gaat daarbij om infrastructuur voor het vervoer van koolstofdioxide tussen een beperkt aantal installaties binnen een geografisch afgebakende industriële locatie, waarbij omwille van specifieke technische eisen of veiligheidseisen wordt voorzien in een geïntegreerd productieproces waarbij koolstofdioxide wordt geproduceerd en/of verwerkt door alle gebruikers aangesloten op het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide.

Het is evenwel niet de bedoeling dat partijen, via de soepele rechtsfiguur van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide, een *de facto* lokale cluster bouwen en beheren. Voor de ontwikkeling van een goed werkende markt voor het vervoer van koolstofdioxide is het immers van primordiaal belang dat voldoende collectieve vervoersinfrastructuur wordt ontwikkeld in plaats van privaatieve infrastructuur voor een beperkt aantal spelers. Daarnaast is het zonder meer niet wenselijk dat private partijen de economische regulering van een lokale cluster trachten te ontwijken via deze rechtsfiguur.

Daarom wordt het gebruik van deze samenwerkingsvorm afhankelijk gesteld van een voorafgaande toelating door de VREG. De VREG gaat daarbij na of de decretale voorwaarden nageleefd zijn en houdt daarbij onder andere ook rekening met de risico's op een inefficiënte uitbouw van de (bestaande of nog te bouwen) infrastructuur voor het vervoer van koolstofdioxide, de impact die de toelating zou hebben op de ontwikkeling van een robuuste en liquide markt voor het vervoer van koolstofdioxide etc. Verleent de VREG de toelating, dan bepaalt zij in haar beslissing de geografisch afgebakende industriële locatie waarbinnen het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide mag worden opgezet en uitgebaat. Een beheerder kan slechts in twee gevallen opereren buiten deze industriële locatie: om het gesloten industrieel net te verbinden met een lokale cluster of het vervoersnetwerk of om het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide te verbinden met een terminal voor vloeibaarmaking. Aansluiting op een lokale cluster of het vervoersnetwerk is altijd toegestaan, aansluiting op een terminal voor vloeibaarmaking kan enkel na het verkrijgen van een toelating. Het is immers wenselijk dat ook gesloten industriële netten voor koolstofdioxide zo veel mogelijk gebruik maken van de collectieve infrastructuur (lokale clusters, vervoersnetwerk) wanneer zij koolstofdioxide vloeibaar maken voor verschepping.

Directe leiding: een directe leiding is een pijpleiding die koolstofdioxide vervoert van niet meer dan een onderneming die koolstofdioxide afvangt:

1° naar niet meer dan een onderneming die deze koolstofdioxide verbruikt; of

2° naar niet meer dan een terminal voor vloeibaarmaking.

Het bouwen van een directe leiding wordt afhankelijk gesteld van het verkrijgen van een toelating, en de Vlaamse Regering kan voorwaarden opleggen voor directe leidingen. Het bouwen van directe leidingen die de eigen site overschrijden kan immers aanleiding geven tot maatschappelijk inefficiënte situaties (infrastructuur van bestaande of te bouwen lokale cluster wordt immers niet gebruikt) en kan bovendien de *business case* voor het bouwen van een lokale cluster (en in mindere mate ook van het vervoersnetwerk) ondermijnen. De Vlaamse Regering legt daarom verplicht een voorwaarde op met betrekking tot een weigering tot aansluiting op de lokale cluster of het vervoersnetwerk of een gebrek aan een economisch aanbod om aan te sluiten op deze laatste.

Het verschil tussen de lokale cluster, het vervoersnetwerk en een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide (GINVK) kan schematisch als volgt worden weergegeven:

	Lokale cluster	Vervoersnetwerk	GINVK
Beheer	1 beheerder per aansluitend geografisch afgebakend gebied bepaald door de Vlaamse Regering	1 beheerder voor het gehele Vlaamse Gewest	1) Gezamenlijk beheerd door de ondernemingen aangesloten op het GINVK; of 2) Aangesloten ondernemingen duiden gezamenlijk een beheerder aan
Aanwijzing of melding	Aanwijzing door de Vlaamse Regering voor het aansluitend geografisch afgebakend gebied	Aanwijzing door de Vlaamse Regering voor het gehele Vlaamse Gewest	Toelatingsprocedure voor de VREG. VREG gaat na of substantieve voorwaarden zijn voldaan en houdt rekening met efficiënte uitbouw infrastructuur, ontwikkeling markt koolstofdioxide etc.
Voornaamste activiteit	Koolstofdioxide van producenten in een aansluitend geografisch afgebakend gebied vervoeren naar terminals voor vloeibaarmaking, het vervoersnetwerk of locaties voor gebruik in datzelfde aansluitend geografisch afgebakend gebied	Koolstofdioxide vervoeren: 1) Tussen lokale clusters; 2) tussen lokale clusters en terminals voor vloeibaarmaking die niet gelegen is in het aaneensluitend geografisch afgebakend gebied van de lokale cluster; 3) Tussen lokale clusters en pijpleidingen die niet in het Vlaamse Gewest liggen; 4) Van ondernemingen die niet in het werkingsgebied van een lokale cluster liggen naar lokale clusters of pijpleidingen die niet in het Vlaamse Gewest liggen	Koolstofdioxide vervoeren tussen een beperkt aantal installaties binnen een beperkt geografisch afgebakende industriële locatie, waarbij wordt voorzien in een geïntegreerd productieproces of exploitatieproces omwille van specifieke technische of veiligheidseisen. De koolstofdioxide vervoerd door het GINVK wordt

			geproduceerd, verbruikt of verwerkt door de aangesloten netgebruikers
Toegang van derden	Toegang op basis van goedgekeurde tarieven en technisch reglement + goedgekeurde kwaliteitsnormen	Toegang op basis van goedgekeurde tarieven en technisch reglement + goedgekeurde kwaliteitsnormen	Onderhandelde nettoegang
Ontwikkelingsplan	Verplicht (tweejaarlijks)	Verplicht (tweejaarlijks)	Niet verplicht
Tarieven	Tariefvoorstel door beheerder, goedgekeurd door de VREG aan de hand van decretale richtsnoeren	Tariefvoorstel door beheerder, goedgekeurd door de VREG aan de hand van decretale richtsnoeren. Overleg met relevante beheerders buiten het Vlaams Gewest wanneer grensoverschrijdend.	Geen gereguleerde tarieven: onderhandelde nettoegang
Kwaliteitsnormen	Kwaliteitsnormen goedgekeurd door de VR; afwijkingen mogelijk indien goedgekeurd door VR	Kwaliteitsnormen goedgekeurd door de VR; afwijkingen mogelijk indien goedgekeurd door VR	Geen goedkeuring kwaliteitsnormen

Hoofdstuk 2: De regulator

De Vlaamse Regulator voor de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG) wordt aangeduid als regulator voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen. De VREG heeft daarbij een evaluerende en adviserende rol en, op een beperkt aantal punten, een toezichthoudende rol. De markt voor het vervoer van koolstofdioxide is vandaag niet voldoende uitgebouwd om een zeer sterke rol voor de regulator te rechtvaardigen. Zodra de koolstofdioxidemarkt een zekere graad van maturiteit heeft bereikt kan het opportuun zijn om over te schakelen naar meer toezichthoudende taken voor de VREG (opstellen tariefmethodologieën etc.). Dit neemt niet weg dat de regulator ook in de beginjaren van de markt een cruciale rol zal spelen, onder meer bij de controle van de tarieven gehanteerd door de beheerder van de lokale cluster en het vervoersnetwerk.

Hoofdstuk 3: Lokale clusters

De Vlaamse Regering gaat, na het advies te hebben ingewonnen van de VREG, over tot de aanduiding van een beheerder van een lokale cluster. De Vlaamse Regering kan, bij de aanwijzing van de beheerder, voorwaarden opleggen met betrekking tot de kwaliteitsnormen van de koolstofdioxide en de technische interoperabiliteit van de te bouwen lokale cluster met het vervoersnetwerk. Dit

biedt de Vlaamse Regering de mogelijkheid om, waar nodig en nuttig, uniforme standaarden af te dwingen over het hele gewest bij de aanwijzing van een beheerder voor een lokale cluster.²⁴ Zo wordt vermeden dat de markt fragmenteert door gebruik van afwijkende technische standaarden of een specifieke kwaliteitsnorm.

De beheerder van een lokale cluster zal na zijn aanwijzing de nodige infrastructuurwerken moeten uitvoeren, in lijn met zijn indicatieve ontwikkelingsplan, om de lokale cluster zo uit te bouwen dat de infrastructuur de lokale noden kan dekken. De beheerder moet daarbij potentiële gebruikers toegang verlenen tot het netwerk onder de voorwaarden bepaald in het technisch reglement. Bij het vaststellen van het technisch reglement moet de beheerder rekening houden met de elementen opgesomd in het decreet (open en transparante toegang, goedgekeurde tarieven etc.). Dit technisch reglement moet worden goedgekeurd door de VREG, die kan bepalen welke elementen moeten worden behandeld in het technisch reglement.

De beheerder van de lokale cluster heeft een strikte verplichting om zich te onthouden van elke vorm van discriminatie tussen de gebruikers. Ook wordt er voorzien in een systeem van juridische ontvlechting (*legal unbundling*) waarbij de beheerder geen ETS-activiteiten mag uitoefenen (met uitzondering van de ETS-activiteit vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag) en geen activiteiten inzake verbruik van koolstofdioxide.

De beheerder heeft daarnaast verschillende taken, die de Vlaamse Regering bovendien nader kan omschrijven.

De beheerders van lokale clusters moeten (net zoals de beheerder van het vervoersnetwerk) tweejaarlijks een indicatief ontwikkelingsplan opmaken. Het eerste ontwikkelingsplan wordt daarbij opgemaakt bij de kandidaatstelling. Bij het opstellen van het ontwikkelingsplan zijn de beheerders verplicht om de relevante partijen (bv. potentiële kandidaten voor aansluiting, maar ook beheerders van infrastructuur voor vloeibaarmaking, verwerkers van koolstofdioxide, etc.) te consulteren. Ook de relevante overheden moeten worden betrokken bij de consultatie (lokale havenbedrijven, relevante vergunningverlenende overheden, de VREG, het VEKA etc.). Het voorontwerp van decreet somt daarbij de verschillende elementen op die het ontwikkelingsplan moet bevatten.

De consultatie over het ontwikkelingsplan is een essentieel instrument om alle geïnteresseerde partijen mee rond de tafel te krijgen bij de planning, de ontwikkeling en de uitbouw van de vervoersinfrastructuur. In deze ontwikkelingsplannen zullen immers elementen moeten worden behandeld die cruciaal zijn voor een lokale cluster (of vervoersnetwerk).

Zo zal de beheerder bijvoorbeeld verschillende scenario's moeten uitwerken, waarbij rekening wordt gehouden met de verschillende decarbonisatieroutes. Door de consultatie zal de beheerder een duidelijker beeld krijgen van de verschillende

²⁴ Het ontwerpdecreet voorziet in de verplichting voor de beheerder van een lokale cluster om de kwaliteitsnormen vast te stellen en te laten goedkeuren door de Vlaamse Regering. Door de beheerders van (later opgerichte) lokale clusters voorwaarden rond de kwaliteit te kunnen opleggen kan de Vlaamse Regering een zekere mate van uniformiteit opleggen voor het gehele gewest.

parameters die de uitbouw van zijn net zullen kunnen beïnvloeden (bv. de mogelijkheid om te decarboniseren via elektrificatie; de mogelijkheden om te decarboniseren via waterstof; etc.). Ook zal de beheerder al via de consultatie al een eerste keer in dialoog treden met de verschillende netgebruikers over bv. de technische normen. Daarnaast geeft het ontwikkelingsplan externe partijen inzicht op de verdere evolutie op middellange en lange termijn. In dit verband wordt ook verwezen naar de werkzaamheden in het kader van Klimaatsprong.²⁵ In het kader van de verschillende werkgroepen onder Klimaatsprong zullen er immers waardevolle inzichten naar boven komen die mee vorm kunnen geven aan het ontwikkelingsplan van een beheerder.

Na de consultatie wordt het ontwikkelingsplan goedgekeurd door de Vlaamse Regering en na het advies te hebben ingewonnen van de VREG. In specifieke gevallen kan de Vlaamse Regering actief de ontwikkeling van een lokale cluster of het vervoersnetwerk bevelen.

Hoofdstuk 4: Het beheer van een vervoersnetwerk

Het vervoersnetwerk verschilt, zoals al eerder aangegeven, van de lokale cluster in zijn finaliteit. De voornaamste taak van het vervoersnetwerk is immers niet het bedienen van geografisch nabij gelegen afvanginstallaties en locaties voor verbruik, maar om het vervoer over langere afstanden te verzorgen. Zo worden lokale clusters met elkaar, met terminals voor vloeibaarmaking, met de andere gewesten (of met infrastructuur in de Noordzee) en met het buitenland verbonden. Dit verklaart waarom er slechts één beheerder van het vervoersnetwerk wordt aangeduid en het werkingsgebied van de beheerder zich uitstrekt over het volledige grondgebied van het Vlaamse Gewest. Dit verschil in finaliteit verhindert echter niet dat ondernemingen die koolstofdioxide afvangen toegang kunnen krijgen tot het vervoersnetwerk. Dit zal van belang zijn voor die bedrijven die niet gelokaliseerd zijn in een lokale cluster (en dus een *stranded emitter* zijn) maar wel in de buurt van het vervoersnetwerk gelegen zijn. Daarnaast zijn er, zoals al eerder aangegeven, gevallen denkbaar dat het niet mogelijk of wenselijk is om een lokale cluster op te richten; in deze gevallen kan aangesloten worden op het vervoersnetwerk. Deze aansluiting gebeurt onder dezelfde open-access voorwaarden als deze die van toepassing zijn bij de lokale clusters.

De VREG liet zich in zijn advies²⁶ over het voorontwerp kritisch uit over de keuze om een gereguleerd marktmodel in te voeren en over de keuze om een enkele vervoersnetwerkbeheerder aan te duiden voor het volledige Vlaamse Gewest. De regulator gaf daarbij aan dat een enkele beheerder van het vervoersnetwerk, in zijn visie, op gespannen voet stond met de vrijheid van handel en nijverheid. Er zijn echter verschillende redenen waarom een enkele beheerder voor het vervoersnetwerk wenselijk is:

- De regulator gaat er ten onrechte van uit dat het de aanwijzingscriteria en decretale taken zijn die tot natuurlijke monopolies zullen leiden. Het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen wordt gekenmerkt door grote schaalvoordelen en het aanleggen van deze vervoersinfrastructuur is bijzonder kapitaalintensief, waardoor er makkelijk natuurlijke monopolies

²⁵ Zie artikel 56/1/5 en volgende van het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid.

²⁶ Advies VREG 28 april 2023, ADV-2023-03.

zullen ontstaan.²⁷ Op te merken valt dat de Minaraad (gesteund door de SERV) 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.

- Wil Vlaanderen een *hub* worden voor het vervoer van koolstofdioxide (waarvoor het overigens alle troeven in handen heeft), dan zal aanvoer- en doorvoerinfrastructuur cruciaal zijn. Grote volumes van buitenlandse koolstofdioxide zullen daarbij de kost per ton koolstofdioxide significant kunnen drukken door schaaffecten. Landen zoals Duitsland, maar ook Frankrijk, Nederland en (op termijn) het Verenigd Koninkrijk zullen daarbij aangesloten worden op het Vlaamse netwerk voor het vervoer van koolstofdioxide. Het uitbouwen van deze trans-Europese infrastructuur zal een bijzondere mate van coördinatie vereisen.
- Het is niet ondenkbaar dat zonder een wettelijk monopolie (met bijhorende verplichtingen en taken) voor het vervoersnetwerk 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 gewest geen toegang hebben tot buitenlandse havens en/of opslaginfrastructuur. Ook 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 zoveel mogelijk puntbronnen in het buitenland aansluit op Vlaamse terminals en lokale clusters. Dit zal resulteren in systematisch hogere prijzen per ton koolstofdioxide, wat het afvangen en opslaan van koolstofdioxide als mitigatiemaatregel in Vlaanderen zal hinderen. 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, worden risico's op inefficiëntie op systeemniveau en het mislopen van schaalvoordelen beperkt.

Ook is het systeem, zoals voorzien door het voorontwerp, juridisch toegelaten:

- Er is 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.²⁸ 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 in opdracht van de Europese Commissie van de mogelijke Europese

²⁷ 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.

²⁸ Voor een recent voorbeeld: zie Adv. RvS. 71.998/3 van 12 oktober 2022 over de zgn. Waterstofwet.

reguleringsmodellen van CCUS, de mogelijkheid naar voor om één beheerder aan te duiden.²⁹

- 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,³⁰ 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.³¹ De voorkeur van de Commissie voor een systeem van onderhandelde nettoegang valt te verklaren door de tijdsgeschiedenis 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 grote Europese vervoersinfrastructuur geen sprake, getuige ook de zeer bekende bepalingen over grensoverschrijdend transport in de CCS-richtlijn.
- 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.

Hoofdstuk 5: terminals voor vloeibaarmaking

Het voorontwerp voert ook enkele bepalingen in rond terminals voor vloeibaarmaking. Terminals voor vloeibaarmaking zullen immers, zeker in de beginfase van het grensoverschrijdende vervoer van koolstofdioxide, een bijzonder belangrijke schakel worden in de CCS-keten. In tegenstelling tot de beheerders van de lokale clusters en de beheerder van het vervoersnetwerk worden beheerders van een terminal voor vloeibaarmaking niet aangewezen door de Vlaamse Regering. Het lijkt immers niet logisch om de bouw van terminals voor vloeibaarmaking te beperken tot één beheerder binnen een bepaald geografisch gebied (cf. de lokale cluster). Verschillende commerciële partijen tonen daarnaast vandaag al interesse in de bouw van terminals voor vloeibaarmaking.

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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").

Net zoals voor de lokale clusters en het vervoersnetwerk krijgen beheerders van een terminal voor vloeibaarmaking bepaalde decretale taken toegewezen. Daarnaast geldt er ook een regime van juridische ontvlechting, een strikte verplichting om niet te discrimineren en verplichtingen inzake het vertrouwelijk behandelen van gevoelige informatie. De Vlaamse Regering vult deze verplichtingen verder in.

Voor de terminals geldt geen stelsel van goedgekeurde tarieven. Wanneer de vervoersinfrastructuur voldoende uitgebouwd is zal het immers mogelijk zijn voor een producent van koolstofdioxide om te kiezen welke terminal voor vloeibaarmaking hij zal gebruiken om de koolstofdioxide vloeibaar te maken, zelfs wanneer deze gelokaliseerd is in een andere lokale cluster of buiten een lokale cluster. Zo kan zich een liquide en concurrentiële markt voor vloeibaarmaking van koolstofdioxide vormen.

Hoofdstuk 6: gesloten industriële netten voor koolstofdioxide

Om samenwerking tussen ondernemingen omtrent het uitwisselen van koolstofdioxide te faciliteren, wordt de figuur van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide (GINVK) ingevoerd.

Zoals eerder vermeld is het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide een uitzonderingsregime met relatief verregaande vrijstellingen van regulering (ontwikkelingsplan, tariefcontrole etc.). Daarom wordt het gebruik van het rechtsregime onder andere aan volgende beperkingen onderworpen:

- Definitie: eerst en vooral moet de samenwerking uiteraard voldoen aan de definitie van het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide. Dit houdt onder andere in dat het moet gaan om uitwisseling van koolstofdioxide tussen een beperkt aantal installaties en dat de koolstofdioxide vervoerd via het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide moet geproduceerd, verbruikt of verwerkt worden door de aangesloten netgebruikers. Ook moet er, omwille van specifieke technische eisen of veiligheidseisen sprake zijn van een geïntegreerde exploitatie of een geïntegreerd productieproces.
- Toelating: het aanleggen en uitbaten van een GINVK wordt onderworpen aan het verkrijgen van een toelating door de VREG. De VREG gaat daarbij na of de decretale voorwaarden zijn vervuld:
 - o De aangesloten netgebruikers bepalen samen de commerciële en technische voorwaarden voor het gebruik van het GINVK.
 - o Het GINVK wordt ofwel beheerd door alle aangesloten ondernemingen, ofwel duiden alle ondernemingen gezamenlijk een beheerder aan.
 - o Het GINVK brengt de veiligheid van andere netten niet in het gedrang.

Bij de aanvraag tot toelating houdt de VREG daarnaast ook rekening met de efficiënte inzet van lokale clusters en het vervoersnetwerk. De VREG weigert daarbij de toelating te verlenen wanneer GINVK deze efficiënte inzet verhindert. Ook houdt de VREG rekening met de impact op de ontwikkeling van de markt voor het vervoer van koolstofdioxide. Tot slot houdt de VREG ook rekening met het al dan niet uitblijven van een aanbod tot aansluiting.

Hoofdstuk 7: Toegang van derden

De toegang van derden tot de lokale clusters, het vervoersnetwerk en de terminals voor vloeibaarmaking zijn van cruciaal belang voor de ontwikkeling van de CCUS-markt. Kandidaten moeten onder transparante en niet-discriminatoire voorwaarden toegang krijgen tot de lokale cluster, het vervoersnetwerk, de terminals voor vloeibaarmaking en de gesloten industriële netten voor koolstofdioxide. Het voorontwerp voorziet in de verplichting voor beheerders van een lokale cluster of het vervoersnetwerk om een technisch reglement op te stellen en te laten goedkeuren door de VREG. De VREG bepaalt de minimale elementen die behandeld moeten worden in het technisch reglement.

Voor lokale clusters en het vervoersnetwerk geldt dat toegang enkel kan geweigerd worden bij een gebrek aan capaciteit of wanneer de koolstofdioxide niet voldoet aan zijn technische voorwaarden. Is er een gebrek aan capaciteit, dan is de beheerder verplicht capaciteitsverhogende werken uit te voeren als dat economisch verantwoord is of als de nieuwe gebruiker bereid is daarvoor te betalen. Zo is er, naast de actieve ontwikkeling via de ontwikkelingsplannen, een systeem van reactieve ontwikkeling. Weigert een beheerder de toegang omwille van niet-voldoen aan de technische voorwaarden, dan meldt de beheerder waarom de koolstofdioxidestroom niet aanvaard wordt en onder welke voorwaarden de koolstofdioxidestroom alsnog aanvaard zou worden.

Het voorontwerp voert ook bepalingen in rond de tarieven die worden gehanteerd door de beheerder van een lokale cluster en het vervoersnetwerk. Regulering rond tarieven is cruciaal voor de ontwikkeling van de markt voor het vervoer van koolstofdioxide. Er is immers een groot risico dat de vervoersinfrastructuur een natuurlijke monopolie zal uitmaken. Uit overleg met de stakeholders bleek een relatief brede consensus, over alle schakels van de CCUS-keten heen, om een controlemechanisme voor de gehanteerde tarieven in te voeren. Het voorontwerp van decreet voorziet dan ook in een verplichting voor de beheerder van een lokale cluster en het vervoersnetwerk om een tariefvoorstel voor te leggen aan de VREG.

Voor terminals voor vloeibaarmaking wordt niet voorzien in een systeem van goedgekeurde tarieven, maar wordt er gewerkt met een systeem van onderhandelde nettoegang. Het decreet voorziet immers niet in een wettelijk monopolie voor deze infrastructuur. Bovendien hebben, zoals eerder aangehaald, verschillende commerciële spelers vandaag al concrete plannen rond de bouw en het beheer van terminals voor vloeibaarmaking. Deze terminals zullen (door de aanleg van het vervoersnetwerk) op termijn in directe concurrentie kunnen treden met elkaar, waardoor een competitieve en concurrentiële markt zal worden gewaarborgd.

Voor gesloten industriële netten voor koolstofdioxide wordt ook gekozen voor een systeem van onderhandelde nettoegang. Dit is logisch in het licht van het fundamentele uitgangspunt van de rechtsfiguur (samenwerking van verschillende ondernemingen in het kader van een geïntegreerd productieproces of geïntegreerd exploitatieproces).

Tot slot voert het decreet ook enkele bepalingen in rond kwaliteitsnormen voor koolstofdioxide. Beheerders van lokale clusters en het vervoersnetwerk moeten daarbij kwaliteitsnormen vastleggen in overleg met producenten en gebruikers, rekening houdend met o.a. de Europese normen ter zake en normen gehanteerd door andere beheerders. Deze kwaliteitsnormen moeten dan worden voorgelegd aan de Vlaamse Regering ter goedkeuring. De Vlaamse Regering kan evenwel afwijkingen goedkeuren voor beperkte delen van het netwerk. Zo kan, in functie van de noden van de gebruikers op het net, een afwijkend regime worden gehanteerd.

Hoofdstuk 8: directe leidingen

Het voorontwerp van decreet voorziet in een beperkend regime voor directe leidingen. Directe leidingen stellen ondernemingen die koolstofdioxide afvangen immers in staat om zuiver private infrastructuur bouwen en beheren. Hierdoor dreigen kostbare middelen (en schaaleffecten) verloren te gaan, waardoor inefficiëntie (op niveau van de maatschappij) een reëel risico is. Waar technisch en economisch mogelijk moet de bestaande collectieve infrastructuur zo veel mogelijk worden gebruikt om dergelijke inefficiënties te vermijden.

Het voorontwerp van decreet is niet van toepassing op pijpleidingen die de eigen site niet overschrijden: directe leidingen die de eigen site niet overschrijden worden bijgevolg niet gereguleerd door het decreet.

Een directe leiding die de eigen site overschrijdt, is slechts toegelaten na het verkrijgen van een toelating van de VREG. De Vlaamse Regering stelt daarbij voorwaarden, criteria en procedures voor een dergelijke directe leiding vast. De Vlaamse Regering stelt een toelating daarbij verplicht afhankelijk van een weigering tot aansluiting op de lokale cluster of het vervoersnetwerk of de afwezigheid van een aanbod tot aansluiting onder redelijke economische en technische voorwaarden.

Voor directe leidingen wordt geen regime van toegang van derden voorzien. Directe leidingen verbinden één onderneming die koolstofdioxide afvangt immers met één onderneming die koolstofdioxide verwerkt of met één terminal voor vloeibaarmaking. Een uitgewerkt regime voor toegang van derden zou, in dit specifieke geval, dus weinig zin hebben.

Hoofdstuk 9: Toezicht en sancties

Het voorontwerp van decreet voorziet ook in de mogelijkheid voor de VREG om, in het kader van zijn toezichthoudende rol, de nodige informatie op te vragen bij de verschillende marktpartijen. Ook wordt de VREG de instantie die de geschillen zal beslechten in het kader van toegang van derden (toegang; tarieven; kwaliteitsnormen). Tot slot kan de VREG boetes en dwangsommen opleggen bij schendingen van de bepalingen van het decreet.

Hoofdstuk 10: Broeikasgasvergunning en rapporteringsverplichting

Door een lacune in de wetgeving is het vandaag nog niet mogelijk om een BKG-vergunning aan te vragen voor pijpleidingen voor het vervoer van koolstofdioxide. Daarnaast is bij de wijziging van de ETS-richtlijn de categorie vervoer van koolstofdioxide uitgebreid naar alle vormen van vervoer (en dus niet enkel via

pijpleiding). Daarom wordt een grondslag voorzien om aan vervoersondernemingen voor koolstofdioxide een verplichting op te leggen om te beschikken over een BKG-vergunning. Gezien het unieke karakter van vervoer van koolstofdioxide (via pijpleidingen als lijninfrastructuur, maar ook via bv. trein of vrachtwagen) wordt voorzien in een apart regime.

Daarnaast zal CCUS een belangrijk instrument worden om, samen met uitrol van hernieuwbare energie en energie-efficiëntiemaatregelen, de Vlaamse bijdrage aan de Europese klimaatdoelstellingen te leveren. Om het Vlaamse beleid inzake CCUS verder onderbouwing te geven wordt de Vlaamse Regering dan ook gemachtigd om rapporteringsverplichtingen op te leggen aan beheerders van lokale clusters, het vervoersnetwerk, gesloten industriële netten voor koolstofdioxide, terminals voor vloeibaarmaking, producenten en verbruikers. Ook voor directe leidingen (ook diegenen die de eigen site niet overschrijden) kan de Vlaamse Regering rapporteringsverplichtingen opleggen.

Hoofdstuk 11: Wijzigingsbepalingen

Het voorontwerp wijzigt het Decreet Diepe Ondergrond in die zin dat dat decreet zich zal beperken tot de zuivere geologische opslag van koolstofdioxide in het Vlaamse Gewest. Voor het vervoer van koolstofdioxide (voor zowel CCS als CCU) wordt het voorontwerp van decreet het basiskader.

Tot slot bepaalt de Vlaamse Regering de datum van inwerkingtreding van de verschillende artikels.

Bevoegdheidsdelegatie

In de volgende artikelen van het voorontwerp van decreet wordt een delegatie aan de

Vlaamse Regering gegeven om verdere uitvoeringsmaatregelen te nemen:

- Artikel 7 (taken van de VREG)
- Artikel 8 (inhoud van het rapport van de VREG)
- Artikel 10 (voorwaarden bij de aanwijzing)
- Artikel 12 (voorwaarden aanduiding beheerder lokale cluster)
- Artikel 13 (taken beheerder lokale cluster)
- Artikel 18 (nadere regels onafhankelijkheid, non-discriminatie en vertrouwelijkheid)
- Artikel 19 (openbaredienstverplichtingen)
- Artikel 20 (elementen voor het ontwikkelingsplan; nadere regels consultatie; procedure ontwikkelingsplan)
- Artikel 21 (procedure verplichte ontwikkeling)
- Artikel 22 - 26 (erfdienstbaarheden en openbaar domein beheerder lokale cluster)
- Artikel 27 (maatregelen beperking emissies)
- Artikel 28 (procedure lekkage en significante onregelmatigheden)
- Artikel 30 en 32 (voorwaarden aanduiding beheerder vervoersnetwerk)
- Artikel 33 (taken beheerder vervoersnetwerk)
- Artikel 38 (nadere regels onafhankelijkheid; non-discriminatie en vertrouwelijkheid)
- Artikel 39 (openbaredienstverplichtingen)

- Artikel 40 (elementen voor het ontwikkelingsplan; nadere regels consultatie; procedure ontwikkelingsplan)
- Artikel 41 (procedure verplichte ontwikkeling)
- Artikel 42 - 46 (erfdienstbaarheden beheerder vervoersnetwerk)
- Artikel 47 (maatregelen beperking emissies)
- Artikel 47 (procedure significante lekkages)
- Artikel 48 (taken terminal voor vloeibaarmaking)
- Artikel 53 (nadere regels onafhankelijkheid, non-discriminatie en vertrouwelijkheid)
- Artikel 54 (maatregelen beperking emissies)
- Artikel 55 (procedure significante lekkages)
- Artikel 56 (toelating gesloten industrieel net voor koolstofdioxide))
- Artikel 59 (procedure aansluiting lokale cluster en vervoersnetwerk)
- Artikel 60 (aansluiting terminal voor vloeibaarmaking)
- Artikel 61 (beperking emissies)
- Artikel 62 (procedure lekkage en significante onregelmatigheden)
- Artikel 69 (procedure goedkeuring kwaliteit koolstofdioxidestroom)
- Artikel 70 (procedure goedkeuring kwaliteit koolstofdioxidestroom)
- Artikel 71 (procedure en criteria directe leiding)
- Artikel 72 (veiligheidsvoorschriften)
- Artikel 73 (monitoring)
- Artikel 76 (procedure beslechting geschil)
- Artikel 81 (BKG-vergunning)
- Artikel 82 (uitvoeringswetgeving ETS-aspecten)
- Artikel 83 (rapportering)

II. Toelichting bij de artikelen

Artikel 1

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 2

Dit artikel behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 3

Dit artikel, dat de definities die worden gebruikt in het decreet bepaalt, behoeft geen verdere toelichting.

Artikel 4

Het voorontwerp van decreet is, met uitzondering van artikel 68, niet van toepassing op vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen die de eigen site niet overschrijden. Dit betekent onder andere dat pijpleidingen niet worden gereguleerd door dit decreet wanneer zij de grenzen van de eigen site niet overschrijden. Overschrijdt de pijpleiding in kwestie evenwel wel de eigen site, dan is het decreet onverkort van toepassing.

Het artikel bepaalt daarnaast dat het decreet, met uitzondering van artikel 80, niet van toepassing is op terminals voor vloeibaarmaking waarvan de activiteiten strikt beperkt zijn tot de vloeibaarmaking van koolstofdioxide met oog op verbruik. Het gaat met andere woorden over terminals waar koolstofdioxide vloeibaar wordt gemaakt uitsluitend om later te gebruiken in een productieproces. Vandaag zijn er

al ondernemingen met installaties voor vloeibaarmaking van koolstofdioxide, waarbij de koolstofdioxide vloeibaar wordt gemaakt voor vervoer, om later te worden gebruikt in productieprocessen (bv. voedingsindustrie). Regulering van dergelijke terminals is voorlopig niet wenselijk. Koolstofdioxide is, in dat specifieke geval, meer te vergelijken met andere industriële gassen en, meer algemeen, industriële feedstocks.

Tot slot voorziet het voorontwerp in een *grandfathering*-clausule voor bestaande pijpleidingen voor het vervoer van koolstofdioxide. Pijpleidingen waarvoor de omgevingsvergunning werd verleend voor de datum van publicatie van het decreet zijn daarbij niet onderworpen aan het decreet. Met deze bepaling wordt elke nadelige interferentie met bestaande (kleinschalige en vooral voor CCU-doeleinden bestemde) infrastructuur vermeden (bv. brouwers).

Artikel 5 – 8

Deze artikelen bepalen de rol van de VREG als regulator van de markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen. In eerste instantie heeft de VREG een meer evaluerende en adviserende rol en slechts in mindere mate een toezichthoudende rol. De VREG zal daarbij de ontwikkeling van de vervoersinfrastructuur voor koolstofdioxide op het grondgebied van het Vlaamse Gewest monitoren en er periodiek over rapporteren. Daarnaast krijgt de regulator ook een duidelijk adviserende rol in de ontwikkeling van het verdere beleidskader en regelgevend kader rond het vervoer van koolstofdioxide. Daarbij zal de regulator, vanuit zijn expertise met netwerkindustrieën, mee betrokken worden bij de vormgeving van het regelgevend kader rond vervoersinfrastructuur.

Daarnaast heeft de VREG ook een toezichthoudende rol op de markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen. De controle van de tarieven door de regulator, bijvoorbeeld, is cruciaal om een goede marktwerking te waarborgen. Ook bij geschillen over toegang zal de regulator ook een cruciale rol spelen als onafhankelijke arbiter. Naast zijn adviserende en evaluerende rol zal de VREG daarom ook toezicht houden op de conformiteit van de door de verschillende beheerders gehanteerde tarieven met de richtsnoeren opgesomd in het decreet.

De VREG krijgt een aantal taken toegewezen in zijn rol als regulator. Zo kan de VREG, uit eigen initiatief of op vraag van de minister, studies of onderzoeken laten uitvoeren over de ontwikkeling en de uitbouw van de markt voor koolstofdioxide. Zo zou de VREG bijvoorbeeld onderzoek kunnen uitvoeren naar de kosten die de uitbouw van vervoersinfrastructuur in het Vlaams Gewest met zich meebrengt.

De VREG publiceert, voor het eerst tegen uiterlijk 30 juni 2027 en daarna vierjaarlijks, een rapport over de ontwikkeling van de markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen. Daarin beschrijft de VREG in eerste instantie de ontwikkeling van de infrastructuur op het grondgebied van het Vlaamse Gewest. Dit rapport zal daarbij een duidelijk overzicht geven van bestaande en geplande infrastructuur. De Vlaamse Regering kan de inhoud van het rapport bepalen.

Artikel 9

Dit artikel bepaalt dat het beheer van een lokale cluster wordt waargenomen door de natuurlijke persoon of rechtspersoon die daartoe werd aangewezen door de Vlaamse Regering.

Artikel 10

De Vlaamse Regering wijst, na advies van de VREG, een beheerder van een lokale cluster aan.

De Vlaamse Regering bepaalt ook het aaneensluitend geografisch afgebakend gebied waarin de beheerder, met uitsluiting van alle anderen, de lokale cluster zal ontwikkelen. De afbakening van het gebied heeft een dubbel doel. Enerzijds geeft het de aangewezen beheerder zekerheid over het gebied waarin hij kan (en niet kan) opereren. Zo zal de beheerder vanaf het begin een duidelijk zicht hebben op zijn werkingsgebied, zodat hij hiermee rekening kan houden bij het opstellen van het ontwikkelingsplan. Anderzijds geeft het gebruik van een aaneensluitend geografisch afgebakend gebied ook voordelen voor de ondernemingen die zich in die zone bevinden. Zij hebben dan een duidelijk aanspreekpunt voor het aansluiten op de toekomstige lokale cluster. Ook zij zullen vanaf het begin betrokken worden bij de ontwikkeling van de lokale cluster, aangezien de beheerder verplicht is alle relevante marktpartijen binnen zijn zone te consulteren bij het opstellen van het ontwikkelingsplan.

Het decreet bevat (net zoals dat het geval is voor onder andere elektriciteit en gas, waar enkel wordt gespecificeerd dat de beheerder van een distributienet minstens 200.000 aansluitingspunten moet bedienen) geen bindende richtsnoeren over deze afbakening. Strikte richtsnoeren op basis van geografische criteria zouden immers moeilijkheden kunnen introduceren bij het effectief en nuttig afbakenen van het gebied. In de praktijk zal het geografische gebied van een lokale cluster vaak samenvallen met (delen van) een havengebied, een industriële cluster enz.

Het geografisch aaneengesloten afgebakend gebied is in principe een statisch gegeven, in de zin dat het gebied wordt vastgesteld door de Vlaamse Regering bij de aanwijzing. Het is evenwel zo dat de (jonge) markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen sterk onderhevig zal zijn aan nieuwe ontwikkelingen. Het is mogelijk dat, na een initiële ongunstige beoordeling van de business case, enkele jaren later de evolutie in de stand van de technologie CCUS alsnog mogelijk maakt in een onderneming die dicht bij de zone van een beheerder ligt. Daarnaast is het mogelijk dat een aangewezen beheerder, ondanks plannen daartoe in zijn ontwikkelingsplan, in de praktijk bepaalde delen van zijn gebied niet voldoende bedient en een nieuwe kandidaat-beheerder wel ambities heeft om dit gebied te bedienen. De Vlaamse Regering krijgt dan ook de mogelijkheid om het aaneengesloten geografisch afgebakend gebied te wijzigen door het uit te breiden of in te krimpen.

De Vlaamse Regering kan tot slot voorwaarden opleggen aan de beheerder met betrekking tot de kwaliteitsnormen en met betrekking tot de interoperabiliteit. Zo kan de Vlaamse Regering reeds bij de aanwijzing verzekeren dat de lokale clusters technische standaarden hanteren die compatibel zijn met die van andere lokale clusters, het vervoersnetwerk en terminals voor vloeibaarmaking.

Artikel 11

De Vlaamse Regering wijst de beheerder aan voor een hernieuwbare termijn van twintig jaar.

Artikel 12

De Vlaamse Regering bepaalt de voorwaarden waaraan een beheerder van een lokale cluster moet voldoen om aangewezen te kunnen worden. Daarnaast bepaalt de Vlaamse Regering ook de voorwaarden waaraan een aangewezen beheerder van een lokale cluster moet blijven voldoen om aangewezen te blijven als beheerder. Het voorontwerp bevat daarbij twee elementen waarrond de Vlaamse Regering verplicht voorwaarden zal moeten voorzien: de technische, organisatorische en financiële capaciteit en de professionele betrouwbaarheid van de (kandidaat-)beheerder.

Daarnaast bepaalt de Vlaamse Regering de voorwaarden waaronder moet worden overgegaan of kan worden overgegaan tot wijziging of beëindiging van de aanwijzing. Het voorontwerp bevat daarbij enkele gevallen waarin de Vlaamse Regering de aanwijzing van een beheerder kan herroepen:

- De beheerder begaat of beging een grove tekortkoming met betrekking tot de verplichtingen die voortvloeien uit het decreet of de uitvoeringsbepalingen ervan;
- De beheerder verloor de langlopende persoonlijke of zakelijke rechten over de lokale cluster.

Het voorontwerp bepaalt ook dat de aanwijzing wordt herroepen wanneer de beheerder de juridische ontvlechtingvoorwaarden niet meer respecteert.

Ook bepaalt de Vlaamse Regering onder welke voorwaarden het aansluitend geografisch afgebakend gebied kan worden gewijzigd. Zo kan de Vlaamse Regering voorzien in een mechanisme om het geografische werkingsgebied van de beheerder van de lokale cluster te wijzigen.

De Vlaamse Regering bepaalt ook de procedure tot aanwijzing en de criteria voor de aanwijzing van een beheerder van een lokale cluster. Het voorontwerp somt daarbij zeven elementen op die de Vlaamse Regering in ieder geval moet voorzien bij het opstellen van de criteria voor de aanwijzing. Het gaat om elementen die essentieel zijn bij het beoordelen van kandidaat-beheerders. Deze criteria, eventueel aangevuld met criteria die de Vlaamse Regering vastlegt, zijn de maatstaf waaraan de kandidaatstelling van de verschillende kandidaat-beheerders zullen worden getoetst.

De Vlaamse Regering bepaalt ook de procedure tot aanwijzing en de procedure tot wijziging van het aaneengesloten geografisch afgebakend gebied. Tot slot bepaalt de Vlaamse Regering ook de procedure voor de beëindiging van de aanwijzing van de beheerder van de lokale cluster.

Artikel 13

De beheerder van een lokale cluster krijgt via het voorontwerp enkele taken toegewezen. Het valt niet uit te sluiten dat, eens de markt een bepaalde maturiteit bereikt, het takenpakket van beheerders ook ruimer zal moeten worden (bv. flexibiliteitsdiensten). De Vlaamse Regering krijgt dan ook de mogelijkheid om, na advies van de VREG, de takenlijst uit te breiden.

Het verzaken of onvoldoende gevolg geven aan deze taken is een grove tekortkoming en kan dan ook aanleiding geven tot het vervroegd beëindigen van de aanwijzing.

Artikel 14 en artikel 18

De artikels voorzien in een systeem van juridische ontvlechting voor het beheer van een lokale cluster. Dit betekent concreet dat de onderneming die aangewezen is als beheerder van een lokale cluster geen ETS-activiteiten mag ontplooiën (met uitzondering van de ETS-activiteit transport van koolstofdioxide voor geologische opslag) en geen activiteiten rond verbruik van koolstofdioxide mag ontplooiën.

Juridische ontvlechting is minder verregaand dan de eigendomsontvlechting die vandaag wettelijk vereist is voor bijvoorbeeld het vervoersnet voor aardgas. Deze 'mildere' vorm van ontvlechting is gerechtvaardigd omdat de situatie wezenlijk verschilt van het vervoers- of distributienet voor aardgas. De ontvlechtingseisen voor aardgas werden, in het proces van de liberalisering van de Europese energiemarkt, gradueel strenger geformuleerd voor de (bestaande en reeds sterk uitgebouwde) netten. Er zijn daarentegen vandaag nog geen uitgebreide netten voor het vervoer van koolstofdioxide. *Ab initio* strenge ontvlechtingseisen opleggen zou daarbij de ontwikkeling van lokale clusters kunnen afremmen of geplande projecten kunnen vertragen. Bovendien lijkt het aannemelijk dat het afvangen van koolstofdioxide een activiteit zal zijn die slechts voor een relatief beperkt aantal (grote) ondernemingen een kosten-efficiënte oplossing zal zijn om hun uitstoot terug te dringen. Grote, fijnmazige netten zoals dat het geval is bij de distributie van aardgas lijken daarbij, met de huidige stand van de technologie, onwaarschijnlijk. Toch is een minimale graad van ontvlechting noodzakelijk om een goede werking van de markt te waarborgen. Daarom wordt gekozen voor een systeem van juridische ontvlechting. De Vlaamse Regering bepaalt, na advies te hebben ingewonnen van de VREG, de verdere vereisten voor de onafhankelijkheid van de beheerder.

Artikel 15, 16 en 18

De beheerder van een lokale cluster is gebonden aan strikte verplichtingen inzake non-discriminatie en vertrouwelijkheid. Een beheerder van een lokale cluster moet zich vooreerst onthouden van elke vorm van discriminatie ten opzichte van de producenten en verbruikers aangesloten op de lokale cluster en ten opzichte van potentiële kandidaten voor aansluiting op de lokale cluster. Zo is een verschil in behandeling van kandidaten die zich in een gelijkaardige situatie bevinden niet geoorloofd, tenzij het verschil in behandeling objectief, pertinent en evenredig is. Een schending van deze non-discriminatiebepaling maakt een grove tekortkoming uit in de zin van dit decreet en kan aanleiding geven tot het vervroegd beëindigen van de aanwijzing. De Vlaamse Regering bepaalt, na advies te hebben ingewonnen van de VREG, de verdere vereisten rond non-discriminatie.

Daarnaast is de beheerder van een lokale cluster ook gebonden aan de vertrouwelijkheid van de persoonlijke en commerciële gegevens die de beheerder verwerft in uitvoering van zijn taken als beheerder. Er rust op de beheerder ook een verplichting om alle informatie die noodzakelijk is voor een goede marktwerking te publiceren. De Vlaamse Regering bepaalt, na advies te hebben ingewonnen van de VREG, de verdere vereisten voor de vertrouwelijkheid.

Artikel 17

Specifiek voor beheerders van een lokale cluster die ook beheerder zijn van het vervoersnetwerk wordt een verplichting ingevoerd om aparte rekeningen te

houden voor de activiteiten als beheerder van een lokale cluster enerzijds en als beheerder van het vervoersnetwerk anderzijds. Ook voor andere activiteiten dan het vervoer van koolstofdioxide via de lokale cluster moeten aparte rekeningen worden gehouden.

Artikel 19

Deze bepaling geeft de Vlaamse Regering de mogelijkheid om openbaredienstverplichtingen op te leggen.

Artikel 20

Het voorontwerp van decreet voert een verplichting in voor beheerders van lokale clusters om tweejaarlijks een ontwikkelingsplan op te stellen. Het decreet schuift daarbij enkele verplichte elementen van dit ontwikkelingsplan naar voor.

Het ontwikkelingsplan is een bijzonder belangrijk instrument voor de beheerder, maar ook voor potentiële kandidaten voor aansluiting. Het ontwikkelingsplan geeft geïnteresseerde derde partijen een passief inzicht in de plannen van de beheerder van de lokale cluster. Het ontwikkelingsplan moet daarom gepubliceerd worden op de website van de beheerder van de lokale cluster.

- Een zuiver passief inzicht geven aan derden is evenwel niet voldoende. De succesvolle ontwikkeling en uitbouw van infrastructuur voor het vervoer van koolstofdioxide is immers enkel mogelijk als ondernemingen die koolstofdioxide afvangen daadwerkelijk aangesloten kunnen worden. Daarom worden beheerders van lokale clusters verplicht om alle relevante marktpartijen (bv. de ondernemingen die plannen hebben rond het afvangen van koolstofdioxide in de productieprocessen, geïnteresseerde verbruikers, etc.) en overheden (gemeente, havenbedrijf, vergunningverlenende overheden, het VEKA en de VREG, etc.) te betrekken bij de opmaak van het ontwikkelingsplan door middel van een consultatie. Door middel van deze consultatie kan de beheerder een goed beeld krijgen van bijvoorbeeld de capaciteitsnoden in de buurt, maar bijvoorbeeld ook van de technische specificaties van de koolstofdioxide die zal worden afgevangen en vervoerd. Ook zal de beheerder van de lokale cluster een beeld kunnen krijgen op verschillende factoren die een impact (kunnen) hebben op zijn cluster, bijvoorbeeld de impact van elektrificatie of waterstof op de CCUS-plannen van ondernemingen. Zo zal een beheerder bijvoorbeeld rekening kunnen houden met verschillende factoren zoals de penetratiegraad van elektrificatie, min-max scenario's rond fuel switch etc.

De dialoog tussen de beheerder enerzijds en de relevante partijen anderzijds zal daarbij zorgen voor een doordacht en realistisch ontwikkelingsplan.

Het ontwikkelingsplan is indicatief en dus niet-bindend: de beheerder van een lokale cluster is dus niet verplicht om het ontwikkelingsplan volledig tot uitvoering te brengen. Het Belgische, Europese en mondiale CCUS-landschap zal immers naar alle verwachting sterk in beweging zijn de volgende jaren, waardoor flexibiliteit met betrekking tot de uitbouw van de infrastructuur noodzakelijk zal zijn. Het indicatieve karakter van het ontwikkelingsplan mag evenwel geen vrijgeleide zijn voor de beheerder om het ontwikkelingsplan (en, bij de kandidaatstelling, het geografisch gebied waarin de beheerder wenst te opereren) maximaal in te vullen zonder oprechte intenties om het plan uit te voeren. Mede daarom bepaalt de Vlaamse Regering, zoals al eerder aangegeven, de voorwaarden waaronder kan

worden overgegaan tot een inperking van het aansluitend geografisch afgebakend gebied en de voorwaarden tot intrekking van de aanwijzing. De Vlaamse Regering kan daarbij voorzien in de mogelijkheid om het geografisch gebied waarvoor de beheerder is aangeduid gedeeltelijk in te perken (bv. die zones waar de beheerder manifest in gebreke bleef de lokale cluster te ontwikkelen) of zelfs een volledige intrekking van de aanwijzing wanneer de (ernstige) omstandigheden dit zouden vereisen.

De Vlaamse Regering keurt het ontwikkelingsplan goed na het advies te hebben ingewonnen van de VREG. Weigert de Vlaamse Regering de goedkeuring, dan vraagt de minister de beheerder van de lokale cluster het plan aan te passen binnen een redelijke termijn.

Artikel 21

De Vlaamse Regering kan, in specifieke en welomlijnde gevallen, de beheerder van een lokale cluster bevelen de lokale cluster verder te ontwikkelen.

De verplichte ontwikkeling kan vooreerst slechts worden bevolen als de ontwikkeling een positieve kosten-batenanalyse verkrijgt van de VREG. De VREG gaat over tot het uitvoeren van de kosten-batenanalyse wanneer de Vlaamse Regering haar hiertoe verzoekt. Is de kosten-batenanalyse van de VREG negatief, dan kan geen verplichte ontwikkeling worden bevolen. De Vlaamse Regering bepaalt de criteria waaraan de kosten-batenanalyse moet voldoen.

Na een positieve kosten-batenanalyse te hebben verkregen, kan de Vlaamse Regering de ontwikkeling enkel bevelen wanneer deze van uitzonderlijk economisch belang is voor het Vlaamse Gewest. In zijn beslissing zal de Vlaamse Regering dan ook, aan de hand van een concrete analyse of studie, moeten motiveren waarom de verplichte ontwikkeling van dergelijk belang is voor het Vlaamse Gewest.

De Vlaamse Regering bepaalt tot slot ook de te volgen procedure.

Artikel 22 - 26

Naar analogie met de energiesector worden erfdienstbaarheden ingevoerd voor de beheerder van een lokale cluster en worden regels omtrent het gebruik van het openbaar domein of de gemeentewegen ingevoerd.

Met betrekking tot de prerogatieven van de netbeheerder en het gelijklopende regime van het liggingsrecht voor pijpleidingen in de verschillende domeinen (aardgas, CO₂,...) worden de noodzaak en mogelijkheden tot wijzigingen onderzocht door de Vlaamse administratie in 2024.

Artikel 27

Het decreet voert een verplichting in voor de beheerder van een lokale cluster om zijn emissies te voorkomen en te beperken. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot deze maatregelen.

Artikel 28

Dit artikel bepaalt dat de beheerder van een lokale cluster de minister onmiddellijk in kennis moet stellen van significante lekkages of significante onregelmatigheden. De beheerder neemt ook de nodige corrigerende maatregelen; laat de beheerder

na dit te doen, dan kan de minister zelf de corrigerende maatregelen nemen. De beheerder draagt dan de kosten van deze maatregelen. Daarnaast wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de procedure nader te bepalen.

Artikel 29 - 30

De Vlaamse Regering wijst, op advies van de VREG, de natuurlijke persoon of rechtspersoon aan die het vervoersnetwerk zal beheren met uitsluiting van alle anderen. De beheerder van het vervoersnetwerk opereert op het gehele grondgebied van het Vlaamse Gewest.

De aanduiding van één enkele beheerder van het vervoersnetwerk heeft verschillende voordelen. Daar waar de ontwikkeling van een lokale cluster meer *bottom-up* zal kunnen gebeuren via een organische groei, is het belangrijk dat de ontwikkeling van het vervoersnetwerk meer gecoördineerd (en dus *top-down*) gebeurt. Het zal immers de beheerder van het vervoersnetwerk zijn die de connecties met de andere gewesten en het buitenland via pijpleidingen verzekert, maar ook de connecties tussen de verschillende lokale clusters. Dit vervoer op langere afstand (in tegenstelling tot in de lokale cluster) en met het oog op aansluiting van lokale clusters op netwerken in het buitenland of in andere gewesten (waar misschien andere technische standaarden zullen gelden) vereist een planning op lange termijn waarbij met verschillende factoren rekening moet gehouden worden.

De hoedanigheid van beheerder van een vervoernetwerk en de hoedanigheid van beheerder van een lokale cluster zijn niet onvereenigbaar. De beheerder van het vervoersnetwerk kan dus ook de beheerder zijn van (één of meerdere) lokale clusters. Een lokale cluster kan bijvoorbeeld ook beheerd worden door een consortium waarvan de beheerder van het vervoernet al dan niet deel uitmaakt.

De Vlaamse Regering kan, net als bij de lokale clusters, bij de aanwijzing van de beheerder voor het vervoersnetwerk voorwaarden opleggen met betrekking tot de kwaliteitsnormen van de koolstofdioxide en voorwaarden rond de technische compatibiliteit van de infrastructuur van het vervoersnetwerk met die van de lokale clusters en de terminals voor vloeibaarmaking.

Artikel 31

De Vlaamse Regering wijst de beheerder aan voor een hernieuwbare termijn van twintig jaar.

Artikel 32

Net als bij de lokale cluster bepaalt de Vlaamse Regering de voorwaarden waaraan een beheerder moet voldoen, de voorwaarden waaronder moet worden overgegaan tot wijziging of beëindiging van de aanwijzing en de procedure tot aanwijzing. *Mutatis mutandis* kan dan ook verwezen worden naar de artikelsgewijze bespreking bij artikel 10.

Artikel 33

De beheerder van het vervoersnetwerk krijgt via het voorontwerp enkele taken toegewezen. Het verzaken of onvoldoende gevolg geven aan deze taken is een grove tekortkoming en kan dan ook aanleiding geven tot het vervroegd beëindigen van de aanwijzing.

Hoewel de beheerder van een lokale cluster en de beheerder van het vervoersnetwerk enkele taken gemeenschappelijk hebben, verschillen de overige taken van een beheerder van het vervoersnetwerk sterk van de taken van een beheerder van een lokale cluster. Zo heeft de beheerder van het vervoersnetwerk als taak om te voorzien in connecties tussen de lokale clusters en pijpleidingen in de andere gewesten of in het buitenland.

Het valt niet uit te sluiten dat, eens de vervoersmarkt voor koolstofdioxide een bepaalde maturiteit bereikt, het takenpakket van beheerders ook ruimer zal moeten worden (bv. flexibiliteitsdiensten). De Vlaamse Regering krijgt dan ook de mogelijkheid om, na advies van de VREG, de takenlijst uit te breiden.

Artikel 34 - 38

Ook voor het vervoersnetwerk wordt voorzien in een regime van juridische ontvlechting, strikte non-discriminatie en verplichtingen rond de vertrouwelijkheid van commerciële, gevoelige en persoonlijk gegevens. Ook wordt voorzien in een verplichting tot houden van aparte rekeningen. *Mutatis mutandis* wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking in artikel 14 tot en met 18.

Artikel 39

Deze bepaling geeft de Vlaamse Regering de mogelijkheid om openbardienstverplichtingen op te leggen.

Artikel 40

Net als voor lokale clusters moet de beheerder van het vervoersnetwerk een ontwikkelingsplan opstellen. Er zijn andere verplichte elementen voor het ontwikkelingsplan van het vervoersnetwerk, aangezien de finaliteit van het vervoersnetwerk verschillend is van dat van een lokale cluster. Zo zullen in het ontwikkelingsplan connecties met de andere gewesten en met het buitenland aan bod moeten komen, evenals verbindingen tussen lokale clusters.

Voor het overige wordt voorzien in een regime dat gelijkloopt met de ontwikkelingsplannen van de lokale cluster. Het ontwikkelingsplan moet worden onderworpen aan een consultatie van relevante partijen en overheden en moet worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

Artikel 41

Het artikel voorziet in een aantal gevallen waarin de Vlaamse Regering de beheerder van het vervoersnetwerk kan gebieden het vervoersnetwerk verder te ontwikkelen op een wijze die de Vlaamse Regering bepaalt. Opnieuw is eerst een positieve kosten-batenanalyse vereist. De Vlaamse Regering bepaalt de criteria van de kosten-batenanalyse.

Na het verkrijgen van een positieve kosten-batenanalyse zijn er twee gevallen waarin de Vlaamse Regering de verplichte ontwikkeling van het vervoersnetwerk kan bevelen. Een eerste geval is wanneer de ontwikkeling van uitzonderlijk economisch belang is voor het Vlaamse Gewest. In zijn beslissing zal de Vlaamse Regering dan ook, aan de hand van een concrete analyse of studie, moeten motiveren waarom de verplichte ontwikkeling van dergelijk belang is voor het Vlaamse Gewest. De verplichte ontwikkeling kan ook bevelen worden wanneer de

ontwikkeling van uitzonderlijk belang is voor de interconnectie van het Vlaamse Gewest met een pijpleiding die zich niet op het grondgebied van het Vlaamse Gewest bevindt. Dit houdt in dat de Vlaamse Regering de verdere ontwikkeling van het net kan bevelen wanneer dit van groot belang is voor de connectie met andere gewesten of het buitenland. Dit mechanisme vormt dus een correctie op eventueel stilzitten van de beheerder van het vervoersnetwerk.

Artikel 42 - 46

Naar analogie met de energiesector worden erfdienstbaarheden ingevoerd voor de beheerder van het vervoersnetwerk en worden regels omtrent het gebruik van het openbaar domein of de gemeentewegen ingevoerd.

Artikel 47

Het decreet voert een verplichting in voor de beheerder van het vervoersnetwerk om zijn emissies te voorkomen en te beperken. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot deze maatregelen.

Artikel 48

Dit artikel bepaalt dat de beheerder van het vervoersnetwerk de minister onmiddellijk in kennis moet stellen van significante lekkages of significante onregelmatigheden. De beheerder neemt ook de nodige corrigerende maatregelen; laat de beheerder na dit te doen, dan kan de minister zelf de corrigerende maatregelen nemen. De beheerder draagt dan de kosten van deze maatregelen. Daarnaast wordt de Vlaamse Regering gemachtigd om de procedure nader te bepalen.

Artikel 49

Het voorontwerp van decreet voorziet in enkele decretale taken voor de beheerder van een terminal voor vloeibaarmaking. Net zoals bij lokale clusters en het vervoersnetwerk het geval is, maakt het niet voldoen aan deze decretale taken een grove tekortkoming uit.

Artikel 50 - 53

Zoals bij de beheerders van lokale clusters en de beheerder van het vervoersnetwerk worden aan de beheerder van een terminal voor vloeibaarmaking enkele verplichtingen omtrent ontvlechting, vertrouwelijkheid en non-discriminatie ingevoerd. *Mutatis mutandis* wordt verwezen naar wat in artikel 14 tot en met 18 werd uiteengezet.

Artikel 54

Het decreet voert een verplichting in voor de beheerder van een terminal voor vloeibaarmaking om zijn emissies te voorkomen en te beperken. De Vlaamse Regering kan nadere regels bepalen met betrekking tot deze maatregelen.

Artikel 55

Net als bij lokale clusters en het vervoersnetwerk wordt een verplichting ingevoerd om de minister op de hoogte te brengen bij significante lekkages en significante onregelmatigheden.

Artikel 56

Een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide is slechts toegestaan na het doorlopen van een toelatingsprocedure bij de VREG. De VREG gaat daarbij na of de kandidaat-beheerder i) voldoet aan de definitie van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide; ii) en voldoet aan de voorwaarden van artikel 55, paragraaf 1 tweede lid; iii) rekening houdend met enkele criteria, opgesomd in het decreet. Bij het verlenen van de toelating legt de VREG dan de geografisch afgebakende industriële locatie vast (iv).

i) *De definitie van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide*

a. *Geografisch afgebakende industriële locatie*

Volgens de definitie, vermeld in artikel 3, 13^o, moet er vooreerst sprake zijn van een geografisch afgebakende industriële locatie. Gebieden met een andere bestemming (bv. commercieel) kunnen in principe geen deel uitmaken van de geografisch afgebakende locatie.

Dit heeft verder tot gevolg dat, in de regel, gebruikers buiten deze afgebakende locatie niet verbonden kunnen worden met het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide.³² Het doorkruisen van openbaar domein wordt niet verboden, maar mag wel slechts beperkt zijn om het monopolie van de beheerder van een lokale cluster en het vervoersnetwerk te waarborgen.³³ Dit houdt daarnaast in dat het moet gaan om een welomlijnd gebied dat enig en volledig aaneensluitend is.³⁴

Verleent de VREG de toelating, dan legt zij de industriële locatie vast waarbinnen de beheerder zal opereren. Dit gebied mag niet groter zijn dan wat strikt noodzakelijk is om het voorgestelde geïntegreerd exploitatie- of productieproces mogelijk te maken.

b. *Hoofdzakelijk gebruikt voor het vervoer van koolstofdioxide tussen een beperkt aantal installaties*

Daarnaast moet het GINVK hoofdzakelijk gebruikt worden voor het vervoer van koolstofdioxide tussen een beperkt aantal installaties. Dit houdt vooreerst in dat er slechts een beperkt aantal installaties mogen verbonden worden door een GINVK. Daarnaast moeten de leidingen hoofdzakelijk gebruikt worden voor het vervoer tussen deze installaties. Na het verkrijgen van de toelating kan het GINVK uiteraard aangesloten worden op een lokale cluster of het vervoersnetwerk, maar bij de aanvraag zal duidelijk moeten zijn dat het vervoer van koolstofdioxide tussen deze installaties het merendeel van de activiteiten van het GINVK zal uitmaken.

c. *Geïntegreerd exploitatie- of productieproces omwille van specifieke technische eisen of veiligheidseisen*

Ook moet sprake zijn van een geïntegreerd exploitatie- of productieproces omwille van specifieke technische eisen of veiligheidseisen. Dit is een feitenkwestie die door de regulator geval per geval zal moeten worden beoordeeld. De aanvrager van de toelating zal daarbij in ieder geval concreet moeten aantonen i) hoe en waarom het project voorziet in een geïntegreerd exploitatie- of productieproces; en 2) wat

³² Zie, in de context van elektriciteit- en gasregelgeving, ook de mededeling van de VREG over o.a. gesloten distributienetten: Mededeling van de VREG van 3 maart 2020 inzake gesloten distributienetten, privé distributienetten, directe lijnen en directe leidingen.

³³ *Id.*, p. 7.

³⁴ Zie, in de context van een gesloten distributienet, bv. VREG BESL-2022-206.

de specifieke technische eisen of veiligheidseisen zijn die er voor zorgen dat er wordt voorzien in een geïntegreerd exploitatie- of productieproces.

De koolstofdioxide die wordt vervoerd door het GINVK moet daarbij, tot slot, worden geproduceerd, gebruikt of verwerkt door de gebruikers aangesloten op het GINVK.

ii) *De voorwaarden in artikel 56, paragraaf 1, lid twee*

De VREG verleent slechts toelating als voldaan is aan de drie cumulatieve voorwaarden, opgesomd in artikel 56, paragraaf 1 tweede lid.

Vooreerst moeten alle aangesloten ondernemingen gezamenlijk de technische en commerciële voorwaarden voor het gebruik van het GINVK bepalen. Het GINVK is immers een rechtsfiguur waar samenwerking op gelijke voet centraal staat. Is er sprake van zuivere toetredingscontracten of blijkt uit andere omstandigheden dat de commerciële of technische voorwaarden worden opgelegd door een van de aangesloten partijen, dan is deze voorwaarde niet vervuld.

Daarnaast moet er sprake zijn van ofwel een gezamenlijk beheer door alle partijen van het GINVK, ofwel moeten alle aangesloten ondernemingen gezamenlijk een beheerder hebben aangeduid. Deze voorwaarde vloeit opnieuw voort uit de fundamentele premisse van deze rechtsfiguur, nl. dat het gaat om een samenwerkingsverband in het kader van een specifiek productieproces.

Tot slot mag de aanleg en het beheer van het GINVK de veiligheid van andere netten niet in het gedrang brengen.

iii) *Rekening houden met efficiëntie, impact op de markt, weigering toegang*

Daarnaast moet de VREG bij het verlenen van de toelating rekening houden met een aantal elementen. Zo zal de VREG rekening moeten houden met de efficiënte inzet van lokale clusters en het vervoersnetwerk. Vormt het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide een reëel risico voor de efficiënte uitbouw van een lokale cluster, dan kan dit een grond zijn voor de VREG om over te gaan tot weigering. Het is immers niet aanvaardbaar dat de uitbouw van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide de uitbouw van de reguliere infrastructuur verhindert. Met deze voorwaarde wordt vermeden dat de uitbouw van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide zorgt voor een inefficiënt gebruik van een lokale cluster of het vervoersnetwerk (bv. door opzetten van een GINVK stromen er onvoldoende volumes door de lokale cluster of het vervoersnetwerk, waardoor kosten verhogen).

Daarnaast moet de VREG rekening houden met de impact van het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide op de verdere ontwikkeling van de markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen. Identificeert de VREG een significant risico dat het toelaten van het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide de ontwikkeling van de CCUS-markt in Vlaanderen zal bemoeilijken, dan kan dit een weigeringsgrond zijn voor de VREG. Zo wordt vermeden dat private initiatieven in de vorm van een GINVK de economische

levensvatbaarheid van collectieve infrastructuur (lokale cluster, vervoersnetwerk) in het gedrang brengen.

Tot slot kan de VREG rekening houden met een eventuele weigering om aangesloten te worden op een lokale cluster of het vervoersnetwerk. Ondernam een kandidaat-beheerder stappen om aangesloten te worden op de collectieve infrastructuur maar werd deze toegang geweigerd of was deze toegang niet mogelijk onder de technische voorwaarden vereist door het productieproces, dan kan dit een duidelijke indicatie zijn voor de VREG om de toelating te verlenen.

iv) *Vaststellen geografisch afgebakende industriële locatie*

Verleent de VREG de toelating, dan legt de VREG in de beslissing meteen de geografisch afgebakende industriële locatie vast. Deze mag niet groter zijn dan wat strikt noodzakelijk is om de betrokken ondernemingen te verbinden. Een beheerder mag slechts in twee gevallen buiten de grenzen van dit gebied treden, nl. om aan te sluiten op een lokale cluster of het vervoersnetwerk (altijd toegelaten) of om aan te sluiten op een terminal voor vloeibaarmaking (toelating van de VREG vereist). Willen nieuwe ondernemingen aansluiten op het gesloten industrieel net, moet opnieuw de toelatingsprocedure voor het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide worden gevolgd.

Artikel 57

Dit artikel omschrijft de taken van een beheerder van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide. De Vlaamse Regering kan de taken van de beheerder nader omschrijven.

Artikel 58

Dit artikel bepaalt dat een beheerder van een GINVK slechts buiten zijn geografisch afgebakende industriële locatie, zoals vastgelegd door de VREG, mag treden om aan te sluiten op een lokale cluster of het vervoersnetwerk of om aan te sluiten op een terminal voor vloeibaarmaking.

Artikel 59

Dit artikel bepaalt dat de aansluiting van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide op een lokale cluster en het vervoersnetwerk altijd mogelijk is. Een beheerder van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide moet immers altijd de mogelijkheid hebben om gebruik te maken van de lokale clusters en het vervoersnetwerk. Zo kan een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide bijvoorbeeld eventuele reststromen uit het productieproces vervoeren via een lokale cluster voor geologische opslag.

De Vlaamse Regering bepaalt de te volgen procedure bij de aansluiting.

Artikel 60

Een aansluiting op een terminal voor vloeibaarmaking is slechts toegelaten voor zover daar een toelating door de VREG werd verkregen, onder voorwaarden die gelijkaardig zijn aan deze van een directe leiding. De ratio van deze bepaling is opnieuw dat, waar mogelijk, zo veel mogelijk koolstofdioxidestromen via de collectieve infrastructuur van de lokale cluster en het vervoersnetwerk zouden moeten lopen om zo veel mogelijk schaaffecten te creëren. Het plaatsen van

zuiver private infrastructuur voor een beperkt aantal spelers kan immers wel (op korte termijn) voordelig zijn voor de spelers in kwestie, maar kan tot maatschappelijke inefficiënties leiden en ontnemt bovendien andere Vlaamse spelers de kans om mee voordeel te halen uit de schaaleffecten die grote volumes met zich meebrengen.

Artikel 61 en 62

Ook voor gesloten industriële netten voor koolstofdioxide wordt een verplichting ingevoerd om emissies tijdens zijn activiteiten tot een minimum te beperken. Daarnaast wordt voorzien in een procedure voor significante onregelmatigheden.

Artikel 63

Het voorontwerp van decreet voert een verplichting in voor een beheerder van een lokale cluster of het vervoersnetwerk om een technisch reglement op te stellen. Dit technisch reglement regelt de toegang tot de lokale cluster of het vervoersnetwerk. De VREG kan daarbij de minimale elementen van het technisch reglement bepalen, maar het decreet somt ook een aantal zaken op waar het reglement verplicht rekening mee moet houden. Het technisch reglement wordt goedgekeurd door de VREG.

Artikel 64

De beheerder van een lokale cluster en het vervoersnetwerk kan de toegang slechts weigeren in twee gevallen, nl. wanneer er een gebrek aan capaciteit is of wanneer de koolstofdioxidestroom niet voldoet aan de technische voorwaarden of de kwaliteitsnormen. Weigert een beheerder de toegang op grond van een gebrek aan capaciteit, dan is de beheerder verplicht om de nodige capaciteitsverhogende werkzaamheden uit te voeren voor zover dat economisch verantwoord is of wanneer de nieuwe gebruiker bereid is om daar (gedeeltelijk) voor te betalen. Wordt geweigerd op grond van het niet-voldoen aan de technische voorwaarden of kwaliteitsnormen, dan moet de beheerder aangeven waarom en onder welke voorwaarden de koolstofdioxidestroom alsnog zou kunnen worden vervoerd of vloeibaar kunnen worden gemaakt. Tot slot geldt er een verplichting voor de beheerders om hun weigeringsbeslissingen te motiveren.

Artikel 65

Voor de gesloten industriële netten voor koolstofdioxide en voor de terminals voor vloeibaarmaking geldt een regime van onderhandelde nettoegang. Dit betekent in de eerste plaats dat er een verplichting rust op deze beheerders om te goeder trouw in onderhandelingen te treden met geïnteresseerde derde partijen om tot een objectieve en niet-discriminerende overeenkomst te komen.

Ook voor beheerders van gesloten industriële netten voor koolstofdioxide en van de terminals voor vloeibaarmaking geldt dat weigeringsbeslissingen naar behoren moeten worden gemotiveerd. Weigert een beheerder bijvoorbeeld toegang omwille van capaciteitsbeperkingen, dan voert hij capaciteitsverhogende werken uit als dat economisch verantwoord is of als de potentiële gebruiker bereid is daarvoor te betalen. Bij het niet voldoen aan de technische voorwaarden, meldt de beheerder waarom de aansluiting wordt geweigerd en onder welke voorwaarden de gebruiker alsnog zou kunnen aansluiten. Een beheerder kan slechts toegang verlenen voor zover de kwalificatie als gesloten industrieel net voor koolstofdioxide daardoor niet in het gedrang komt.

Artikel 66 - 67

Dit artikel bepaalt dat voor de toegang tot en het gebruik van een lokale cluster en het vervoersnetwerk tarieven gelden die goedgekeurd zijn door de VREG.

De beheerder maakt een tariefvoorstel op en legt deze voor aan de regulator. Omdat de markt nog volop in ontwikkeling is wordt niet voorzien in een tariefmethodologie, maar worden enkele algemene principes ingeschreven in het decreet waarmee een beheerder rekening moet houden. Eens de markt voldoende is ontwikkeld kan worden overwogen om de beheerders minder vrijheid te laten en een tariefmethodologie (ontwikkeld door de VREG) in te voeren.

De VREG controleert dan of het voorstel van tarief in overeenstemming is met deze principes. In het kader van deze controle kan de VREG alle nuttige informatie opvragen bij de marktpartijen. Is het tariefvoorstel niet conform de principes, dan maakt de beheerder een nieuw voorstel op dat opnieuw ter goedkeuring wordt voorgelegd aan de VREG.

De tarifaire principes wordt opgesomd in het decreet. Zo moeten de tarieven gebaseerd zijn op de werkelijke kosten en een redelijke winstmarge. De notie 'werkelijke kost' veronderstelt dat kosten die werden gesubsidieerd via Europese, nationale of regionale subsidies of andere vormen van publieke steun niet mogen worden beschouwd als een kost die kan worden doorgerekend in de tarieven.

De goedgekeurde tarieven worden gepubliceerd op een publiek toegankelijke website. De tarieven zijn geldig voor twee jaar en hebben geen terugwerkende kracht.

Voor het vervoersnetwerk geldt een licht afwijkend regime. De beheerder van het vervoersnetwerk moet daarbij, bij het opstellen van het tariefvoorstel, de relevante beheerders van pijpleidingen in de andere gewesten consulteren. Ook de VREG moet, vooraleer de tarieven worden goedgekeurd, overleggen met de regulator van het gewest in kwestie.

Artikel 68

Dit artikel werd overgenomen uit het huidige Decreet Diepe Ondergrond. Dit artikel is een omzetting van artikel 12 van de CCS-richtlijn (voor wat betreft transportinfrastructuur). Dit artikel gaat evenwel verder dan de CCS-richtlijn in die zin dat het ook de terminals voor vloeibaarmaking omvat, waarbij de CCS-richtlijn in principe enkel spreekt over transportinfrastructuur (pijpleidingen). Nu terminals een essentiële schakel in de Europese CCS-keten zullen worden, is het logisch om ook deze infrastructuur aan de kwaliteitseisen van de CCS-richtlijn te onderwerpen.

Artikel 69

De beheerder van een lokale cluster stelt kwaliteitsnormen vast met betrekking tot de koolstofdioxide die zal worden vervoerd via zijn lokale cluster. Daarbij moet de beheerder vooreerst voldoen aan de algemene voorwaarden inzake kwaliteit van de koolstofdioxidestromen. Daarnaast consulteert de beheerder van een lokale cluster ook de producten en de gebruikers binnen zijn zone. De consultatie vindt in principe al plaats tijdens het opstellen van het ontwikkelingsplan. De beheerder moet ook rekening houden met eventuele Europese normen ter zake. Het is

immers niet ondenkbaar dat in de (nabije) toekomst Europese afspraken zullen worden gemaakt rond de kwaliteitsnormen voor koolstofdioxide om de interne markt voor het vervoer van koolstofdioxide te faciliteren. Ook moet de beheerder rekening houden met de normen vastgelegd door het vervoersnetwerk. Deze normen worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering op voordracht van de minister.

De beheerder houdt, na de goedkeuring van de kwaliteitsnormen, toezicht op de naleving van deze kwaliteitsnormen. De beheerder kan de Vlaamse Regering wel verzoeken om voor beperkte delen van het net een afwijkende kwaliteitsnormen te hanteren. Het zal immers in de praktijk voorkomen dat bepaalde gebruikers koolstofdioxide van een bepaalde kwaliteit nodig zullen hebben in het kader van hun productieproces. Hierdoor kan het noodzakelijk zijn dat voor een bepaald deel van het netwerk een afwijkende kwaliteitsnorm wordt gehanteerd. De Vlaamse Regering verleent, op voordracht van de minister, de toelating voor deze afwijkende kwaliteitsnorm en bepaalt de voorwaarden en de duur van de afwijking.

Artikel 70

Mutatis mutandis worden ook regels ingevoerd met betrekking tot de kwaliteitsnormen gehanteerd op het vervoersnetwerk.

Artikel 71

De aanleg en het beheer van een directe leiding die de eigen site overschrijdt, is slechts toegelaten na het verkrijgen van een voorafgaandelijke toelating. Zoals al eerder aangegeven wordt deze rem ingebouwd om te vermijden dat de business case van (collectieve) lokale clusters en het vervoersnetwerk teniet wordt gedaan doordat ondernemingen opteren om zuiver private infrastructuur aan te leggen en te beheren. Daarnaast geldt ook hier dat het bouwen van zuiver private infrastructuur mogelijke schaafeffecten verhindert, waardoor de kosten op systeemniveau hoger zijn voor alle netgebruikers.

De Vlaamse Regering stelt daarom de nadere regels, procedures en criteria voor de toelating vast. Deze moeten objectief en niet-discriminatoir zijn, en kunnen afhankelijk worden gesteld van een weigering tot toegang tot de lokale cluster of het vervoersnetwerk of het ontbreken van een redelijk aanbod. Ook deze leiding moet worden gemeld bij de VREG. Tot slot wordt ook voorzien in een verval van rechtswege wanneer de directe leiding niet in dienst wordt genomen binnen vijf jaar na de beslissing tot toelating.

Artikel 72

Dit artikel voert een rechtsbasis in voor het bepalen van veiligheidsvoorschriften door de Vlaamse Regering. Naar analogie met de federale gaswet wordt daarnaast de figuur van technische codes ingevoerd.

Artikel 73 en 74

Met deze artikelen wordt een monitoringsverplichting ingevoerd voor de beheerders van de verschillende netwerken. Daarnaast wordt er ook een verplichting ingevoerd voor deze beheerders om te voorzien in een systeem van routinematige en niet-routinematige inspecties.

Artikel 75

Dit artikel geeft de VREG de mogelijkheid om bij de verschillende beheerders, producenten en verbruikers de nodige informatie en inlichtingen op te vragen in het kader van hun toezicht.

Artikel 76

Dit artikel bepaalt dat de VREG kennis neemt van alle geschillen die tussen partijen rijzen omtrent de bepalingen van hoofdstuk 7 (toegang van derden; tarieven; kwaliteitsnormen). De VREG beslecht daarbij het geschil op basis van de bepalingen van dit decreet en zijn uitvoeringsbesluiten. Daarnaast houdt de VREG rekening met enkele criteria (die voortvloeien uit de CCS-richtlijn en reeds werden omgezet in het decreet Diepe Ondergrond).

Artikel 77 - 79

Tot slot wordt er voorzien in een boeteprocedure en een administratieve geldboete voor schendingen van de hoofdstukken 3 tot en met 8 van het decreet en de relevante uitvoeringsbepalingen.

Voor wat betreft de hoogte van de administratieve geldboete werd bewust gekozen voor een relatief laag bedrag (boete minimaal 100 euro per kalenderdag; maximaal 50.000; totale boete niet meer dan 1 miljoen euro of 3% van de omzet). Het is immers vandaag moeilijk in te schatten of hogere boetes al dan niet proportioneel zouden zijn. Om disproportionele boetes te vermijden wordt een relatief plafond ingevoerd (3% van de omzet). Daarnaast worden ook in absolute cijfers lage boetes ingevoerd. De boetes kunnen eventueel later worden opgetrokken (voor zover dit nodig zou zijn) wanneer de markt voldoende ontwikkeld is.

Ook wordt de mogelijkheid ingevoerd voor de VREG om een dwangsom op te leggen. Om dezelfde redenen als hierboven aangehaald worden ook hier de bedragen naar beneden bijgesteld. Mocht later blijken dat de dwangsom hierdoor ontradend effect mist, kunnen de bedragen worden opgetrokken.

Tot slot wordt verduidelijkt dat de bevoegdheid voor het opleggen van de dwangsom en de administratieve geldboete ligt bij de raad van bestuur van de VREG. Voor de administratieve geldboetes met een waarde van minder dan 100 000 euro kan deze bevoegdheid gedelegeerd worden. Voor boetes die hoger zijn dan dit bedrag geldt een delegatieverbod en moeten deze worden opgelegd door de raad van bestuur. Voor dwangsommen geldt een algeheel delegatieverbod.

Artikel 80

Daarnaast wordt, net als voor gewone BKG-installaties, een boete voorzien wanneer vervoersondernemingen voor koolstofdioxide niet de nodige emissierechten inleveren. Dit is een verplichting onder de ETS-richtlijn.

Artikel 81

De Vlaamse Regering voert een verplichting in voor vervoersondernemingen voor koolstofdioxide om over een BKG-vergunning te beschikken. Vandaag moeten ETS-installaties al over een BKG-vergunning beschikken op grond van het DABM en zijn uitvoeringsbesluiten. Door een lacune in de wetgeving was het echter niet mogelijk om een BKG-vergunning aan te vragen voor pijpleidingen met het oog op transport van koolstofdioxide voor geologische opslag. Bovendien bepaalt Richtlijn van 10

mei 2023³⁵ tot wijziging van de ETS-richtlijn dat niet alleen het vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag via pijpleidingen een ETS-activiteit is, maar dat ook alle andere vormen van vervoer (schepen, vrachtwagens, treinen, etc.) voor geologische opslag ETS-activiteiten zijn. Om alle transportmodi voor het vervoer van koolstofdioxide op een coherente manier te behandelen wordt daarom voorzien in een aparte rechtsgrond voor een BKG-vergunning voor vervoersondernemingen voor koolstofdioxide. Op termijn kan dan, op grond van deze aparte rechtsgrond, een apart regime worden voorzien voor het transport van koolstofdioxide. Pijpleidingen en andere modi van vervoer worden dan niet meer (voor wat betreft de BKG-vergunning) gereguleerd via VLAREM, maar via het uitvoeringsbesluit van dit decreet. Vaste installaties, zoals terminals voor vloeibaarmaking en installaties voor de zuivering van koolstofdioxide, blijven gereguleerd onder VLAREM.

Concreet zal de architectuur van het gedifferentieerde regime omtrent de BKG-vergunning er als volgt uitzien. Er wordt vertrokken van de twee relevante categorieën in Bijlage I van de ETS-richtlijn, nl. de categorie voor afvanginstallaties³⁶ en de categorie voor het vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag³⁷.

- Categorie afvanginstallaties:
 - o Afvanginstallaties zijn BKG-installaties in de zin artikel 8.1.2, 2° van het DABM (rubriek 16.12 van bijlage 1 van VLAREM). De BKG-verplichting wordt behandeld in VLAREM.
- Categorie installaties voor het vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag:
 - o Terminals voor vloeibaarmaking, zuiveringsinstallaties
 - Wanneer deze terminals voor vloeibaarmaking en zuiveringsinstallaties deel uitmaken van een bredere Bijlage I-activiteit, dan vallen deze terminals en zuiveringsinstallaties onder deze andere activiteit.³⁸
 - Voor stand-alone terminals en zuiveringsinstallaties voorziet Bijlage I van de ETS-richtlijn geen specifieke activiteit. Er kan evenwel worden geargumenteed dat terminals en

³⁵ Richtlijn (EU) 2023/959 van het Europees Parlement en de Raad van 10 mei 2023 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en Besluit (EU) 2015/1814 betreffende de instelling en de werking van een marktstabiliteitsreserve voor de EU-regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, *Pb.* 16 mei 2023.

³⁶ NI. de categorie "Afvangen van broeikasgassen van installaties die onder deze richtlijn vallen met het oog op vervoer en geologische opslag op een opslaglocatie waarvoor krachtens Richtlijn 2009/31/EG een vergunning is verleend."

³⁷ NI. de categorie "Vervoer van broeikasgassen voor geologische opslag in een opslaglocatie waarvoor krachtens Richtlijn 2009/31/EG een vergunning is verleend, met uitzondering van de emissies die onder een andere activiteit uit hoofde van deze richtlijn vallen."

³⁸ Zie considerans 69 van Richtlijn (EU) 2023/959: "Aangezien CO₂ naar verwachting ook via andere middelen dan pijpleidingen zal worden vervoerd, zoals per schip en per vrachtwagen, moet het huidige toepassingsgebied van bijlage I bij Richtlijn 2003/87/EG voor het vervoer van broeikasgassen met het oog op opslag, om redenen van gelijke behandeling en ongeacht of het vervoermiddel onder het EU-ETS valt, worden uitgebreid tot alle vervoermiddelen. Wanneer de emissies van het vervoer ook onder een andere activiteit uit hoofde van Richtlijn 2003/87/EG vallen, moeten de emissies om dubbel telling te voorkomen onder die andere activiteit worden geboekt."

zuiveringsinstallaties installaties zijn voor het vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag. Stand-alone terminals en zuiveringsinstallaties zijn dan ook BKG-installaties in de zin van artikel 8.1.2, 2° van het DABM. Rubriek 16.3 3° van bijlage I van VLAREM zal in deze zin worden aangepast om duidelijk te maken dat terminals voor vloeibaarmaking en zuiveringsinstallaties onder deze rubriek vallen.

- Pijpleidingen
 - Emissies uit pijpleidingen voor het vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag die zich binnen de scope van een andere BKG-installatie bevinden (bv. bij een verbrandingseenheid met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW) moeten behandeld worden onder deze andere activiteit.³⁹
 - De pompstations van pijpleidingen zijn vandaag BKG-installaties in de zin van artikel 8.1.2, 2° van het DABM (rubriek 16.3 3° bijlage I VLAREM). Met voorliggend voorontwerp wordt een aparte rechtsgrond gecreëerd voor de BKG-vergunningsplicht voor pijpleidingen (niet enkel voor de pompstations). VLAREM zal worden aangepast om deze pompstations bij pijpleidingen uit het toepassingsgebied van VLAREM te halen. Het regime voor deze pijpleidingen zal dan verder worden uitgewerkt bij het uitvoeringsbesluit van dit decreet.
- Andere vervoersmodi
 - Trucks en schepen zijn vandaag geen BKG-installaties in de zin van artikel 8.1.2, 2° van het DABM. Zij zijn immers geen vaste technische eenheden (en zijn bovendien niet ingedeeld in bijlage I bij VLAREM). Het voorontwerp voorziet dan ook een aparte rechtsgrond om deze vervoersmodi een verplichting rond het hebben van een BKG-vergunning op te leggen.

Er moet evenwel worden opgemerkt dat er nog grote onzekerheid bestaat over de behandeling van het vervoer van koolstofdioxide voor wat betreft de ETS-aspecten. Zo werd bijlage I van de ETS-richtlijn wel aangepast om ook alternatieve vervoersmodi te omvatten, maar de bepalingen van de richtlijn zelf blijven spreken van *stationary installations*. Waar het EU ETS dus in principe vertrok vanuit een logica van vaste installaties, worden nu inherent mobiele installaties (vrachtwagens, schepen, treinen) voor het vervoer van koolstofdioxide onder het toepassingsgebied gebracht. Deze uitbreiding brengt heel wat praktische vragen en problemen met zich mee. Ook de MRR-regelgeving blijkt vandaag niet aangepast aan CCS-activiteiten. Het valt dus niet uit te sluiten dat deze

³⁹ Zie considerans 69 van Richtlijn (EU) 2023/959: "Aangezien CO₂ naar verwachting ook via andere middelen dan pijpleidingen zal worden vervoerd, zoals per schip en per vrachtwagen, moet het huidige toepassingsgebied van bijlage I bij Richtlijn 2003/87/EG voor het vervoer van broeikasgassen met het oog op opslag, om redenen van gelijke behandeling en ongeacht of het vervoermiddel onder het EU-ETS valt, worden uitgebreid tot alle vervoermiddelen. Wanneer de emissies van het vervoer ook onder een andere activiteit uit hoofde van Richtlijn 2003/87/EG vallen, moeten de emissies om dubbelrekening te voorkomen onder die andere activiteit worden geboekt."

rechtsgrond en/of zijn uitvoeringsbepalingen significante wijzigingen zullen moeten ondergaan eens de Commissie duidelijkheid schept over de behandeling van CCS onder EU ETS.

Artikel 82

Net als voor gewone BKG-installaties voorziet de Vlaamse Regering in de nodige uitvoeringswetgeving. Deze bepaling is volledig analoog aan de bepaling uit het DABM, maar werd ontdubbeld om een duidelijke aparte rechtsbasis te creëren voor het vervoer van koolstofdioxide onder ETS (zie hierboven).

Artikel 83

Er wordt de Vlaamse Regering de mogelijkheid geboden om rapporteringsverplichtingen op te leggen aan beheerders van lokale clusters, het vervoersnetwerk, terminals voor vloeibaarmaking, gesloten industriële netten voor koolstofdioxide, directe leidingen, producenten en verbruikers. Deze data zal de Vlaamse Overheid in staat stellen zijn klimaatbeleid verder vorm te geven en te onderbouwen met concrete en accurate gegevens rond o.a. CCUS-volumes.

Artikel 84

Deze bepaling wijzigt artikel 591 van het Gerechtelijk Wetboek van 16 oktober 1967 (op grond van de theorie van de impliciete bevoegdheden, zoals bedoeld in artikel 10 van de BWHI) waarbij aan de vrederechter de bevoegdheid gegeven wordt om ongeacht het bedrag, kennis te nemen van geschillen betreffende de door dit decreet ingestelde erfdiensbaarheden en van de vorderingen inzake vergoeding van het nadeel veroorzaakt door de erfdiensbaarheden en de verplaatsingsregeling.

Door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden kunnen de gewesten ingrijpen op federale bevoegdheden mits voldaan is aan drie cumulatieve voorwaarden: de federale aangelegenheid kan slechts betreden worden wanneer dat (1) noodzakelijk is om de eigen bevoegdheden uit te oefenen; (2) de toepassing van de impliciete bevoegdheden mag maar een marginale weerslag hebben op de federale bevoegdheid; (3) de materie moet zich lenen tot een gedifferentieerde regeling.

Gebruikmaken van de impliciete bevoegdheden kan alleen in aangelegenheden die zich lenen tot een gedifferentieerde regeling. Als het integendeel om een aangelegenheid gaat die een uniforme aanpak vergt, is toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen uitgesloten. De aard van de zaak kan een eenvormige regeling noodzakelijk maken. Sedert 1988 heeft de bijzondere wetgever de energiebevoegdheden toegewezen aan de gewesten, behoudens de in de bijzondere wet tot hervorming der instellingen expliciet bepaalde uitzonderingen. Het vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag en verbruik is echter een exclusieve gewestbevoegdheid aangemerkt. Het is daarom niet meer dan logisch dat de gewesten de overtredingen van de geldende decreten en besluiten op gepaste wijze administratiefrechtelijk mogen sanctioneren. De aard van de aan de gewesten toegewezen bevoegdheden laat precies een regeling toe die voor differentiatie vatbaar is: het komt de gewestelijke decreetgever toe te bepalen welke verplichtingen er in casu gelden.

Gelet op de aard van deze erfdienstbaarheden is het van belang dat er snel een uitspraak over geschillen hieromtrent wordt gedaan. Anders komt een taak van algemeen belang potentieel in het gedrang. Daarom is de vrederechter het meest geschikte forum om uitspraak te doen over dergelijke geschillen. De ingreep is dan ook noodzakelijk.

Er wordt enkel bepaald dat de vrederechter bevoegd is kennis te nemen van dergelijke geschillen. Aan de te volgen gerechtelijke procedures enzovoort, wordt voorts niet geraakt. De toepassing van de impliciete bevoegdheden heeft dan ook maar een marginale weerslag op de federale bevoegdheid ter zake.

Dit leidt tot de conclusie dat de toewijzing van de bevoegdheid kennis te nemen van dergelijke geschillen volkomen beantwoordt aan de vereisten inzake de impliciete bevoegdheden, zoals bepaald door artikel 10 van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. De bevoegdheid van de Vlaamse decreetgever wordt hierdoor bevestigd.

Artikel 85 - 88

Deze bepalingen regelen de opheffing van de relevante bepalingen uit het Decreet Diepe ondergrond, nu deze materies zullen worden geregeld in het voorliggende voorontwerp van decreet.

Artikel 89

Aangezien de markt voor het vervoer van koolstofdioxide zich in de volgende jaren nog sterk zal ontwikkelen, is het aangewezen dat de werking van dit decreet geëvalueerd wordt. Het decreet voorziet daarom in een verplichting voor de Vlaamse Regering om uiterlijk vóór 1 juli 2028 en daarna vijfjaarlijks een evaluatierapport in te dienen bij het Vlaams Parlement over de werking van dit decreet. De Vlaamse Regering gaat bij de voorbereiding van dit evaluatierapport in dialoog met de relevante stakeholders (de VREG, de beheerders van de lokale clusters en de terminal, de beheerder van het vervoersnetwerk, de havenbedrijven, relevante sectorfederaties, commerciële partijen met CCUS-projecten etc.) om eventuele regelgevende obstakels bij de ontwikkeling van de CCUS-markt te identificeren. Op basis van deze dialoog en de rapporten van de VREG formuleert de Vlaamse Regering aanbevelingen in het evaluatierapport en legt het dit evaluatierapport voor aan het Vlaams Parlement.

Het decreet bepaalt daarbij al enkele sleutelmateries die door het evaluatierapport moeten worden behandeld. Zo zal tegen 2028 misschien duidelijk zijn dat de markt klaar is voor tariefmethodologieën, of dat de figuur van de lokale cluster aan nut heeft ingeboet door marktconsolidatie.

Het evaluatierapport ontnemt de VREG uiteraard niet de mogelijkheid om vroeger en uit eigen beweging adviezen uit te brengen over deze en andere materies. Stelt de regulator bijvoorbeeld al vroeger vast dat er een risico is op marktfalen, dan kan zij uit eigen beweging een advies uitbrengen om dit aan te kaarten.

Artikel 90

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het decreet.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR

Met het voorontwerp worden relatief beperkte gedeeltelijke omzettingen van Europese regelgeving doorgevoerd. Er werd daarom geopteerd voor een vereenvoudigde (verkorte) omzettingstabel.

Artikel 63	Artikel 21.1 en 21.2 richtlijn 2009/31/EG
Artikel 64	Artikel 21.3 en 21.4 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 65, paragraaf 1	Artikel 21.1 en 21.2 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 65, paragraaf 2	Artikel 21.3 en 21.4 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 66	Artikel 21.1 en 21.2 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 67	Artikel 21.1 en 21.2 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 68	Artikel 12.1 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 76, paragraaf 1	Artikel 22.1 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 76, paragraaf 2	Artikel 22.2 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 81	Bijlage I Richtlijn (EU) 2023/959
Artikel 82	Bijlage I Richtlijn (EU) 2023/959