

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

## BIS-NOTA AAN DE VLAAMSE REGERING

**Betreft:** - Ontwerp van decreet betreffende het vervoer van  
koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest  
- Definitieve goedkeuring na adviesvraag aan de afdeling  
Wetgeving van de Raad van State

*Carbon Capture, Utilisation and Storage (CCUS) is een techniek die een rol zal spelen bij het decarboniseren van industrie; voorliggend ontwerp 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. Het toezicht op deze netten wordt waargenomen door de VREG, die taken krijgt als regulator.*

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

*Ook bevat het ontwerp van decreet ook verschillende bepalingen rond veiligheidsaspecten van het vervoer van koolstofdioxide (met inbegrip van regels rond inspecties), voert het ontwerp verschillende monitoringsverplichtingen in en wordt voorzien in een decretale grondslag voor rapporteringsverplichtingen.*

*Tot slot voorziet het ontwerp van decreet in de opschuiving van de indieningstermijn voor de quota voor GSC en WKC van 30 april naar 31 oktober.*

# 1 SITUERING

## A. BELEIDSVELD/BELEIDSDOELSTELLING

BELEIDSDOMEIN: Omgeving

BELEIDSVELD: Klimaat

## B. VORIGE ADVIEZEN

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

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

Op 13 maart 2023 werd het begrotingsakkoord verkregen.

## C. EERSTE PRINCIPIËLE GOEDKEURING

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

De volgende adviezen werden verkregen:

- Op 28 april 2023 werd het advies van de VREG (ADV-2023-03) verkregen.
- Op 4 mei 2023 werd het advies van de Minaraad (2023-015) verkregen.
- Bij brief van 8 mei 2023 meldde de SERV dat de sociale partners beslist hadden om hun aandachtspunten op te nemen in het advies van de Minaraad.

## D. TWEEDE PRINCIPIËLE GOEDKEURING

De Vlaamse Regering hechtte in vergadering van 31 augustus 2023 haar tweede principiële goedkeuring aan het voorontwerp van decreet en gelastte de Vlaamse minister, bevoegd voor de energie, om over het ontwerpdecreet het advies van de afdeling Wetgeving van de Raad van State in te winnen binnen een termijn van dertig dagen.

# 2 **BESPREKING ADVIES RAAD VAN STATE (74.437/1)**

Op 4 december 2023 werd het advies (74.437/1) van de Raad van State, afdeling Wetgeving verkregen. Het advies gaat als bijlage 3

De Raad van State gaat in zijn advies uitgebreid in op verschillende aspecten in van het ontwerp van het decreet.

- **Gewestelijke bevoegdheid, met raadpleging van de andere entiteiten waar nuttig.** De Raad merkt op dat de Memorie van Toelichting uitgebreid ingaat op de bevoegdheidsgrond en formuleert geen opmerkingen hierrond. De Raad refereert wel naar wat eerder werd uiteengezet in advies 50.590/3. De Raad wijst erop dat het voorontwerp weerslag kan hebben op de uitoefening van bevoegdheden door de federale overheid en de andere gewesten. De Raad herinnert daarbij aan de verplichting van de federale loyauteit (Art. 143, §1 Gw.) en geeft aan dat het, in het licht van dit beginsel, aangewezen lijkt om vooraf overleg te plegen met de relevante entiteiten. De Raad geeft aan akkoord te kunnen gaan met de toelichting van de gemachtigde, maar herhaalt dat het voor bepaalde aspecten van de ontworpen regeling nuttig zal zijn om vooraf de verschillende entiteiten in België te raadplegen.

Deze opmerking kan worden gevolgd. De Raad geeft terecht aan dat vooraf overleg plegen met de andere entiteiten belangrijk zal zijn om problemen te vermijden en de praktische gevolgen van gewestelijke regelgeving in te schatten. In dit verband moet er op gewezen worden dat het ontwerpdecreet en de memorie van toelichting werden gedeeld met de andere entiteiten in de schoot van de Nationale Klimaatcommissie op 19 april 2023. De Memorie van Toelichting zal worden aangepast om de suggestie van de gemachtigd ambtenaar op te nemen, en verder wordt in de Memorie verduidelijkt dat ook voor uitvoeringswetgeving de Vlaamse Regering voorafgaandelijk overleg zal moeten plegen.

- **Kwaliteitsnormen: bepaalde normen gewestelijk, maar productnormen federaal.** De Raad merkt ook op dat de Vlaamse Regering er bij het aannemen van uitvoeringswetgeving over zal moeten waken dat de Regering niet op het bevoegdheidsterrein van de andere entiteiten treedt. Zo wijst de Raad er op dat het ontwerpdecreet bepaalt dat de Vlaamse Regering kwaliteitsnormen kan opleggen aan beheerders van een lokale cluster en beheerders van het vervoersnetwerk. Voor zover het gaat om maatregelen rond bijvoorbeeld de veiligheid en de reinheid van de pijpleidingen wordt er volgens de Raad binnen de gewestelijke bevoegdheid gebleven. Gaat het evenwel over normen waaraan moet worden voldaan voor de koolstofdioxide op de markt mag worden gebracht (o.a. ook vanuit milieuoogpunt) gaat het evenwel over een productnorm, waarvoor de federale overheid bevoegd is.

Deze opmerking kan worden gevolgd. Het vaststellen van normen waaraan koolstofdioxide moet voldoen vooraleer het op de markt kan worden gebracht is inderdaad een federale bevoegdheid en behoort geenszins tot de bevoegdheid van het Vlaamse Gewest.

Het uitgangspunt van de ontworpen bepalingen is om de Vlaamse Regering de mogelijkheid te geven bepaalde veiligheidsnormen en eisen te ontwikkelen waaraan de vervoerde koolstofdioxide moet voldoen voor het vervoer via pijpleidingen, maar ook bijvoorbeeld voor de veilige geologische opslag in een opslaglocatie. Het gaat met andere woorden niet om productnormen, maar om eisen voor het veilig vervoer en geologische opslag van koolstofdioxide.

In de Memorie van Toelichting wordt verduidelijkt dat de kwaliteitseisen geen productnormen (mogen) zijn.

- **Omzettingstabel: onvoldoende duidelijk.** De Raad merkt op dat de omzettingstabel niet voldoende duidelijk is en vraagt dan ook deze tabel te vervolledigen en te verduidelijken.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. De tabel wordt aangepast en vervolledigd.

- **Onduidelijkheid over omzetting Richtlijn 2023/959.** De Raad vraagt zich af of het de bedoeling is om het toepassingsgebied van Richtlijn 2023/959 uit te breiden naar vervoersondernemingen. De Raad adviseert om, als dit niet de bedoeling is, dichter bij de

tekst van de Richtlijn te blijven of, om als het wel de bedoeling is, dit duidelijker te maken in de ontworpen regeling.

Aan deze opmerking wordt geen gevolg gegeven.

Met Richtlijn 2023/959 werden alle vervoersmodi voor koolstofdioxide voor geologische opslag onder het toepassingsgebied van de ETS-richtlijn gebracht, waar voorheen enkel transport via pijpleidingen *in scope* was.<sup>1</sup> Dit genereerde verschillende praktische problemen, aangezien de BKG-vergunning in Vlaanderen volledig geïntegreerd is in (het milieutechnisch luik van) de omgevingsvergunning. Verschillende transportmodi hebben geen omgevingsvergunning nodig (trucks, binnenschepen, treinen) of hebben geen milieutechnisch luik in de omgevingsvergunning (pijpleidingen). Daarom werd er, in de omzetting van Richtlijn 2023/959, voor gekozen om een volledig nieuwe rechtsgrond in te voeren voor een BKG-vergunningsplicht voor deze transportmodi (de zgn. 'vervoersinstallatie voor koolstofdioxide'<sup>2</sup>, waarbij 'vervoersondernemingen voor koolstofdioxide' exploitanten zijn van vervoersinstallaties). Deze vervoersondernemingen zullen de BKG-vergunning die vereist is onder de ETS-richtlijn dan kunnen aanvragen volgens de procedure en modaliteiten, vastgelegd bij uitvoeringsbesluit.

Het gaat dus niet over een uitbreiding van de verplichting naar een categorie van installaties die niet, volgens de tekst van de Richtlijn, onder de verplichtingen van het EU ETS vallen. Richtlijn 2023/959 verplicht Lidstaten om alle transportmodi voor koolstofdioxide voor geologische opslag onder het toepassingsgebied van het EU ETS te brengen. Met de aparte regeling voor vervoersondernemingen wordt gevolg gegeven aan deze verplichting.

Om dit duidelijker te maken wordt bovenstaande uitleg ook hernomen in de Memorie van Toelichting, en wordt de Memorie van Toelichting verder aangevuld om het nieuwe regime duidelijk te maken.,

- **Beheer netwerken: dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn.** De Raad stelt vast dat het beheer van het vervoersnetwerk, het beheer van een lokale cluster en het beheer van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide een dienst uitmaakt in de zin van de Dienstenrichtlijn, en lijkt aan te geven dat het niet om een concessie in de zin van de Richtlijn Concessies gaat.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. In de Memorie van Toelichting wordt verduidelijkt dat het gaat om een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Het gaat niet om een concessie, aangezien het niet gaat over een dienst die een aanbestedende dienst of aanbestedende instantie laat uitvoeren door een onderneming. Ook wordt voor het beheer van de lokale cluster een argumentatie ingevoerd over de verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn.

- **Monopolie van de vervoersnetwerkbeheerder: verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn.** De Raad stelt dat er ernstige vragen rijzen over de verenigbaarheid van de regeling over het

---

<sup>1</sup> Considerans 69: "As CO<sub>2</sub> is also expected to be transported by means other than pipelines, such as by ship and by truck, the current coverage in Annex I to Directive 2003/87/EC for transport of greenhouse gases for the purpose of storage should be extended to all means of transport for reasons of equal treatment and irrespective of whether the means of transport are covered by the EU ETS."

<sup>2</sup> Zie art. 2.29°: "een technische eenheid waarin de activiteit 'vervoer van broeikasgassen met het oog op geologische opslag op een opslaglocatie waarvoor krachtens Richtlijn 2009/31/EG een vergunning is verleend', zoals vermeld in Bijlage I van Richtlijn 2003/87/EG, plaatsvindt, alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging, met uitzondering van de BKG-installaties, vermeld in artikel 8.1.2, 2° van het decreet van 5 april 1995 houdende algemene bepalingen inzake milieubeleid".

vervoersnetwerk met de Dienstenrichtlijn. De Raad geeft daarbij aan dat het monopolie van de vervoersnetwerkbeheerder mogelijks een schending van de Dienstenrichtlijn uitmaakt, met name de vereiste rond non-discriminatie. De Raad lijkt daarbij de mening toegedaan dat minder beperkende maatregelen mogelijk zijn, nu in andere gewesten minder verregaande regimes gelden en nu er reeds commerciële projecten werden aangekondigd. De Raad geeft aan dat daarom in de Memorie van Toelichting een argumentatie zal moeten worden opgenomen waarom het beheer van het vervoersnetwerk een wettelijk monopolie vereist.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. Vooreerst moet worden opgemerkt dat de Raad lijkt af te stappen van zijn vaste adviespraktijk in elektriciteit, gas en waterstof dat een unieke beheerder strijdig is met het Europese recht. Waar het in vorige adviezen altijd uitging van een absolute strijdigheid met het vrij verkeer van diensten en vrijheid van vestiging, geeft de Raad nu aan dat een enkele beheerder voor het vervoersnetwerk mogelijk is mits voldoende onderbouwing.

Deze nuancering is logisch, nu de door de Raad geciteerde adviespraktijk niet wordt gevolgd door de Europese Commissie. De adviespraktijk van de Raad van State, zoals recent nogmaals bevestigd over de zgn. Waterstofwet<sup>3</sup>, baseert zich immers op een Met Redenen Omkleed Advies van de Europese Commissie (Inbreukprocedure nr. 2014/2189).<sup>4</sup> De Commissie argumenteerde dat België de artikelen 10, §2 van de Derde Elektriciteitsrichtlijn en de Derde Gasrichtlijn niet correct had omgezet door slechts één transmissienetbeheerder en één vervoersnetbeheerder toe te laten. De Commissie kwam tot die conclusie door een teleologische interpretatie van de richtlijnartikelen in het licht van het recht op vrijheid van vestiging en het vrij verkeer van kapitaal (niet van diensten). De Belgische Staat formuleerde echter een uitgebreid beargumenteerde repliek op de argumenten van de Europese Commissie. De Commissie heeft deze argumentatie duidelijk aanvaard, nu in de daaropvolgende zaak voor het Hof van Justitie de Commissie dit specifieke punt niet opwierp in zijn verzoekschrift.<sup>5</sup> De Belgische wetgever had nochtans op dit specifieke punt zijn wetgeving niet aangepast, zoals ook de Raad van State zelf opmerkte.<sup>6</sup> Er kan dan ook worden geconcludeerd dat de Europese Commissie de argumentatie van de Belgische Staat heeft aanvaard en de Raad dus niet bijtreedt in zijn interpretatie van de Gas- en Elektriciteitsrichtlijnen in het licht van de vrijheid van vestiging en vrijheid van kapitaal.

Overigens is de parallel die de Raad trekt (voetnoot 23 van het advies) tussen koolstofdioxide en waterstof niet helemaal correct. De federale Waterstofwet is immers een omzetting van (op moment van stemming nog niet gefinaliseerde) Europese wetgeving, nl. het Gas Package. Voor koolstofdioxide bestaat er (op dit moment) geen soortgelijke gedetailleerde Europese (ontwerp)regelgeving.

Het feit dat in andere Gewesten (voorlopig) een minder verregaand regime geldt (en dat de Raad daarin een bevestiging ziet van het niet-proportionele karakter van de regeling) moet ook sterk worden genuanceerd.

- De Raad verwijst naar vigerende Waalse regelgeving, maar lijkt niet op de hoogte te zijn dat de Waalse Regering een nieuw ontwerp van decreet over het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen een tweede keer principieel

<sup>3</sup> Adv.RvS 71.998/VR/3 van 12 oktober 2022.

<sup>4</sup> Zie Adv.RvS 69.159/3 van 6 mei 2021: *'In de eerste plaats vertrekt het ontwerp, zoals de Europese Commissie in haar met redenen omkleed advies met betrekking tot de Belgische omzetting van het derde energiepakket heeft opgemerkt, vanuit de foutieve premisse dat er slechts één transmissienetbeheerder kan zijn, die het volledige net in eigendom bezit.'* (eigen onderlijning).

<sup>5</sup> HvJ 3 december 2020, Commissie v. België, C-767/19.

<sup>6</sup> Adv. RvS Nr. 69.159/3 van 6 mei 2021.

goedkeurde op 1 december 2023.<sup>7</sup> Het Waalse decreet voorziet daarbij in één unieke beheerder voor het gehele Waalse Gewest met de mogelijkheid om, na toelating te hebben verkregen van de Waalse Regering, '*ramifications locales*' op te richten. De Waalse netbeheerder moet daarbij bovendien voor minstens 50% in handen zijn van een publieke overheid. Het argument van de Raad, dat andere gewesten het bewijs zijn dat een minder verregaande regeling mogelijk is, overtuigt dus niet in het licht van de ontworpen Waalse regelgeving. Ook de Waalse Regering identificeerde duidelijk manco's in het vigerende kader (en gaat op bepaalde punten zelfs verder dan het Vlaamse kader).

- Waar het niet uitgesloten is dat in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest CCU-toepassingen zullen worden ontplooid, lijkt het met de huidige stand van de techniek weinig waarschijnlijk dat er transportnetwerken zullen worden uitgebouwd op het Brusselse grondgebied. Er zijn immers te weinig geschikte puntbronnen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Dat de Brusselse regeling zeer beperkt is hoeft dus niet te verbazen, nu de verwachting is dat deze regelgeving weinig tot nooit toepassing zal vinden in Brussel. Het feit dat de Brusselse ordonnantiegever zijn regelgeving (in tegenstelling tot de Waalse decreetgever) niet aanpast kan dus niet gezien worden als 'bewijs' van het disproportionele karakter van de Vlaamse regeling.
- De verwijzing van de Raad naar het huidige Vlaamse kader als 'bewijs' dat een minder verregaande regeling mogelijk is, is tot slot ietwat vreemd. Zoals toegelicht in de Memorie van Toelichting is het huidige Vlaamse kader bijzonder rudimentair, aangezien bij omzetting van de CCS-richtlijn er (bij gebrek aan bewezen geologisch opslagpotentieel in Vlaanderen) geen duidelijke *pathway* was naar toepassing van CCS in Vlaamse context. Nu Europese vervoersnetwerken (bv. van Vlaanderen naar Noorwegen) in de nabije toekomst een realiteit zullen zijn, botste dit rudimentaire kader sterk op zijn limieten.

De verwijzing naar commerciële projecten als bewijs dat een minder verregaande regeling mogelijk is overtuigt ook niet. Sterker nog: de commerciële aankondigingen lijken daarbij eerder aan te geven dat het Vlaamse Gewest de toekomstige marktarchitectuur (gebaseerd op verschillende lokale initiatieven en één vervoersnetwerk voor bovengewestelijk vervoer) correct inschat. Ghent Carbon Hub, het project waar de Raad naar verwijst, is immers een van de Vlaamse projecten die zich vooral op lokaal niveau zal situeren (in de haven van Gent). Ook Port of Antwerp-Bruges lijkt, via het partnerschap Antwerp@C, vooral te willen inzetten op de uitbouw van lokale infrastructuur in de haven van Antwerpen.

Tot slot lijkt de Raad er van uit te gaan dat er alternatieve vervoersmiddelen zijn die zullen verhinderen dat er een natuurlijk monopolie zal ontstaan. Voor vervoer over relatief korte afstand moet deze mogelijkheid eerst en vooral zeer sterk worden genuanceerd, nu bij het vervoer van grote volumes op kortere afstanden vervoer via pijpleidingen bijna altijd veruit de goedkoopste en meest efficiënte vervoersoptie zal zijn. In vele gevallen zal de economische case voor vervoer via andere modi daar compleet afwezig zijn. Ook voor het vervoer op langere afstand moet de mogelijkheid tot het gebruik van alternatieve vervoersmodi worden genuanceerd. In een eerste fase van de markt zal koolstofdioxide inderdaad verscheept worden, nu de uitbouw van pijpleidinginfrastructuur in de Noordzee pas op middellange termijn gefinaliseerd zal zijn. Zodra de offshore-pijpleidinginfrastructuur gebouwd is zal vervoer via schepen

---

<sup>7</sup> De agenda van de Waalse Regering is beschikbaar op de website van de Waalse Regering.

echter niet altijd een economisch werkbaar alternatief zijn, nu vervoer via schepen vaak duurder is dan vervoer via pijpleidingen.

Om gevolg te geven aan de opmerking van de Raad wordt dan ook in de Memorie van Toelichting een uitgebreide argumentatie opgenomen over de verenigbaarheid van de regeling rond het vervoersnetwerk met de Dienstenrichtlijn.

- **Aanduiding van de beheerders: transparantie bij de aanwijzing.** De Raad stelt ook dat er, in de Memorie van Toelichting, best wordt ingegaan op de wijze waarop de beheerders zullen worden aangesteld en hoe transparantie daar zal worden gewaarborgd. De Raad verwijst daarbij naar het antwoord van de gemachtigde op de vragen van de auditeur en suggereert deze uitleg over te nemen in de Memorie.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. De uitleg van de gemachtigde wordt (in licht gewijzigde vorm) opgenomen in de Memorie van Toelichting.

Overigens werd op 22 december 2023 een uitvoeringsbesluit van het ontwerp van decreet een eerste keer principiële goedgekeurd door de Vlaamse Regering.<sup>8</sup> In dit ontwerp wordt de aanwijzingsprocedure verder uitgewerkt, waarbij er wordt gewerkt met een aankondiging in het Belgisch Staatsblad, waarbij de termijn voor kandidatuurstelling 90 dagen bedraagt. Zo wordt een transparante en competitieve aanwijzingsprocedure gegarandeerd, met voldoende tijd voor potentiële kandidaten om een kandidatuur in te dienen. Dergelijk termijn wordt bijvoorbeeld ook gehanteerd in de recent aangenomen Waterstofwet.<sup>9</sup>

- **Verenigbaarheid met primair Europees mededingingsrecht.** Daarnaast stelt de Raad dat er vragen rijzen omtrent de verenigbaarheid van de ontworpen regeling met het Europees primair mededingingsrecht. De Raad vraagt zich daarbij af of een deelname aan de markt enerzijds en controle over de vervoersbehoeften anderzijds wel verenigbaar is met de Europese regelgeving inzake mededinging. De Raad wijst er daarbij op dat het ontwerp van decreet slechts voorziet in een regime van juridische ontvlechting en geen eigendomsontvlechting, en stelt vast dat er dus een reële kans is dat een bedrijf dat koolstofdioxide afvangt ook vervoersactiviteiten zal ontplooiën. Voorgaande en de prerogatieven van de beheerders doen de Raad besluiten dat het risico bestaat dat de decreetgever bijdraagt aan een situatie van misbruik van machtspositie.

Deze opmerking wordt gedeeltelijk gevolgd. Het is niet helemaal duidelijk of de Raad in zijn advies lijkt aan te sturen op volledige eigendomsontvlechting. In een dergelijke lezing kan het advies van de Raad zeker niet worden gevolgd. Vooreerst moet worden vastgesteld dat de situatie die de Raad omschrijft (nl. een onderneming die zowel activiteiten rond afvang als rond vervoer ontplooit) ook zou voorkomen zonder de ontworpen decretale regeling. Vandaag is er in sectorale Europese wetgeving geen verbod of beperking voor een onderneming om zowel koolstofdioxide af te vangen als een transportnetwerk voor koolstofdioxide op te zetten. Een onderneming die een transportnetwerk uitbaat moet slechts, onder de huidige bepalingen van de CCS-richtlijn, transparant en op niet-discriminatoire wijze toegang verlenen. Er is met andere woorden geen Europeesrechtelijke verplichting om ontvlochten te zijn. Op dit moment voorzien vele Lidstaten daarom zelfs in geen enkele ontvlechtigingsvereiste voor CCS-activiteiten.

Een eigendomsontvlechting zou daarnaast significante barrières opwerpen voor (bestaande en toekomstige) CCS-projecten, waarbij verschillende geplande projecten

---

<sup>8</sup> VR 2023 2212 DOC.1958/2BIS.

<sup>9</sup> Artikel 9, §1 van de wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen.

zelfs volledig niet zouden kunnen doorgaan. Om de opkomst van deze CC(U)S-projecten, die cruciaal zijn voor de klimaattransitie, niet onnodig te belemmeren wordt dan ook niet voorzien in eigendomsontvlechting. Met een systeem van juridische ontvlechting wordt in het ontwerp van decreet een (weliswaar minder verregerende, maar ook effectieve) beveiliging ingebouwd. De ontworpen regeling probeert, door middel van een systeem van goedkeuringstoezicht en een systeem van juridische ontvlechting, garanties in te bouwen.

Er is met andere woorden geen enkele Europeesrechtelijke verplichting om eigendomsontvlechting te vereisen, en dergelijke eigendomsontvlechting zou bovendien een nefaste impact hebben op lopende projecten in Vlaanderen (en België). Voor zover de Raad in zijn advies zou aansturen op een strikt regime van eigendomsontvlechting, kan de Raad niet worden gevolgd.

De opmerking van de Raad over de prerogatieven van de beheerders moet daarnaast ook sterk worden genuanceerd. Het gaat in essentie om erfdienstbaarheden voor de beheerders van het vervoersnetwerk en de lokale clusters en over bepaalde mogelijkheden om het openbaar domein te gebruiken.

- De prerogatieven van de beheerders zijn, in essentie, erfdienstbaarheden voor de beheerders van het vervoersnetwerk en de lokale clusters, waarbij een robuust evenwicht werd gezocht tussen rechten en plichten. Het recht om takken af te hakken, in te korten en bomen te rooien is bijvoorbeeld afhankelijk van een stilzitten van een houder van het zakelijke recht in kwestie en is onderhevig aan een compensatieplicht bij rooien. Bouwen boven of onder private gronden is beperkt tot die gronden die onbebouwd zijn en wordt afhankelijk gesteld van een verklaring van openbaar nut door de Vlaamse Regering, die er bovendien voorwaarden aan kan koppelen. De Raad van State oordeelde in het verleden al dat de regeling rond erfdienstbaarheden voor distributienetbeheerders voor aardgas en elektriciteit billijk was.<sup>10</sup>

Daarnaast wordt, in tegenstelling tot het regime voor distributienetbeheerders voor aardgas en elektriciteit (art. 4.1.26 Energiedecreet), bewust niet voorzien in een onteigeningsrecht, nu het nog niet aan de orde lijkt om beheerders dezelfde onteigeningsrechten toe te kennen die distributienetbeheerders genieten. Daarnaast is er ook geen decretaal recht op toegang tot zijn installaties die zich bevinden in de inrichting van de producent of gebruiker, zoals dat wel het geval is bij aardgas en elektriciteit (4.1.26/1 Energiedecreet). Ook hier lijkt een dergelijk recht, in de huidige stand van de markt, niet aan de orde.

Om duidelijker te maken dat het gaat over erfdienstbaarheden wordt het opschrift van afdeling 5 in hoofdstukken 3 en 4 wel aangepast, nu de Raad bijzonder gewicht lijkt toe te kennen aan het gebruik van de term prerogatief (voetnoot 32 van het advies).

- Het gebruik van het openbaar domein wordt afhankelijk gesteld van een expliciete toestemming van een voorafgaande domeintoelating van de domeinbeheerder, die daarbij bovendien voorwaarden kan opleggen aan de toelating. Daarnaast kan de domeinbeheerder op elk moment voorwaarden toevoegen en vragen de pijpleidingen en steunen weg te nemen, te verplaatsen of aan te passen. Dit alles gebeurt op kosten van de beheerders.

---

<sup>10</sup> Adv. RvS. 50.543/3.



Ook hier moeten de 'bijzondere rechten' die worden toegekend dus ook (sterk) worden genuanceerd.

Er kunnen tot slot ook vraagtekens gezet worden bij de stelling van de Raad in randnummers 10.3 en 10.4 dat het feit dat een beheerder een voorstel maakt voor technisch reglement private actoren regelgevende bevoegdheden geeft. Er lijkt immers geen sprake van (pseudo)wetgevende bepalingen in het technisch reglement. Uit voorzorg wordt er evenwel wel tegemoet gekomen aan de opmerking van de Raad door het mechanisme voor de opstelling en goedkeuring van technische reglementen gelijk te trekken met het regime dat geldt voor technische reglementen bij thermische energie (art. 4/1.2.1 Energiedecreet). Zo ligt het initiatief voor het technisch reglement bij de VREG en niet bij de beheerder, en wordt de eenheid van de verordenende macht gewaarborgd door een goedkeuring door de Vlaamse Regering. Dergelijke delegatie is gerechtvaardigd omwille van het niet-beleidsmatige karakter en de hoofdzakelijk technische draagwijdte van het technisch reglement.<sup>11</sup> Een verschilpunt tussen beide regimes is wel dat, waar bij thermische energie de VREG een technisch reglement kan opstellen (maar daar geenszins toe verplicht is), bij voorliggend decreet de VREG wel verplicht is om een technisch reglement op te stellen.

- **Verenigbaarheid van toelatingsprocedure voor directe leidingen met de vrijheid van ondernemen.** De Raad merkt op dat het artikel 71, eerste lid van het voorontwerp een zeer stringent kader invoert voor wat betreft de aanleg van een 'directe leiding' die de eigen site overschrijdt. De Raad geeft aan dat er vragen rijzen over het gerechtvaardigd en proportioneel karakter van deze regeling. Zo wijst de Raad erop dat de decreetgever in de gelijkaardige regeling voor de gas- en elektriciteitssector van artikel 4.5.1 van het Energiedecreet enkele jaren geleden de voorwaarde van het gebrek aan aanbod tot aansluiting op of toegang tot het net tegen redelijk economische of technische voorwaarden heeft weggelaten. De ontworpen regeling van artikel 71, eerste lid van het voorontwerp zou aldus in een strengere regeling voor directe leidingen voorzien dan in de gas- en elektriciteitssector. De Raad besluit op basis hiervan dat het voorontwerp en in het bijzonder artikel 71, eerste lid van het voorontwerp dient te worden onderworpen aan een nieuw onderzoek.

Deze opmerking wordt gevolgd. Het regime voor directe leidingen wordt gelijkgetrokken met het versoepelde regime voor directe leidingen voor aardgas. Daarmee wordt de verplichte voorwaarden van 1) weigering van toegang en 2) gebrek aan aanbod onder redelijke economische en technische voorwaarden geschrapt. De VREG kan enkel nog weigeren wanneer niet meer voldaan is aan de voorwaarden, opgelegd door de Vlaamse Regering of wanneer de veiligheid van andere netten in het gedrang komt. Er moet wel worden opgemerkt dat dit expliciet ingaat tegen het advies van de VREG, die op dit punt adviseerde dat een gebrek aan aanbod een verplichte voorwaarde moest zijn.

- **Veelvoud aan technische reglementen inzake toegang door derden verenigbaar met artikel 21 van richtlijn 2009/31/EG.**<sup>12</sup> De Raad merkt in randnummer 10 op dat door middel van het ontwerp van decreet mogelijks een veelvoud van technische reglementen kunnen ontstaan betreffende de toegang door derden tot een lokale cluster of vervoersnetwerk.

---

<sup>11</sup> Zie bv. Adv.RvS 66.870/3.

<sup>12</sup> Richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 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).

- 1) *Conformiteit met het Unierecht.* De Raad gaat dieper in op verenigbaarheid van de regeling met artikel 21 van de CCS-richtlijn, aangezien meerdere beheerders van lokale clusters zelf voorwaarden kunnen opstellen en de VREG deze vervolgens kan goedkeuren. De Raad van State verwijst daarbij naar het antwoord van de gemachtigde op de vragen van de auditeur en adviseert om de argumentatie omtrent de conformiteit met het Unierecht op te nemen in de Memorie van Toelichting.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. De argumentatie omtrent de conformiteit met het Unierecht wordt opgenomen in de Memorie van Toelichting.

- 2) *Rol en positie van VREG.* Daarnaast geeft de Raad van State aan dat er aanvullende bepalingen moeten worden opgenomen betreffende de rol en positie van de VREG. De rol die wordt toebedeeld aan de VREG inzake de goedkeuring van het technisch reglement met betrekking tot de toegang van derden tot een lokale cluster of vervoersnetwerk en het bepalen van minimale elementen, moet in overeenstemming zijn met het legaliteitsbeginsel<sup>13</sup>. Bovendien impliceert de regeling volgens de Raad dat bepaalde regelgevende bevoegdheden worden gedelegeerd aan private actoren, iets wat moeilijk in overeenstemming kan worden geacht met de algemene beginselen van het publiek recht. Om die reden moet het ontwerp van het decreet worden aangevuld met bepalingen omtrent het toezicht door de Vlaamse Regering of het Vlaams Parlement. Hierbij moet er echter gewaakt worden over de voorgeschreven onafhankelijkheid van de VREG.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. Er kunnen vraagtekens gezet worden bij de stelling van de Raad dat het feit dat een beheerder een voorstel maakt voor technisch reglement private actoren regelgevende bevoegdheden geeft. Er lijkt immers geen sprake van (pseudo)wetgevende bepalingen in het technisch reglement. Uit voorzorg wordt er evenwel wel tegemoet gekomen aan de opmerking van de Raad door het mechanisme voor de opstelling en goedkeuring van technische reglementen gelijk te trekken met het regime dat geldt voor technische reglementen bij thermische energie (art. 4/1.2.1 Energiedecreet). Zo ligt het initiatief voor het technisch reglement bij de VREG en niet bij de beheerder, en wordt de eenheid van de verordenende macht gewaarborgd door een goedkeuring door de Vlaamse Regering. Dergelijke delegatie is gerechtvaardigd omwille van het niet-beleidsmatige karakter en de hoofdzakelijk technische draagwijdte van het technisch reglement.<sup>14</sup> Een verschilpunt tussen beide regimes is wel dat, waar bij thermische energie de VREG een technisch reglement kan opstellen (maar daar geenszins toe verplicht is), bij voorliggend decreet de VREG wel verplicht is om een technisch reglement op te stellen.

- **Begrippen lokale cluster en gesloten industrieel net: verduidelijking nodig.** De Raad werpt op dat de afbakening tussen de termen lokale cluster en het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide onduidelijk is. De Raad stelt dat het onderscheid tussen beide begrippen aan een nieuw onderzoek moet worden onderworpen, en dat de ratio van het verschil in regulering daarbij ook duidelijker moet worden verantwoord.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. Om duidelijker te maken dat het GINVK bestemd is voor samenwerkingen rond uitwisseling van koolstofdioxide bij producenten en verbruikers wordt de definitie aangepast. Daarnaast wordt de Memorie van Toelichting aangevuld om de ratio van het onderscheid tussen beide rechtsfiguren duidelijker te maken.

---

<sup>13</sup> Opgenomen in artikel 9, tweede lid van bijzondere wet van 8 augustus 1980.

<sup>14</sup> Zie bv. Adv.RvS 66.870/3.

- **Begrip eigen site: onduidelijk en onvoldoende gestaafd.** De Raad verwijst naar de kritiek die de VREG uitte over het begrip eigen site in zijn advies. De Raad dringt aan op een transversale oefening over het begrip eigen site. Daarnaast geeft de Raad aan dat, in het licht van de opmerkingen van de regulator, er twijfels kunnen rijzen of het gebruik van het begrip eigen site wel verantwoord is in het licht van het grondwettelijk gelijkheidsbeginsel. De Raad geeft hierbij aan dat een verwijzing naar andere sectorale regelgeving geenszins een afdoende motivering inhoudt.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. In het licht van de fundamentele opmerkingen van de VREG en de opmerkingen van de Raad wordt het begrip eigen site niet meer gebruikt. De notie wordt vervangen door de term 'bedrijfssite van de producent of de gebruiker'. In de Memorie van Toelichting wordt een bespreking van de term in het licht van het advies van de VREG opgenomen.

- **Artikelsgewijze commentaren.** Tot slot formuleert de Raad van State gedetailleerde commentaren over bepaalde artikels in het ontwerp:

- **Artikel 3:** in artikel 3, 10° van het voorontwerp moeten de woorden "de Richtlijnen 200/60/EG," worden vervangen door de woorden "de Richtlijnen 2000/60/EG,".

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. De aanpassing werd doorgevoerd in artikel 3 van het ontwerp van decreet.

- **Artikel 4:** Met betrekking tot artikel 4, derde lid van het ontwerp van decreet merkt de Raad op dat de bewoording in de laatste zin aangepast moet worden naar "... bekendmaking van dit decreet".

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. De aanpassing wordt doorgevoerd in artikel 4 van het ontwerp van het decreet.

- **Artikel 10 en 30:** de Raad merkt op dat de decreetgever moet waarborgen dat bij het hernieuwen van de aanwijzing van de beheerders er opnieuw een transparante en onpartijdige selectieprocedure bestaat voor het opnieuw verlenen of verlengen van de verlopen vergunningen. Dergelijke selectieprocedure zal moeten waarborgen dat deze niet enkel kan leiden tot de toewijzing van de verlenging aan de bestaande beheerders.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. De Raad merkt terecht op dat ook bij het opnieuw verlenen of verlengen van een termijn de bepalingen van de Dienstenrichtlijn zullen moeten worden gevolgd. Zoals evenwel uiteengezet in de Memorie van Toelichting is de ontworpen regeling voor aanwijzing (en dus ook voor eventuele verlengingsbeslissingen) conform de Dienstenrichtlijn. Er wordt verwezen naar deze uitleg. Wel wordt in artikel 10 en 30 verduidelijkt dat voor het einde van zijn mandaat een beheerder een vernieuwingsaanvraag kan indienen, en dat de Vlaamse Regering daarbij opnieuw de aanwijzingsprocedure volgt.

- **Artikel 11 en 31:** Met betrekking tot artikel 11 §5 van het ontwerp van decreet geeft de Raad van State aan dat de Vlaamse Regering een concrete invulling zal moeten geven aan de criteria betreffende de aanwijzing van een beheerder van een lokale cluster. Artikel 10, lid 2, d) van de Dienstenrichtlijn schrijft namelijk voor dat vergunningsstelsels moeten gebaseerd zijn op criteria die 'duidelijk en ondubbelzinnig' zijn om te beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen. Dit geldt naar analogie ook voor artikel 31 §4 van het ontwerp, betreffende de aanwijzing van de beheerder van een vervoersnetwerk.

Van deze opmerking wordt akte genomen. Bij de uitwerking van de criteria in zowel artikel 11, §5 als in artikel 31 §4 van het ontwerp zal inderdaad op het niveau van het uitvoeringsbesluit rekening moeten worden gehouden met de vooropgestelde bepaling van de Dienstenrichtlijn.

- **Artikel 12:** de Raad merkt op dat de verwijzing in artikel 12, eerste lid, punt 11° niet lijkt te kloppen.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven.

- **Artikel 19 en 39:** De Raad merkt verder op dat in artikel 19, §3 van het ontwerp van decreet melding wordt gemaakt over de goedkeuring van de Vlaamse Regering van het ontwikkelingsplan, ingediend door de beheerder van een lokale cluster. Echter wordt er in de derde paragraaf verwezen naar paragraaf 1 van artikel 19, waar er geen melding wordt gemaakt van een goedkeuring van dit plan door de Vlaamse Regering. Dit geldt naar analogie voor artikel 39, §3, eerste lid van het ontwerp van decreet, waarin ook wordt verwezen naar “de goedkeuring, vermeld in paragraaf 1”.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. In beide artikelen wordt in paragraaf 1 expliciet bepaald dat het ontwikkelingsplan wordt goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

- **Artikel 22 en 42:** de Raad merkt op dat het nuttig kan zijn om in de Memorie van Toelichting beknopt uiteen te zetten dat is voldaan aan de voorwaarden voor de toepassing van de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden om de federale materie inzake het vaststellen van de bevoegdheden van de vrederechter te regelen.

Deze opmerking behoeft geen gevolg. Er was immers al een argumentatie op basis van artikel 10 BWHI opgenomen in de Memorie van Toelichting over deze materie (bij het artikel dat het de bevoegdheid van de vrederechter regelt in het Gerechtelijk Wetboek).

- **Artikel 55 en 59:** De Raad van State vraagt zich af of tegen de betrokken beslissing van de VREG, omtrent de voorafgaande toelating inzake de aanleg en het beheer van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide, een beroep openstaat bij een rechter in volle rechtsmacht. In lijn met artikel 144 van de Grondwet behoren geschillen over burgerlijke rechten namelijk bij uitsluiting tot de bevoegdheid van de rechtbanken. Als gevolg moet er tegen de beslissing van de VREG inzake de toelating tot de aanleg en het beheer van een GINVK, bepaald in artikel 55 van het ontwerp van decreet, een beroep in volle rechtsmacht mogelijk zijn bij een rechtbank van de rechterlijke orde. Hetzelfde geldt voor artikel 59 omtrent de aansluiting van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide op een terminal voor vloeibaarmaking gelegen buiten de geografisch afgebakende industriële locatie.

Deze opmerking kan niet worden gevolgd. De Raad kan niet worden gevolgd in zijn stelling dat toelatingsbeslissingen voor gesloten industriële netten voor koolstofdioxide of voor terminals voor vloeibaarmaking betrekking hebben op burgerlijke rechten. In het verleden nam de Raad bijvoorbeeld al kennis van geschillen over toelatingsbeslissingen van de VREG over directe leidingen, wat er op wijst dat het om objectief contentieux gaat.<sup>15</sup> Er zijn geen duidelijke redenen om aan te nemen dat toelatingsbeslissingen voor gesloten industriële

---

<sup>15</sup> RvS 13 maart 2014, nr. 226.731.

netten voor koolstofdioxide of terminals voor vloeibaarmaking daarbij niet onder het objectief contentieus vallen. Het gaat immers duidelijk niet om een gebonden bevoegdheid voor de VREG.

Meer algemeen is de bezorgdheid van de Raad omtrent rechtszekerheid (over waar beroep aanhangig kan gemaakt worden tegen welke beslissing) evenwel terecht. Om de rechtszekerheid te waarborgen voorziet het hangende voorstel van decreet betreffende de Vlaamse Nutsregulator<sup>16</sup> (zoals geamendeerd) in dat verband al in een bepaling waarbij wordt bepaald dat de Raad van State kennis neemt van alle beroepen tegen beslissingen van de VREG in uitvoering van voorliggend ontwerp van decreet, tenzij expliciet anders voorzien. Het voorliggend decreet wordt daarnaast aangepast om voor twee gevallen een afwijkende regeling te voorzien:

- De beslissingen van de VREG tot goedkeuring van de tarieven voor de lokale clusters en het vervoersnetwerk. Voor aardgas en elektriciteit wordt tegen dergelijke beslissingen immers al voorzien in een beroep bij het Hof van Beroep van Brussel, zetelend zoals in kort geding. In de Memorie van Toelichting wordt bijkomend toegelicht waarom, in het licht van de leer van impliciete bevoegdheden in artikel 10 BWHI, dit noodzakelijk is.
  - De beslissingen van de VREG omtrent geschillen rond de toegang tot lokale clusters, het vervoersnetwerk, terminals voor vloeibaarmaking en gesloten industriële netten voor koolstofdioxide. Deze geschillen gaan immers, zoals de Raad in het verleden al bevestigde<sup>17</sup> en met het voorliggende advies opnieuw bevestigt, over burgerlijke rechten. Voor deze beslissingen wordt verwezen naar de bevoegdheidsregeling van het Gerechtelijk Wetboek, nu er op dit moment nog geen voldoende noodzaak is om (op basis van artikel 10 BWHI) de aanduiding van een specifieke rechtbank te rechtvaardigen.
- **Artikel 66:** De Raad van State merkt op dat de decreetgever de beheerders van vervoersnetwerken die gelegen zijn in andere gewesten niet eenzijdig kan verplichten om opmerkingen te maken over tariefvoorstellen. Indien de in artikel 66, §2, eerste lid, van het ontwerp vermelde consultatie echter geïnterpreteerd wordt in de zin dat het gaat om een loutere mogelijkheid om opmerkingen te geven, rijst er volgens de Raad van State geen bezwaar tegen deze bepaling. De Raad van State heeft eenzelfde opmerking over artikel 66, §3, eerste lid, van het ontwerp met tevens de vaststelling dat er twee andere gewesten mogelijk betrokken partij kunnen zijn in het overleg en dat het artikel best in die zin wordt aangepast.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. De Raad merkt terecht op dat de bepaling geen verplichting om opmerkingen te geven inhoudt, maar slechts een facultatieve mogelijkheid om opmerkingen te formuleren.

De verwijzing naar de autoriteiten van andere gewesten in paragraaf 3 wordt gecorrigeerd naar het meervoud. Er werd overigens gekozen voor de term 'autoriteiten' (en niet regulatoren) omdat het mogelijk is dat andere Gewesten geen regulator voor de koolstofdioxidemarkt oprichten. Zo werkt het Waalse Gewest, in zijn recent aangenomen ontwerpwetgeving, met een regulator (nl. de CWaPE), maar zijn er in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vooralsnog geen

---

<sup>16</sup> Parl. St. Vlaams Parlement, Voorstel van decreet over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, nr. 1797-1.

<sup>17</sup> Adv. RvS 45.922/3.

plannen om een dergelijke regulator op te richten (aangezien er ook geen systeem van gereguleerde tarieven geldt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

- **Artikel 69 en 70:** De Raad van State stelt voor artikel 69 en 70 van het ontwerp van decreet een andere woordkeuze voor om de artikels leesbaarder te maken.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. Het ontwerp van decreet wordt aangepast zoals voorgesteld door de Raad van State.

- **Artikel 70:** De Raad van State wijst op een materiële fout in artikel 70 van het voorontwerp.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven.

- **Artikel 71:** De Raad van State wijst op een materiële fout in artikel 71, zevende lid van het voorontwerp. Daarbij wordt foutief verwezen naar het derde lid van het artikel.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. Deze foutieve verwijzing zal verwijderd worden uit artikel 70 van het ontwerp.

- **Artikel 72:** De Raad van State merkt op dat het vaststellen van de veiligheidsvoorschriften in het kader van het ontwerp, de bouw, de exploitatie en de buitengebruikstelling van een lokale cluster, het vervoersnetwerk, een terminal voor vloeibaarmaking, een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide en een directe leiding aan de Vlaamse Regering kan worden toevertrouwd, voor zover er geen Europese normen zijn die de veiligheidsvoorschriften in dit verband bepalen. In die zin zullen bij afwezigheid van geharmoniseerde Europese normen de toekomstige veiligheidsvoorschriften moeten worden aangemeld bij de Europese Commissie.

Er wordt akte genomen van deze opmerking. Bij het invoeren van technische voorschriften in de zin van Richtlijn 2015/1535/EU zullen deze inderdaad moeten worden aangemeld.

- **Artikel 75:** In randnummer 26 merkt de Raad van State op dat volgens artikel 75, §1, eerste lid van het ontwerp van decreet, de VREG aan een beheerder van een lokale cluster, de beheerder van het vervoersnetwerk, de beheerder van een terminal voor vloeibaarmaking, een beheerder van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide, producenten, gebruikers, bestuurders, managers en personeelsleden de gegevens en inlichtingen kan vragen die nodig zijn voor het uitoefenen van zijn taken en bevoegdheden. De Raad vraagt zich af of dit een verwerking van persoonsgegevens kan inhouden. Indien dit het geval is, dient het advies van de Gegevensbeschermingsautoriteit ingewonnen te worden. Indien artikel 75 echter geen grondslag biedt voor de verwerking van persoonsgegevens, dient dit op een duidelijke en expliciete wijze opgenomen te worden in het ontwerp van het decreet.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. De gemachtigd ambtenaar stelt terecht dat het artikel geen basis is voor de verwerking van persoonsgegevens. Om tegemoet te komen aan de opmerkingen van de Raad wordt er evenwel (ten overvloede) bepaald dat de opgevraagde gegevens geen persoonsgegevens kunnen uitmaken. Mocht er in de toekomst toch een noodzaak zijn voor de VREG om persoonsgegevens op te vragen in het kader van zijn activiteiten rond CCS en CCU, zal er moeten voorzien worden in een nieuwe decretale grondslag.

- **Artikel 76:** In randnummer 27 vraagt de Raad van State zich af of het bepaalde in artikel 76, §1, eerste lid van het ontwerp van decreet wel een correcte omzetting is van artikel 22, lid 1, van richtlijn 2009/31/EG. Volgens de Raad kan de VREG niet gelijk worden gesteld met “een onafhankelijk van de partijen staande autoriteit” in de zin van artikel 22, lid 1 van richtlijn 2009/31/EG omdat de VREG in sommige geschillen die kunnen voortvloeien uit hoofdstuk 7 (“Toegang van derden”) een betrokken partij zou zijn. De Raad verwijst hiervoor naar diverse taken die het ontwerp van decreet aan de VREG toewijst, zoals bijvoorbeeld het goedkeuren van het technisch reglement, het goedkeuren van de tarieven en het voorafgaand adviseren over de kwaliteitsnormen. Hierdoor zou de VREG voor wat betreft geschillen omtrent deze materies ongeschikt zijn om, op een algemene wijze, als geschillenbeslechtende instantie op te treden. In randnummer 28 suggereert de Raad tevens om, ter wille van rechtszekerheid, een extra artikel aan het ontwerp van decreet toe te voegen waarin verduidelijkt wordt welke rechter met volle rechtsmacht bevoegd is om kennis te nemen van een eventueel beroep tegen de beslissingen van de VREG in het kader van deze geschillenbeslechting. In randnummer 29 suggereert de Raad dat het in artikel 76, §2, tweede lid vermelde “overleg” moet worden gepreciseerd. De decreetgever zou volgens de Raad van State best preciseren waaruit dat overleg bestaat en met wie dat overleg gebeurt.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. In het ontwerp wordt verduidelijkt dat de VREG geschillen beslecht over de toegang tot lokale clusters, het vervoersnetwerk, terminals voor vloeibaarmaking en gesloten industriële netten voor koolstofdioxide.

Daarnaast wordt bepaald dat tegen beslissingen van de VREG genomen in het kader van deze geschillenbeslechting beroep open staat bij de bevoegde burgerlijke rechtbank, met verwijzing naar het Gerechtelijk Wetboek.

- **Artikel 77:** Omtrent artikel 77, §4 van het ontwerp van decreet, stelt de Raad van State dat de decreetgever in beginsel niet bevoegd is om beroepstermijnen voor de Raad van State te regelen. Enkel indien voldaan is aan de voorwaarden voor de toepassing van artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de eruit voortvloeiende impliciete bevoegdheden kan de decreetgever bevoegd worden geacht om deze regel aan te nemen. De Raad van State merkt op dat *in casu* louter een federale verordeningsbepaling wordt hernomen.

Aan deze opmerking wordt gevolg gegeven. Zoals eerder vermeld voorziet het voorstel van decreet tot operationalisering van de Vlaamse Nutsregulator in een clausule dat, behoudens uitzonderingen in sectorale wetgeving, tegen beslissingen van de VREG beroep openstaat bij de Raad van State. De paragraaf (inclusief de verwijzing naar de termijn van 60 dagen) wordt dus verwijderd.

- **Artikel 78:** De Raad van State merkt op dat het onderscheid tussen de administratieve boete in artikel 78, eerste lid en de dwangsom vermeld in artikel 78, tweede lid van het voorontwerp, niet geheel duidelijk is.

Aan deze opmerking wordt geen gevolg gegeven. Er moet vooreerst worden opgemerkt dat het ontwerp van decreet voorziet in zowel een absoluut (1.000.000 euro) als relatief (3% van de omzet) plafond. De totale boete (die kan bestaan uit een boete per kalenderdag) kan nooit hoger zijn dan het laagste bedrag van beide plafonds. De bezorgdheid van de Raad over extreem hoge boetes voor inbreuken uit het verleden moet dus worden genuanceerd.

Het is daarnaast inderdaad zo dat de boetes per kalenderdag voor het verleden zijn en de dwangsommen voor de toekomst. Een parallelle bepaling bestaat in het Energiedecreet, dat recentelijk werd gewijzigd precies om bestaande verwarring weg te werken.<sup>18</sup>

- **Artikel 84:** De Raad van State stelt dat wat betreft de ontworpen uitbreiding van de bevoegdheden van de vrederechter in artikel 84 van het ontwerp van decreet, beroep zal moeten worden gedaan op artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 en de eruit voortvloeiende impliciete bevoegdheden. Verder merkt de Raad van State een correctie op betreffende een wijzigingsbepaling in artikel 84 van het ontwerp van decreet.

Er wordt akte genomen van deze opmerking. Er moet immers worden opgemerkt dat de Memorie van Toelichting reeds een uitgebreide argumentatie bevat waarom er beroep kan worden gedaan op artikel 10 van de BWHI. De Raad heeft deze argumentatie in het verleden bovendien al aanvaard in de context van aardgas en elektriciteit<sup>19</sup>, waardoor het aannemelijk lijkt dat ook in deze beroep kan worden gedaan op impliciete bevoegdheden. Wel wordt de wetgevingstechnische suggestie van de Raad doorgevoerd voor het artikel (en andere artikels).

## E. TOELICHTING BIJ DE ARTIKELEN

In het ontwerp van decreet werden de volgende wijzigingen aangebracht:

- In ARTIKEL 3 worden volgende wijzigingen aangebracht:
  - Het begrip 'eigen site' wordt, naar aanleiding van het advies van de Raad van State, verwijderd;
  - In de definitie 'ETS-activiteit' wordt, naar aanleiding van het advies van de Raad, de materiële fout rechtgezet;
  - De definitie van 'gesloten industrieel net voor koolstofdioxide' wordt aangepast, naar aanleiding van het advies van de Raad van State.
- In ARTIKEL 4 wordt de notie eigen site vervangen door de notie 'bedrijfssite van een producent of gebruiker'. Voor een uitgebreide uitleg over de draagwijdte van de notie wordt verwezen naar de Memorie van Toelichting. Daarnaast wordt 'publicatie' vervangen door 'bekendmaking'.
- In ARTIKEL 6 wordt verduidelijkt dat het gaat over de missie van de VREG bij de uitvoering van het decreet. De VREG heeft immers ook nog andere missies (o.a. in aardgas, elektriciteit en waterstof).
- In ARTIKEL 10 EN 11 wordt verduidelijkt dat de beheerder van een lokale cluster voor het verstrijken van zijn mandaat om een hernieuwing van zijn aanwijzing kan verzoeken. Daarnaast wordt bepaald dat de Vlaamse Regering voorziet in de procedure en de criteria voor de hernieuwing van de aanwijzing.
- In ARTIKEL 19 wordt verduidelijkt dat het ontwikkelingsplan wordt goedgekeurd door de Vlaamse Regering.
- In ARTIKEL 21 wordt een vijfde paragraaf ingevoegd, waarbij het recht om te korten en te rooien afhankelijk wordt gesteld van een weigering van de houder van het zakelijk recht om zelf de

<sup>18</sup> Zie Memorie van Toelichting bij het Decreet tot wijziging van de wet van 28 december 1964 betreffende de bestrijding van de luchtverontreiniging, het Energiedecreet van 8 mei 2009, het decreet van 13 juli 2012 houdende bepalingen tot begeleiding van de tweede aanpassing van de begroting 2012 en het decreet van 17 december 2021 tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft toewijzingen aan het Energiefonds, wijzigingen betreffende flexibiliteit en energiedelen, de uitbouw van het energiedataplatform en de herziening van de administratieve geldboetes aangaande installatie-eisen, *Parl. St. Vlaams Parlement, 2022 – 2023, 1476 – 1, p. 47 – 48.*

<sup>19</sup> Adv. RvS 60.294/3, randnummer 2.1.



- nodige werken uit te voeren. Dergelijke regeling bestaat ook voor aardgas en elektriciteit en werd per vergissing niet meegenomen in eerdere versies van het ontwerp.
- In ARTIKEL 30 EN 31 wordt verduidelijkt dat de beheerder van het vervoersnetwerk voor het verstrijken van zijn mandaat om een hernieuwing van zijn aanwijzing kan verzoeken. Daarnaast wordt bepaald dat de Vlaamse Regering voorziet in de procedure en de criteria voor de hernieuwing van de aanwijzing.
  - In ARTIKEL 39 wordt verduidelijkt dat het ontwikkelingsplan wordt goedgekeurd door de Vlaamse Regering.
  - In ARTIKEL 41 wordt een vijfde paragraaf ingevoegd, waarbij het recht om te korten en te rooien afhankelijk wordt gesteld van een weigering van de houder van het zakelijk recht om zelf de nodige werken uit te voeren. Dergelijke regeling bestaat ook voor aardgas en elektriciteit en werd per vergissing niet meegenomen in eerdere versies van het ontwerp.
  - In ARTIKEL 58 wordt het tweede lid verwijderd. De procedure voor aansluiting op een lokale cluster of het vervoersnetwerk wordt immers al geregeld in het technisch reglement, waardoor een delegatie naar de Vlaamse Regering op dit punt overbodig is.
  - In ARTIKEL 62 wordt nu bepaald dat het technisch reglement wordt opgesteld door de VREG na stakeholdersoverleg, en dat het technisch reglement wordt goedgekeurd door de Vlaamse Regering.
  - In ARTIKEL 63 wordt de delegatie naar de Vlaamse Regering geschrapt.
  - In ARTIKEL 64 wordt een delegatie naar de Vlaamse Regering ingevoerd om de procedure voor het verlenen van toegang te bepalen. In tegenstelling tot de lokale cluster en het vervoersnetwerk, wordt de procedure voor toegang niet geregeld door een technisch reglement.
  - In ARTIKEL 66 wordt bepaald dat overleg moet worden gepleegd met de bevoegde autoriteiten van de relevante gewesten.
  - In een nieuw ARTIKEL 67 wordt, naar aanleiding van het advies van de Raad, een rechtsmachtsbepaling ingevoerd. Er wordt bepaald dat het Hof van Beroep kennis neemt van beroepen tegen beslissingen van de VREG omtrent de goedkeuringen of weigering van de tarieven van een lokale cluster of het vervoersnetwerk.
  - ARTIKEL 69 EN 70 worden anders verwoord om rekening te houden met het advies van de Raad.
  - In ARTIKEL 71 wordt het regime voor directe leidingen afgestemd op het versoepelde regime voor aardgaspijpleidingen. Daarmee wordt tegemoet gekomen aan de opmerkingen van de Raad.
  - In ARTIKEL 73 worden de woorden 'met het oog op de volgende doelstellingen' geschrapt. Het is immers niet duidelijk over welke doelstellingen het gaat, en meer algemeen was de toegevoegde waarde van deze woorden beperkt.
  - In ARTIKEL 75 wordt, naar aanleiding van het advies van de Raad, verduidelijkt dat geen persoonsgegevens kunnen worden opgevraagd door de VREG.
  - In ARTIKEL 76 wordt verduidelijkt dat de VREG kennis neemt van geschillen over de toegang tot lokale clusters, het vervoersnetwerk, terminals voor vloeibaarmaking en gesloten industriële netten voor koolstofdioxide. Daarnaast wordt verduidelijkt dat tegen beslissingen van de VREG beroep openstaat bij de burgerlijke rechtbanken volgens de reguliere regels van het Gerechtelijk Wetboek.
  - In ARTIKEL 77 wordt de paragraaf met de verwijzing naar een beroep bij de Raad van State verwijderd.
  - In ARTIKEL 83 EN ARTIKEL 85 wordt de wetgevingstechnische suggestie van de Raad van State opgenomen.
  - In een nieuw ARTIKEL 84 wordt het Gerechtelijk Wetboek aangepast om het Hof van Beroep bevoegd te maken voor geschillen over tarieven.
  - In nieuwe ARTIKEL 90 EN 91 wordt de indieningstermijn voor de quota voor GSC en WKC opgeschoven van 30 april naar 31 oktober.

### **3 BESTUURLIJKE IMPACT**

#### **A. BUDGETTAIRE IMPACT VOOR DE VLAAMSE OVERHEID**

Er werden aan het ontwerp van decreet geen wijzigingen aangebracht die een budgettaire impact hebben op de Vlaamse overheid.

#### **B. ESR-TOETS**

Er werden aan het ontwerp van decreet geen wijzigingen aangebracht die een impact hebben op de ESR.

#### **C. IMPACT OP HET PERSONEEL VAN DE VLAAMSE OVERHEID**

Er werden aan het ontwerp van decreet geen wijzigingen aan gebracht die een impact hebben op de lopende processen en activiteiten van de Vlaamse overheid.

#### **D. IMPACT OP DE LOKALE EN PROVINCIALE BESTUREN**

Er werden aan het ontwerp van decreet geen wijzigingen aangebracht die een impact hebben op de lokale en provinciale besturen.

### **4 VERDER TRAJECT**

Na definitieve goedkeuring volgt de behandeling van het ontwerp in het Vlaams Parlement.

### **5 VOORSTEL VAN BESLISSING**

De Vlaamse Regering beslist:

- 1° haar goedkeuring te geven aan het bijgaande ontwerp van decreet betreffende het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest;
- 2° de Vlaamse minister van Justitie en Handhaving, Omgeving, Energie en Toerisme, te gelasten voornoemd ontwerp van decreet en de bijhorende memorie van toelichting, in naam van de Vlaamse Regering, in te dienen bij het Vlaams Parlement.

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

Zuhal DEMIR

Bijlagen:

1. Ontwerp van decreet betreffende het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest.
2. Memorie van Toelichting.
3. Advies Raad van State 74.431/1 d.d. 4 december 2023.