

## ONTWERP VAN DECREET BETREFFENDE HET VERVOER VAN KOOLSTOFDIOXIDE DOOR MIDDEL VAN PIJPLEIDINGEN IN HET VLAAMSE GEWEST

*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.*

### 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 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 omzettingwetgeving. Tot slot was er geen duidelijk kader voor terminals voor vloeibaarmaking, nu de CCS-Richtlijn niet van toepassing is op deze infrastructuur.

Het voorliggende ontwerp van decreet voert dan ook een duidelijker en meer uitgewerkt kader in voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen. 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 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 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 bedrijfssite niet overschrijden. Deze infrastructuur wordt niet gereguleerd door dit ontwerp van decreet.
- De centrale rechtsfiguren in het ontwerp 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 en gebruikers 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 bijvoorbeeld 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. Het maakt een ontwikkeling van het net op twee snelheden mogelijk (aangezien lokale initiatieven waarschijnlijk sneller zullen ontwikkelen).

- 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 via pijpleidingen 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. In de beginjaren van de markt zal verscheping van koolstofdioxide immers 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 CO<sub>2</sub>-reducties. Als deze maatregelen echter*

*onvoldoende emissiereducties opleveren, vormt de afvang en opslag of hergebruik van de CO<sub>2</sub> (carbon capture, utilisation and storage of CCUS) een beloftevolle weg om resterende emissies te elimineren. Daarbij wordt CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub> emissies in een gesloten kringloop blijven. Om CCUS toepassingen te faciliteren onderzoeken we vanuit de overheid de oprichting van een CO<sub>2</sub> backbone: een netwerk van pijpleidingen voor de (tijdelijke) opslag, transport en gebruik van CO<sub>2</sub> 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."*

#### Belgisch Plan voor Herstel en Veerkracht (2021)

*'Marktfalen bij de ontwikkeling van het netwerk: Een andere uitdaging om het gebruik van hernieuwbare en koolstofarme waterstof en CCU en Carbon capture and storage (CCS) te doen toenemen houdt verband met de ontoereikende uitrol en versterking van de transmissienetinfrastructuur. Deze situatie is het gevolg van twee gelijktijdige en met elkaar samenhangende problemen: potentiële producenten en klanten worden geconfronteerd met transportproblemen terwijl de transmissienetbeheerder het niet kan verantwoorden om investeringen te doen omdat de volumes te klein zijn.'*

#### De Vlaamse waterstofstrategie

*"Het is duidelijk dat waterstof en CO<sub>2</sub> in zeer veel toepassingen gekoppeld zijn aan mekaar. Bijvoorbeeld als het gaat over blauwe waterstof waarbij de vrijgekomen CO<sub>2</sub> wordt opgevangen en gestockeerd of hergebruikt. Maar ook voor onze Vlaamse industrie zal het noodzakelijk zijn om de CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub>-backbone, voor de (tijdelijke) opslag, transport en gebruik van CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub> 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. In deze nota zet de Vlaamse Regering zijn visie op de rol en toekomst van CCUS in 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 ontwerp 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 regeling<sup>1</sup> 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 afgesloten met Nederland.<sup>2</sup> Tot slot zijn ook onderhandelingen met Noorwegen lopende.

#### 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.<sup>3</sup> 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 CCUS-netwerken en CCU-installaties.

### **C. Huidig en toekomstig Europees kader**

#### **i) Huidig kader en hangende voorstellen**

Zoals reeds eerder aangegeven wordt het vervoer van koolstofdioxide vandaag principieel geregeld door de CCS-Richtlijn. Daarnaast is er specifieke sectorale regelgeving die van belang is voor het vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag, bijvoorbeeld de ETS-richtlijn en de TEN-E-richtlijn. Dit regelgevend kader

---

<sup>1</sup> 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 CO<sub>2</sub> with the Purpose of Permanent Geological Storage, 26 september 2022.

<sup>2</sup> 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 CO<sub>2</sub> with the Purpose of Permanent Geological Storage, 22 juni 2023.

<sup>3</sup> VR 2023 1205 DOC.0518/2TER

is echter relatief beperkt en regelt het vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag niet in detail.

Daarnaast publiceerde de Europese Commissie een voorstel rond de *Net Zero Industry Act* (Verordening omtrent de Nettonulindustrie), waarbij de Commissie voorziet in een afvangdoelstelling van 50 Mt koolstofdioxide tegen 2030. Zo wil de Commissie het kip of ei-probleem aan de kant van de geologische opslag doorbreken. Dit dossier zal waarschijnlijk worden afgerond onder Belgisch Voorzitterschap van de Raad. Ook het voorstel van de Commissie rond de certificering van koolstofverwijderingen<sup>4</sup> is relevant voor CCU (maar minder relevant voor voorliggend ontwerp van decreet).

## ii) Toekomstig kader

De Commissie kondigde op 17 oktober 2023 in zijn Werkprogramma voor 2024 aan dat het begin februari 2024 een *Industrial Carbon Management Strategy* zal publiceren.<sup>5</sup> In dit document (dat voor de naamswijziging door het leven ging als de *CCUS-Strategy*) zal de Europese Commissie zijn strategie rond CCS en CCU in de Europese Unie uit de doeken doen. Op 8 juni 2023 lanceerde de Commissie daarbij een publieksconsultatie waarbij stakeholders om input werd gevraagd.<sup>6</sup> Uit deze publieksconsultatie bleek dat de Europese Commissie overweegt een uitgebreider Europees kader voor het vervoer van koolstofdioxide uit te werken.<sup>7</sup>

De Commissie werd hiertoe al opgeroepen door het CCUS-forum, een forum dat werd opgericht door de Commissie om de stakeholders rond CCS en CCU samen te brengen. In zijn aanbevelingen benadrukte de Werkgroep Infrastructuur van het CCUS-forum dat de Europese Commissie een nieuw regelgevend kader voor het vervoer van koolstofdioxide moet ontwikkelen op basis van open en niet-discriminerende toegang, waarbij dit kader de verschillende Lidstaten de ruimte laat om rekening te houden met de specifieke nationale situatie.<sup>8</sup> De werkgroep wijst hierbij onder meer op het belang van de aanduiding van een netwerkbeheerder voor koolstofdioxide, de nood aan een geïntegreerde netwerkplanning zoals dat het geval is bij elektriciteit, aardgas en (in de toekomst) waterstof, publieksconsultaties bij het opstellen van ontwikkelingsplannen etc. Het ontwerp van decreet incorporeert verschillende van deze aanbevelingen.

Het lijkt aannemelijk dat de Europese Commissie deze aanbevelingen (al dan niet gedeeltelijk) ter harte zal nemen en een nieuw regelgevend kader voor het vervoer

---

<sup>4</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council establishing a Union Certification Framework for Carbon Removals, COM(2022)672.

<sup>5</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over het Werkprogramma van de Commissie 2024, p. 8.

<sup>6</sup> *Call for evidence* voor de Industrial Carbon Management Strategy van de Europese Commissie.

<sup>7</sup> *'In addition, while the momentum for deploying carbon management in industry has increased, the EU lacks a dedicated regulatory environment for CO<sub>2</sub> transport and storage infrastructure. This in turn makes it difficult for CO<sub>2</sub> emitters and users and carbon removal companies to plan their investments. For example, today there are no rules guaranteeing open access to transport and storage infrastructure. [...] To address the problems described above, the Commission will consider including the following elements in the Strategy [...] identifying regulatory needs for emerging CO<sub>2</sub> transport and storage infrastructure, including third-party access, CO<sub>2</sub> quality standards, regulatory oversight and long-term infrastructure planning.'*

<sup>8</sup> CCUS FORUM WORKING GROUP, *Towards a European cross-border CO<sub>2</sub> transport and storage infrastructure: Recommendations ahead of the EU Industrial Carbon Management Strategy*, 2023, p. 18.

van koolstofdioxide zal uitwerken.<sup>9</sup> De Commissie liet daarvoor al een studie uitvoeren om de tekortkomingen in het huidige juridische kader in kaart te brengen en aanbevelingen te formuleren.<sup>10</sup> In deze studie kwam EnTEC tot de conclusie dat het huidige Europese kader niet voldoende gedetailleerde regelgeving oplegt met betrekking tot enkele cruciale elementen in het vervoer van koolstofdioxide, en dat er op Europees niveau dus meer richtinggevende regelgeving nodig is.

Een dergelijk nieuw voorstel van Richtlijn zal evenwel, in het licht van de Europese verkiezingen, pas ten vroegste begin 2025 gepubliceerd worden, waardoor Europese wetgeving ter zake pas veel later volledige werking zal hebben (2028-2029 en later).<sup>11</sup> Met een gemiddelde doorlooptijd van twaalf tot achttien maanden na publicatie van het voorstel zal er dus waarschijnlijk pas een definitief regelgevend Europees kader zijn in 2026 (waarna dit kader nog moet worden omgezet in nationale en gewestelijke regelgeving). Verschillende Belgische projecten voorzien evenwel al in een finale investeringsbeslissing (FID) in 2024 en 2025, waardoor een duidelijk Vlaams regelgevend kader al vroeger nodig is om de verschillende projecten houvast te geven. Ook andere Lidstaten van de Unie zijn al begonnen met het (beleidsvoorbereidend werk van het) wetgevend werk. Als cruciale regio voor de ontwikkeling van de Europese koolstofdioxideinfrastructuur wordt dan ook nu al in een duidelijk regelgevend kader voorzien. De ervaringen met dit regelgevend kader kunnen dan mee de discussies voeden op Europees niveau.

Het evaluatierapport van de Vlaamse Regering aan het Vlaams Parlement in 2028 zal daarnaast het geknipte moment zijn om het Vlaamse regelgevend kader in lijn te brengen met (eventuele) Europese regelgeving ter zake, voor zover dit nodig zou zijn.

## **D. Totstandkomingsprocedure**

### **i) Beleidsvoorbereidend werk: algemeen**

In het kader van de Moonshot-studie<sup>12</sup> (2020) werd een roadmap voor de Vlaamse basisindustrie horizon 2050 uitgestippeld. Daarbij werden enkele concrete aanbevelingen geformuleerd om de energietransitie in de Vlaamse industrie te stimuleren. Met betrekking tot CCUS ging het om volgende aanbevelingen:

- *'Bouw basisinfrastructuur uit die toekomstbestendig en niet-discriminatoire is'*
  - o Er wordt aanbevolen om, na grondig studiewerk, relevante infrastructuurbedrijven de opdracht te geven om koolstofdioxidenetwerken uit te bouwen.
  - o Bij de aanleg van infrastructuur is non-discriminatoire uitbating cruciaal. Vanaf het begin moet dus al maximaal gestreefd worden naar neutraliteit, multi-user en open-access.
  - o De infrastructuur moet daarnaast gedimensioneerd zijn op toekomstige behoeften.
  - o Ook wordt aanbevolen om de strategische infrastructuur via (semi)-publieke organisaties uit te bouwen.

---

<sup>9</sup> K.D. BORCHART, 'Carbon Capture Usage and Storage: the new driver of the EU decarbonization plan?', *Oxford Institute for Energy Studies Comment*, 2023, p. 8.

<sup>10</sup> H. BOLSCHER, L. GUEVARA OPINSKA, A. FINESSO, L. RYCROFT, F. NEELE, T. WILDENBORG, *EU regulation for the development of the market for CO<sub>2</sub> transport and storage*, mei 2023.

<sup>11</sup> C. JONES, *Policy brief: the future regulatory framework applicable to Carbon Capture and Storage Infrastructure – issues for discussion*, p. 4.

<sup>12</sup> DELOITTE et al., *Naar een koolstofcirculaire en CO<sub>2</sub>-arme Vlaamse industrie*, Oktober 2020.

- o In een latere fase kan nagedacht worden om een regulator aan te stellen.
- 'Werk een regelgevend kader uit voor het transport van H<sub>2</sub> en CO<sub>2</sub>'
  - o Er wordt aanbevolen om, bij de start van de markt voor het vervoer van koolstofdioxide, al te voorzien in een regelgevend kader 'light' waarbij toegang van derden en neutraliteit verplicht worden gemaakt.
  - o Verder wordt aanbevolen om, eens het netwerk meer uitgewerkt is, het netwerkbeheer verder te reguleren en eventueel te voorzien in gereguleerde tarieven.
  - o Tot slot wordt gewezen op de noodzaak aan duidelijkheid over wie bevoegd is voor wat omtrent CCUS.

Daarnaast werd een studie uitgevoerd, in opdracht van het Departement Omgeving, omtrent de stofstromen in de energietransitie (horizon 2035 tot 2050).<sup>13</sup> Ook werd, in opdracht van het Departement Mobiliteit en Openbare Werken, een rapport opgemaakt over de rol en de voordelen van het vervoer via pijpleidingen in Vlaanderen.<sup>14</sup> Ook stakeholders voerden onderzoek naar (beleidsmatige aspecten van) CCUS. Zo publiceerde de Minaraad in 2020 een achtergrondstudie over CC(U)S<sup>15</sup> en organiseerde het een stakeholdersevent over het onderwerp.<sup>16</sup>

## ii) **Beleidsvoorbereidend werk: decreet**

Het ontwerp van decreet is het resultaat van een uitgebreid voorbereidend traject. In de eerste helft van 2022 werd een juridisch-economisch 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 met CCS-projecten binnen hun werkdomein. Ook de 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 in oktober 2022 een blauwdruk van regelgevend kader opgesteld. Deze blauwdruk bevatte enkele krachtlijnen van het nieuwe regelgevende kader. Met deze blauwdruk werd dan een consultatie uitgevoerd. Ook de relevante sectorfederaties werden bevroegd. Naast de consultatie over de blauwdruk werd in januari 2023 ook een fysiek stakeholderoverleg georganiseerd over een eerste ontwerptekst.

<sup>13</sup> K. VAN GEEM, *Stofstromen in de energietransitie: een projectie voor de periode 2035 tot 2050*, 107 p.

<sup>14</sup> E. HAEZENDONCK *et al.*, *Synthesenota aangaande bundeling van kennis over de voordelen van pijpleidingen in Vlaanderen*, 107 p.

<sup>15</sup> S. CORENS *et al.*, *Perspectieven voor koolstofafvang, -opslag en -gebruik in Vlaanderen*, 2020.

<sup>16</sup> Het verslag van dit evenement is beschikbaar op de website van de Minaraad.



Waar, op basis van de resultaten van de studie en de aanbevelingen in de Moonshotstudie, de blauwdruk uitging van relatief lichte regulering (onderhandelde nettoegang i.p.v. gereguleerde toegang) bleek er bij een significant aantal stakeholders, langs verschillende schakels in de keten, de vraag om ook in de beginfase van de markt voor bepaalde infrastructuur sterker regelgevend op te treden. Op Europees niveau lijkt sterke tariefregulering niet de voorkeursoptie van de Europese stakeholders<sup>17</sup>, maar de voorkeur van Vlaamse en Belgische stakeholders kan verklaard worden door de specifieke Belgische situatie.<sup>18</sup> Ook in andere landen (bv. het Verenigd Koninkrijk) werd al de keuze gemaakt voor een sterker gereguleerd model.<sup>19</sup>

Na de eerste principiële goedkeuring van het ontwerp van decreet op 31 maart 2023 werden, in het kader van de Nationale Klimaatcommissie, de ontwerpteksten op 19 april 2023 via mail gedeeld<sup>20</sup> met de federale overheid en de andere gewesten. Het Vlaamse Gewest gaf daarbij aan open te staan voor overleg met de andere gefedereerde entiteiten.

In mei 2023 werd een tweede stakeholderoverleg georganiseerd over de eerste principiële goedgekeurde tekst van het ontwerp van decreet. Op dit stakeholderoverleg lichtten de VREG en de Mina-raad hun adviezen toe aan de verschillende stakeholders. Daarnaast werd de principiële goedgekeurde ontwerptekst besproken met de stakeholders.

### **III) Bespreking advies VREG<sup>21</sup>**

Op 28 april 2023 werd het advies (ADV-2023-03) van de VREG verkregen.

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

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

---

<sup>17</sup> Zie summary report of the results of the Open Public Consultation Industrial Carbon Management, oktober 2023, p. 37.

<sup>18</sup> Vooreerst is er in België geen bewezen potentieel voor geologische opslag, en zal de connectie met buitenlandse opslaglocaties dus cruciaal zijn. Daarnaast zijn er ook geografische overwegingen (beperkte open ruimte, clustering, etc).

<sup>19</sup> Zie de Energy Act 2023.

<sup>20</sup> De ontwerpteksten 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.

<sup>21</sup> In deze afdeling wordt hernomen wat in de Nota aan de Vlaamse Regering werd opgenomen rond de bespreking van het advies. Naar aanleiding van het advies van de Raad van State werden nog wijzigingen doorgevoerd, waardoor de bespreking van sommige elementen van de repliek op het advies niet volledig overeenkomen met het uiteindelijke ontwerp.

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

Aan deze opmerking wordt gedeeltelijk gevolg gegeven. Uit verschillende gesprekken met de Vlaamse stakeholders, maar bijvoorbeeld ook uit rapporten van het CCUS Forum blijkt dat een sterkere regulering noodzakelijk is. Ook EnTEC identificeerde in een studie, in opdracht van de Europese Commissie<sup>22</sup>, bijvoorbeeld volgende sleutelementen voor een toekomstig Europees kader:

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

De studie van EnTEC besluit dat er grote consensus is over de noodzaak aan meer regulering, met voldoende aandacht voor de juiste balans tussen het bieden van zekerheid aan investeerders enerzijds en voldoende ruimte voor de vrije markt anderzijds.<sup>23</sup> Met dit voorontwerp van decreet wordt beoogd voor al van deze sleutelementen een robuust regelgevend kader te voorzien. Het advies van de regulator om minder te reguleren en om meer vrijheid te laten aan de commerciële partijen lijkt dus niet te stroken met de visie van de stakeholders.

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

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

- **Een gebrek aan duidelijke keuze tussen sterke regulering of soepelere regelgeving.** De VREG stelt, in essentie, dat het voorontwerp van decreet geen duidelijke en consistente keuze maakt tussen sterke regulering enerzijds en een soepel regulerend kader anderzijds. Rechtsfiguren met relatief strikte handhaving en toezicht worden daarbij gecombineerd met zeer soepele rechtsfiguren, waardoor er volgens de

---

<sup>22</sup> H. BOLSCHER, L. GUEVARA OPINSKA, A. FINESSO, L. RYCROFT, F. NEELE, T. WILDENBORG, *EU regulation for the development of the market for CO<sub>2</sub> transport and storage*, mei 2023, p. 20 en volgende.

<sup>23</sup> Id., p. 42.

VREG geen duidelijke keuze wordt gemaakt in het voorontwerp. Zelf is de regulator voorstander van een soepel regime, waarbij er veel ruimte is voor contractvrijheid en slechts *ex post* controle is door de overheid (nl. wanneer een geschil rijst tussen partijen).

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

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

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

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

- **De noodzaak aan een wettelijk monopolie voor het vervoersnetwerk.** De VREG is niet overtuigd dat een wettelijk monopolie voor een beheerder van het vervoersnetwerk de juiste keuze is en

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

Aan dit advies wordt geen gevolg gegeven. De stelling dat de aanwijzingscriteria en de taken van de beheerder zouden leiden tot een natuurlijk monopolie gaat immers voorbij aan het feit dat ook zonder deze criteria en taken er zich snel natuurlijke monopolies zouden vormen. Het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen wordt immers gekenmerkt door grote schaalvoordelen en het aanleggen van deze vervoersinfrastructuur is bijzonder kapitaalintensief, waardoor er makkelijk natuurlijke monopolies zullen ontstaan.<sup>24</sup> In deze zin vertoont de markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen grote gelijkenissen met andere typische netwerkindustriën zoals aardgas en elektriciteit. Ook in het Verenigd Koninkrijk wordt economische regulering overwogen omwille van het risico op een natuurlijk monopolie.<sup>25</sup> De regulator gaat er dus ten onrechte van uit dat het de taken en de criteria, opgelegd door het voorontwerp, zijn die een natuurlijk monopolie zullen teweeg brengen. De grondslag voor het ontstaan van dit natuurlijk monopolie moet veeleer gezocht worden bij de inherente karakteristieken van de netwerkindustrie die vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen is.

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

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

- a. **Vlaanderen als hub voor vervoer van koolstofdioxide.** Door zijn unieke ligging, aanwezigheid van grote havens en van energie-intensieve industrie is Vlaanderen goed geplaatst om een centrale rol te spelen in de ontwikkeling van het toekomstige

---

<sup>24</sup> 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.

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

Europees netwerk voor vervoer van koolstofdioxide. Vlaanderen heeft dan ook de ambitie om, in constructieve samenwerking met de federale overheid en het Waals Gewest, een *hub* te worden voor het vervoer van koolstofdioxide in het hart van Europa. Daarvoor zal de aanvoer- en doorvoerinfrastructuur voor koolstofdioxide uit andere landen cruciaal zijn, aangezien pijpleidinginfrastructuur voor het vervoer van koolstofdioxide naar alle waarschijnlijkheid natuurlijke monopolies zullen uitmaken (zie hierboven). Grote volumes van buitenlandse koolstofdioxide zullen daarbij de kost per ton koolstofdioxide significant kunnen drukken door schaaleffecten. Andere landen zullen daarbij aangesloten worden op het Belgische en Vlaamse netwerk voor het vervoer van koolstofdioxide. Het uitbouwen van deze trans-Europese infrastructuur zal een bijzondere mate van coördinatie vereisen.

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

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

elektriciteit.<sup>26</sup> Deze adviespraktijk is evenwel niet van toepassing op het vervoer van koolstofdioxide, aangezien er geen Europeesrechtelijk kader is dat het vervoer van koolstofdioxide in dergelijk detail regelt.

Overigens zijn er nog andere landen die een systeem van gereguleerde toegang beogen voor koolstofdioxide. Zo werd recent in het Britse Lagerhuis een ontwerp van wet ingediend waarin wordt gewerkt met een systeem van *licences* en gereguleerde tarieven voor zowel transportinfrastructuur als opslaginfrastructuur. Ook EnTEC schuift, in zijn studie van de mogelijke Europese reguleringsmodellen van CCUS, de mogelijkheid naar voor om één beheerder aan te duiden.<sup>27</sup>

- d. **Een systeem van gereguleerde toegang is Europeesrechtelijk toegelaten.** Hoewel in het kader van de CCS-richtlijn de Europese Commissie zelf eerder voorstander leek van een systeem van onderhandelde nettoegang,<sup>28</sup> 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.<sup>29</sup> De voorkeur van de Commissie voor een systeem van onderhandelde nettoegang valt te verklaren door de tijdsgeest waarin de richtlijn werd onderhandeld. Op dat moment werd het vervoer van koolstofdioxide voornamelijk gezien als een B2B-aangelegenheid (één producent die wordt verbonden met één sink) en was er van grote Europese vervoersinfrastructuur geen sprake, getuige ook de zeer beknopte bepalingen over grensoverschrijdend transport in de CCS-richtlijn.
- e. **Het systeem van gereguleerde toegang is proportioneel.** De inperking van het recht op vrijheid van handel en nijverheid gaat niet verder dan nodig. Zo is het via de figuur van lokale clusters mogelijk om lokale initiatieven op te zetten en is er voldoende flexibiliteit ingebouwd via de figuren van de directe leiding en het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide.

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

---

<sup>26</sup> Voor een recent voorbeeld: zie Adv. RvS. 71.998/3 van 12 oktober 2022 over de zgn. Waterstofwet.

<sup>27</sup> H. BOLSCHER, L. GUEVARA OPINSKA, A. FINESSO, L. RYCROFT, F. NEELE, T. WILDENBORG, *EU regulation for the development of the market for CO<sub>2</sub> transport and storage*, mei 2023, p. 23.

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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 CO<sub>2</sub> 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").

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

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

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

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

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

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

- **Ontbreken van een tariefmethodologie.** De VREG geeft aan dat, in het licht van de keuze om te werken met wettelijke monopolies, het aangewezen is om te werken met een door de VREG vastgestelde tariefmethodologie. De regulator somt daarbij verschillende redenen op waarom een tariefmethodologie ontwikkeld door de VREG de beste manier van werken is. Zo geeft de VREG aan dat de tarieven tot doel hebben om de kosten van de beheerders te weerspiegelen, en dat een louter goedkeuren van een tariefvoorstel de VREG niet in staat stelt om dit op een correcte manier te kunnen doen. Daarnaast maakt dit het mogelijk om een uniforme tariefstructuur vast te stellen. Ook zou dit mogelijk maken regels op te nemen omtrent de afschrijvingstermijnen van activa enerzijds en redelijke winstmarge anderzijds. Tot slot pleit de regulator voor de mogelijkheid om uniforme tariefstructuren op te leggen.

Aan dit advies wordt geen gevolg gegeven. De markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen is nog zeer jong. Overleg met de stakeholders wees inderdaad uit dat het invoeren van een tariefmethodologie op termijn een belangrijk element van

een goed werkende, competitieve en liquide markt voor het vervoer van koolstofdioxide zou zijn. Tegelijkertijd toonden verschillende stakeholders grote terughoudendheid tegenover het invoeren van dergelijke tariefmethodologie in de prille beginjaren van de markt. Het opwerpen van barrières voor nieuwe projecten, maar vooral de impact op lopende CCS-projecten werden daarbij als twee belangrijke redenen aangestipt om niet meteen te beginnen met een uitgewerkte tariefmethodologie.

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

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

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

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



- 7) Tot slot geeft de regulator aan dat de meldingsplicht die wordt geïntroduceerd door het voorontwerp van decreet *de facto* een verkapte toelatingsprocedure is.

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

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

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

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

Aan dit advies wordt gedeeltelijk gevolg gegeven:

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

Aan dit advies wordt gevolg gegeven:

- 1) De definitie van de term 'vervoer van koolstofdioxide' wordt aangepast zodat deze ook vervoer van koolstofdioxide via schip kan omvatten.
- 2) De foutieve verwijzing wordt aangepast.
- 3) Er worden twee nieuwe taken voor de beheerder van een lokale cluster ingevoegd, nl. het installeren van meetapparatuur voor monitoring van koolstofdioxidestromen die worden vervoerd via de lokale cluster en van koolstofdioxidestromen naar een locatie van gebruik.
- 4) De periode wordt aangepast naar vier jaar voor de lokale clusters en het vervoersnetwerk. Ook wordt ingeschreven dat het ontwikkelingsplan van het vervoersnetwerk een gedetailleerd plan van de pijpleidingen en een technische beschrijving van de pijpleidingen bevat.
- 5) De verkeerde verwijzing wordt aangepast.
- 6) Met de invoering van het technisch reglement vervalt deze bepaling.
- 7) Er wordt een definitie ingevoerd voor de term 'gebruiker'.
- 8) Er wordt uitdrukkelijk bepaald dat de VREG de toelating verleent. De memorie van toelichting wordt aangepast om de inconsistentie weg te werken.

#### **IV) Bespreking advies Minaraad<sup>30</sup>**

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

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

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

Deze opmerking behoeft geen antwoord.

- **Noodzaak van een (breder) kader voor transport van koolstofdioxide.** De Raad begint met de vraag of het bestaande regelgevende kader niet volstaat, en geeft aan dat dit niet het geval blijkt te zijn. Een kader beperkt tot de omzetting van de richtlijn volstaat voor een *business-to-business*-scenario, maar is niet voldoende voor een

---

<sup>30</sup> In deze afdeling wordt hernomen wat in de Nota aan de Vlaamse Regering werd opgenomen rond de bespreking van het advies. Naar aanleiding het advies van de Raad van State werden nog wijzigingen doorgevoerd, waardoor de bespreking van sommige elementen van de repliek op het advies niet volledig overeenkomen met het uiteindelijke ontwerp.

marktconform stelsel voor transport van koolstofdioxide dat gewenst is voor de industriële transitie. De Raad schaart zich daarbij achter het opzet van het voorontwerp van decreet om te komen tot een kader voor een geïntegreerd systeem, gebaseerd op lokale netwerken en een vervoersnetwerk.

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

Ook bij de Europese Commissie staat CC(U)S (opnieuw) hoog op de agenda. Zo introduceerde de Europese Commissie een bindende doelstelling om opslagcapaciteit voor koolstofdioxide te ontwikkelen in de zogenaamde *Net Zero Industry Act*. Om deze ambities te kunnen waarmaken, kondigde de Commissie daarnaast aan een CCUS-strategie te zullen publiceren in het vierde kwartaal van 2023. Verwacht wordt dat het inkomend College (na de verkiezingen van 2024) een nieuw wetgevend voorstel zal publiceren op basis van deze CCUS-strategie ter aanvulling van de bestaande CCUS-wetgeving.

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

*“As stated in previous chapters, to enable the development of CCUS at large scale in Europe, the [European Commission] should develop a regulatory framework for CO<sub>2</sub> transport infrastructure, focused on the development of non-discriminatory, open access and multi-modal CO<sub>2</sub> transport infrastructure . Such a regulatory framework would complement the CO<sub>2</sub> Storage Directive and establish a legal and regulatory basis for planned projects, notably the cross-border CO<sub>2</sub> PCIs which are on track to become operational before 2025. ”*<sup>31</sup>

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

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. Het voorontwerp voorziet al een taak voor de VREG om de nodige studies te doen uit eigen initiatief of op vraag van de minister. Dit omvat dus ook al eventuele studies rond de kosten die de uitbouw van dergelijke infrastructuur

---

<sup>31</sup> CCUS FORUM WORKING GROUP, *Towards a European cross-border CO<sub>2</sub> transport and storage infrastructure: Issue paper from the CCUS Forum Working Group on CO<sub>2</sub> Infrastructure*, 2022, p. 12-13.

met zich meebrengt. In de memorie wordt daarom verduidelijkt dat dit, onder andere, studies rond de kostprijs kan omvatten.

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

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

- **Probeer de risico's voor de verschillende partijen te beperken.** De Raad geeft aan dat het onwaarschijnlijk of onmogelijk zal zijn dat alle vervoersinfrastructuur volledig privaat of publiek zal zijn, omwille van de hoge kosten. Het is daarom volgens de Raad positief dat wordt voorzien in een kader dat publiek-private samenwerking (PPS) en privaat-private samenwerking mogelijk maakt. De Raad werpt evenwel enkele concrete vragen op over de verdeling van eventuele risico's: zo vraagt de Raad zich bijvoorbeeld af wie de eigenaar zal zijn van infrastructuur die tot stand is gekomen in het kader van een PPS of door middel van publieke steun in de vorm van subsidies. Daarnaast wijst de Raad op het feit dat er geen regeling is voor de eventuele overdracht van infrastructuur van een oude beheerder naar een nieuwe beheerder.

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

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

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

keten) dat ontdubbeling van infrastructuur zeer onwaarschijnlijk was.

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

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

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

Aan dit advies wordt gevolg gegeven. De stelling van de Raad rond de verschillende decarbonisatie-routes en hun impact op een lokale cluster is terecht. De situatie die de Raad omschrijft deed zich al voor in andere Lidstaten, waarbij een CCS-project relatief onverwacht op losse schroeven kwam te staan omdat een commerciële partij besloot een andere decarbonisatie-route te bewandelen. De ontwikkelingsplannen zijn dan ook niet alleen een cruciaal instrument voor de markt om een duidelijk zicht te krijgen op de potentiële koolstofdioxidestromen, maar ook voor de beheerder om een beeld te krijgen op de andere pistes die marktpartijen in overweging nemen in hun decarbonisatietraject. Het voorontwerp voorziet daarbij al in een verplichting voor de beheerder van een lokale cluster en het vervoersnetwerk om, bij de raming van de capaciteitsbehoeften, de onderliggende hypothesen aan te duiden. De tekst van het decreet wordt, in navolging van het advies van de Raad, licht aangepast om duidelijker aan te geven dat hierbij rekening moet worden gehouden met verschillende scenario's.

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

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

- **Verbreed het bereik van de te consulteren partijen bij de planning van het vervoersnetwerk.** De Raad merkt op dat de beheerder van het vervoersnetwerk ook prognoses moet opnemen rond de potentiële

verbinding van lokale clusters met, onder andere, derde landen. Aangezien ook buitenlandse commerciële partijen hierbij een belangrijke rol zullen spelen, adviseert de Raad om het bevragen van deze spelers expliciet vermelden als taak van de beheerder van het vervoersnetwerk.

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

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

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

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

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

Aan dit advies wordt gedeeltelijk gevolg gegeven.

- 1) Zoals hierboven aangegeven is aansprakelijkheidsrecht een federale materie, waar het Vlaams Gewest in principe enkel zou kunnen optreden door gebruik te maken van impliciete bevoegdheden.
- 2) Het voorontwerp van decreet voorziet in toezichthoudende rol voor de VREG met betrekking tot het toegangsreglement. De VREG zal daarbij het voorstel van toegangsreglement toetsen aan de criteria, geformuleerd door de Vlaamse Regering.
- 3) Er wordt voor gekozen om, in dit stadium van de markt, niet te werken met een tariefmethodologie.
- 4) De VREG krijgt ook als taak om toezicht te houden op de betrouwbaarheid van lokale clusters en het vervoersnetwerk.

- **Een bredere studierol voor de regulator.** De Raad formuleert enkele concrete suggesties rond de rol van de regulator in het uitvoeren van studies naar de CCUS-markt. Daarbij verwijst de Raad naar de eerder ingenomen stelling rond de financiële component (zie *supra*). Ook stipt de Raad aan dat de regulator studies zou moeten (kunnen) uitvoeren naar de verhouding tussen de ontwikkeling van CCUS-infrastructuur enerzijds en andere decarbonisatieplannen anderzijds. Tot slot merkt de Raad op dat deze nieuwe taken voldoende nieuwe mensen en middelen voor de VREG vereisen.

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

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

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

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

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

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

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



Regering concrete maatregelen kan inschrijven om uitvoering te geven aan de algemene decretale verplichting.

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

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

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

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

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

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

## V) Bespreking advies SERV

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

## VI) Bespreking advies Raad van State

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

De Raad van State gaat in zijn advies uitgebreid in op verschillende aspecten 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 loyaleiteit (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 bevoegdheidssterrein 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>32</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>33</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

---

<sup>32</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>33</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".

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 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>34</sup>, baseert zich immers op een Met Redenen Omkleed Advies van de Europese Commissie (Inbreukprocedure nr. 2014/2189).<sup>35</sup> De Commissie argumenteerde dat België de artikelen 10, §2 van de Derde Elektriciteitsrichtlijn en

---

<sup>34</sup> Adv.RvS 71.998/VR/3 van 12 oktober 2022.

<sup>35</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).

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>36</sup> De Belgische wetgever had nochtans op dit specifieke punt zijn wetgeving niet aangepast, zoals ook de Raad van State zelf opmerkte.<sup>37</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.

De bewering 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 Vlaamse 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 goedkeurde op 1 december 2023.<sup>38</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 Regering voorziet daarnaast in een regeling rond verplichte publieke participatie in de beheerder. 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 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,

---

<sup>36</sup> HvJ 3 december 2020, Commissie v. België, C-767/19.

<sup>37</sup> Adv. RvS Nr. 69.159/3 van 6 mei 2021.

<sup>38</sup> De agenda van de Waalse Regering is beschikbaar op de website van de Waalse Regering.

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. Bovendien verschilt de situatie ook van de Vlaamse in die zin dat Brussel geen 'hub' voor het vervoer van koolstofdioxide zal worden. Vlaanderen zal omwille van zijn unieke ligging, aanwezigheid van grote havens en van energie-intensieve industrie – hetgeen niet aanwezig is in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest – zich als hub (kunnen) ontwikkelen.

- 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 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 principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering.<sup>39</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>40</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.

---

<sup>39</sup> VR 2023 2212 DOC.1958/2BIS.

<sup>40</sup> Artikel 9, §1 van de wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen.

Een eigendomsontvlechting zou daarnaast significante barrières opwerpen voor (bestaande en toekomstige) CCS-projecten, waarbij verschillende geplande projecten 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 verregaande, 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>41</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 verbruiker, 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

---

<sup>41</sup> Adv. RvS. 50.543/3.



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. 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>42</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. Met deze wijziging wordt afgeweken van (de repliek op) het advies van de VREG, waarbij een systeem van goedkeuring op voorstel van de beheerder werd ingevoerd.

- **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 worden de verplichte voorwaarden

---

<sup>42</sup> Zie bv. Adv.RvS 66.870/3.

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>43</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.

- 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>44</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

---

<sup>43</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).

<sup>44</sup> Opgenomen in artikel 9, tweede lid van bijzondere wet van 8 augustus 1980.

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>45</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.

- **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 verbruiker’. 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”.

---

<sup>45</sup> Zie bv. Adv.RvS 66.870/3.

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 contentieus gaat.<sup>46</sup> Er zijn geen duidelijke redenen om aan te nemen dat toelatingsbeslissingen voor gesloten industriële 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>47</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

<sup>46</sup> RvS 13 maart 2014, nr. 226.731.

<sup>47</sup> Parl. St. Vlaams Parlement, Voorstel van decreet over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator, nr. 1797-1.

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>48</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 mogelijks 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 plannen om een dergelijke regulator op te richten (aangezien er ook geen systeem van gereguleerde tarieven geldt in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest).

---

<sup>48</sup> Adv. RvS 45.922/3.

- **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 kennis neemt van geschillen 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 verordeningbepaling 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>49</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>50</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. 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.

---

<sup>49</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>50</sup> Adv. RvS 60.294/3, randnummer 2.1.

## **i) Geologische opslag van koolstofdioxide**

De geologische opslag van koolstofdioxide is vooreerst een gewestelijke bevoegdheid op grond van artikel 6, § 1, II, eerste lid, 1° van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 (hierna: de BWHI). De Raad van State bevestigde bijvoorbeeld in het verleden al dat het Vlaamse Gewest<sup>51</sup>, het Waalse Gewest<sup>52</sup> en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>53</sup> 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.<sup>54</sup> 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 (zie verder).

Er moet worden opgemerkt dat de bevoegdheid van de gewesten zich in deze niet uitstrekt tot de territoriale zee.<sup>55</sup> De regulering van opslag van koolstofdioxide in de Noordzee is dus een federale bevoegdheid.

## **ii) 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.<sup>56</sup>

Ook veiligheidsnormen bij het vervoer van koolstofdioxide zijn een gewestelijke bevoegdheid. De Raad van State oordeelde immers in een advies van 2021 dat de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof dat de federale overheid bevoegd is om basisnormen uit te vaardigen inzake veiligheid<sup>57</sup> er geenszins toe leidt dat de federale overheid specifieke normen kan uitvaardigen met betrekking tot de

<sup>51</sup> Adv.RvS 17 februari 2009, nr. 45.922/3.

<sup>52</sup> Adv.RvS 28 januari 2013, nr. 52.467/4.

<sup>53</sup> Adv.RvS 6 december 2011, nr. 50.590/3.

<sup>54</sup> A. VAN VAERENBERG en F. LEYMAN, “Op weg naar duurzame koolstof? Het zich ontwikkelende regelgevende kader voor afvang, gebruik, transport en opslag van CO<sub>2</sub>” in K. DEKETELAERE en B. DELVAUX, Jaarboek energierecht 2021, Antwerpen, Intersentia, 2022, 102.

<sup>55</sup> Zie bv. Adv. RvS 31 mei 2011, nr. 49.570/3.

<sup>56</sup> “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 (CO<sub>2</sub>) regelend op te treden”, Adv.RvS 6 december 2011, nr. 50.590/3.

<sup>57</sup> Arbitragehof 5 oktober 1987, nr. 40 en 41/1987.

constructies, inrichtingen, instellingen en voorzieningen die onder de gewestelijke bevoegdheden ressorteren.<sup>58</sup> Ressorteren constructies onder de gewestelijke bevoegdheden, dan kunnen de gewestelijk overheden dan ook veiligheidsvoorschriften aannemen. Zo oordeelde de Raad van State in hetzelfde advies dat het uitvaardigen van veiligheidsvoorschriften voor gasdistributie een gewestelijke bevoegdheid is op grond van de gewestelijke bevoegdheid voor gasdistributie (Artikel 6, § 1, VII, eerste lid, b)).<sup>59</sup> Overigens is koolstofdioxide niet ontvlambaar en brengt het geen ontploffingsgevaar met zich mee, waardoor de residuaire federale bevoegdheid met betrekking tot de preventie van branden en ontploffingen niet van toepassing is.

Ook hier moet evenwel 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 bevoegdheidsgrond 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 woord<sup>60</sup> 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 wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasprodukten, te worden verstaan."*<sup>61</sup>

De Gaswet definieert de term 'gas' als volgt:

<sup>58</sup> Adv.RvS. 70/190/VR van 8 november 2021.

<sup>59</sup> Adv.RvS. 70/190/VR van 8 november 2021.

<sup>60</sup> 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'.

<sup>61</sup> Wet van 12 april 1965 betreffende het vervoer van gasachtige produkten en andere door middel van leidingen, BS 7 mei 1965, 5260 e.v.

*"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 Regering kan de strekking van de bevoegdheidsverdelende regels immers niet 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.

### **iii) 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.

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 Afvalstoffenrichtlijn<sup>62</sup>. Het Arbitragehof bevestigde dit reeds eerder als volgt:

---

<sup>62</sup> 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

*“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.”* <sup>63</sup>

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 Justitie<sup>64</sup> 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.”*

<sup>65</sup>

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, ‘ongeacht of ze al dan niet, als dusdanig of na verwerking, voor hergebruik geschikt is’.<sup>66</sup>

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

---

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)).

<sup>63</sup> 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 [...]*”

<sup>64</sup> Zie bv. HvJ 28 maart 1990, nrs. C-206/88 en C-2017/88, ECLI:EU:C:1990:145, §8-9

<sup>65</sup> Verslag Lisabeth, *Parl. St. Kamer* 1992 – 93, nr. 1063/7, 32-33.

<sup>66</sup> Arbitragehof 15 april 1997, nr. 19/97, §B.4.1.

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) (alsook 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 huidige Afvalstoffenrichtlijn.<sup>67</sup> Afgevangen en getransporteerde

---

<sup>67</sup> 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

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<sup>o</sup>, 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 afvalstoffen<sup>68</sup>) 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<sup>o</sup> BWHI), aangezien ook hier het doel is om koolstofdioxide in te sluiten teneinde bij te dragen aan de strijd tegen de klimaatverandering.<sup>69</sup> Koolstofdioxide die bijvoorbeeld wordt opgeslagen in baksteen<sup>70</sup> wordt immers niet uitgestoten in de atmosfeer.

## **F. Beknopte inhoud**

Het voorontwerp van decreet voert een nieuw 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

---

ook D. LANGLET, "Transboundary Dimensions of CCS: EU Law Problems and Prospects", *CCLR* 2014, nr. 3, voetnoot nr. 41.

<sup>68</sup> 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.

<sup>69</sup> Cf. Adv.RvS 28 januari 2013, nr. 52.467/4.

<sup>70</sup> Zie bijvoorbeeld het Waalse project CO<sub>2</sub>ncrEAT, waar koolstofdioxide wordt opgeslagen in bakstenen: [Fluxys helping to decarbonise industry in Wallonia](#).

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 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 ontwerp 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 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 producenten en verbruikers 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 gebruikt 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 private 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 verscheping.

*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 bedrijfssite 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.

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	Aanwijzing door de Vlaamse Regering voor	Toelatingsprocedure voor de VREG. VREG

	geografisch afgebakend gebied	het gehele Vlaamse Gewest	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 uitwisselen tussen beperkt aantal verbruikers en producenten 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 en 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	Tariefvoorstel door beheerder, goedgekeurd door de	Geen gereguleerde tarieven:

	VREG aan de hand van decretale richtsnoeren	VREG aan de hand van decretale richtsnoeren.  Overleg met relevante beheerders buiten het Vlaams Gewest wanneer grensoverschrijdend.	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, adviserende en toezichhoudende 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 nog meer toezichhoudende 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.<sup>71</sup> 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. Dit technisch reglement (dat kan verschillen van lokale cluster tot lokale

<sup>71</sup> 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.

cluster) wordt opgesteld door de VREG na consultatie van de beheerder van de lokale cluster, de relevante producenten, verbruikers, overheden etc. Het reglement wordt daarna goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

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 ontwerp 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 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.<sup>72</sup> 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 na het advies te hebben ingewonnen van de VREG. In specifieke gevallen kan de Vlaamse Regering actief de ontwikkeling van een lokale cluster bevelen.

---

<sup>72</sup> Zie artikel 56/1/5 en volgende van het decreet van 30 april 2009 betreffende de organisatie en financiering van het wetenschaps- en innovatiebeleid.

#### *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.

#### *Hoofdstuk 5: Terminals voor vloeibaarmaking*

Het ontwerp 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.

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 het vervoersnetwerk 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. In de toekomst is het immers mogelijk dat

koolstofdioxide een belangrijke chemisch bestanddeel wordt in verschillende productieprocessen. Zo kan onder andere methanol, dimethyl ether, oxymethylene ether, olefinen, e-kerosine etc. gemaakt worden door middel van afgevangen koolstofdioxide.<sup>73</sup>

In dergelijke context is het niet zinvol om in deze mate van regulering te voorzien als bij de lokale clusters. De redenen om sterker regulerend op te treden bij de lokale clusters en het vervoersnetwerk (risico op natuurlijk monopolie; noodzaak aan regels rond vrije en open toegang tot transportnetwerken; etc.) zijn immers niet aanwezig bij deze pijpleidingen. Het gaat om een samenwerking op relatief beperkte schaal tussen bedrijven met synergiën tussen de productieprocessen of exploitatieprocessen. Als bedrijven met bepaalde synergiën in hun productieprocessen via samenwerking tot een nuttige uitwisseling van koolstofdioxide kunnen komen, dan zijn er vooralsnog beleidsmatig geen redenen om dit aan dezelfde regulering als de clusters te onderwerpen. Zoals eerder vermeld, is het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide daarom een uitzonderingsregime met relatief verregaande vrijstellingen van regulering (ontwikkelingsplan, tariefcontrole etc.).

In het licht van het grote risico op natuurlijke monopolies bij de uitbouw van (grote) transportnetwerken voor koolstofdioxide (zie verder) is het evenwel wenselijk om beperkingen op te leggen aan deze soepele rechtsvorm, om te vermijden dat ze aangegrepen wordt voor grootschalige CCS-netwerken. 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
  - o de pijpleiding of het netwerk van pijpleidingen in eerste plaats bestemd moet zijn om koolstofdioxide uit te wisselen tussen een beperkt aantal producenten en verbruikers binnen een geografisch afgebakende industriële locatie; en
  - o er, omwille van specifieke technische eisen of veiligheidseisen, sprake is van een geïntegreerde exploitatie of een geïntegreerd productieproces bij de uitwisseling tussen de producenten en de verbruikers; en
  - o de koolstofdioxide vervoerd via het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide geproduceerd en verbruikt of verwerkt wordt door de aangesloten producenten en verbruikers.
- 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.

---

<sup>73</sup> K. VAN GEEM, *Stofstromen in de energietransitie: een projectie voor de periode 2035 tot 2050*, p. 62 – 68.

- 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 een 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 ontwerp voorziet in de verplichting voor de VREG om, na stakeholdersoverleg, een technisch reglement op te stellen voor lokale clusters (waarbij het reglement kan verschillen van cluster tot cluster) en het vervoersnetwerk. Het technisch reglement wordt goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

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 ontwerp 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 (zie verder). In de beleidsvoorbereidende fase van dit decreet werd, in lijn met de o.a. de aanbevelingen uit de Moonshot-studie, uitgegaan van minder sterke regulering, nl. een systeem van *negotiated access* voor alle infrastructuur.<sup>74</sup> Uit overleg met de stakeholders bleek echter dat vele stakeholders, over de verschillende schakels van de keten heen, om een controlemechanisme voor de gehanteerde tarieven in te voeren. Het ontwerp 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 goedkeuring.

---

<sup>74</sup> Zo vertrok de 'blauwdruk van regelgeving' initieel in een regime van onderhandelde nettoegang voor alle infrastructuur.



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 wettelijke aanwijzing 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 ontwerp van decreet voorziet in een 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 schaafeffecten) verloren te gaan, waardoor inefficiëntie (op niveau van de maatschappij) een reëel risico is.

Een directe leiding die de bedrijfssite overschrijdt, is slechts toegelaten na het verkrijgen van een toelating van de VREG. Dit regime is grotendeels afgestemd op dat van directe leidingen voor aardgas.

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: Veiligheid, monitoring en inspecties*

Het ontwerp van decreet voorziet daarnaast in een mogelijkheid voor de Vlaamse Regering om veiligheidsvoorschriften op te leggen met betrekking tot het vervoer van koolstofdioxide. Deze veiligheidsvoorschriften wordend dan verder geconcretiseerd in de technische codes. Ook voert het ontwerp de mogelijkheid in voor de Vlaamse Regering om maatregelen rond monitoring in te voeren. Het gaat om monitoringmaatregelen bovenop deze die verplicht zijn onder het EU ETS. Tot

slot voorziet het ontwerp in een verplichting om routinematige en niet-routinematige inspecties te organiseren.

#### *Hoofdstuk 10: Toezicht en sancties*

Het ontwerp 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. Tot slot kan de VREG boetes en dwangsommen opleggen bij schendingen van de bepalingen van het decreet.

#### *Hoofdstuk 11: 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 specifieke 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-efficiëntie maatregelen, 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 bedrijfssite niet overschrijden) kan de Vlaamse Regering rapporteringsverplichtingen opleggen.

#### *Hoofdstuk 12: Wijzigingsbepalingen*

Het ontwerp 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 ontwerp van decreet het basiskader.

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

### **G. Verenigbaarheid met de Dienstenrichtlijn**

De Raad van State oordeelde in zijn advies dat de verenigbaarheid van de ontworpen regeling voor lokale clusters met de bepalingen van de Dienstenrichtlijn moest worden besproken in de Memorie van Toelichting. Daarnaast uitte de Raad twijfels bij de verenigbaarheid van de ontworpen regeling voor het vervoersnetwerk met de bepalingen van de Dienstenrichtlijn. Hierna wordt i) beargumenteerd waarom CCS-transportnetwerken een groot risico lopen om natuurlijke monopolies uit te maken: ii) dieper ingegaan op de motivering voor de

lokale clusters; en iii) beargumenteerd waarom een monopolie voor het vervoersnetwerk noodzakelijk is.

### **i) Vervoersinfrastructuur voor CCS & natuurlijke monopolies**

Er moet worden opgemerkt dat, ongeacht of er wordt gewerkt met een systeem van aanwijzingen door de Vlaamse Regering, er een groot risico is dat de vervoersinfrastructuur voor koolstofdioxide karakteristieken van een natuurlijk monopolie zal vertonen. Een natuurlijk monopolie is een activiteit waarbij de vaste kosten zo groot zijn dat één onderneming goedkoper de markt kan bedienen dan twee of meer ondernemingen.<sup>75</sup> Het gaat om ondernemingen met hoge vaste kosten, waarbij zelfs de kosten om een beperkt aantal goederen of diensten te produceren bijzonder hoog zijn. Eens de initiële CAPEX-investering is gemaakt, daalt echter de gemiddelde kost per geproduceerde eenheid of dienst.<sup>76</sup>

Er is een absolute wetenschappelijke consensus dat de netwerken voor vervoer en distributie van aardgas natuurlijke monopolies zijn.<sup>77</sup> Deze netwerken worden immers gekenmerkt door bijzonder hoge vaste up-front kosten, en de schaafeffecten van deze netwerken zijn zo groot<sup>78</sup> dat ze voor de first mover een beslissend voordeel opleveren, maar tegelijkertijd voor laatkomers een bijna onoverkomelijke barrière vormen. Pogingen om concurrentie te introduceren eindigen altijd in het falen van de nieuwkomer (tenzij er continue wordt gesubsidieerd), waardoor concurrentie onmogelijk en zelfs niet wenselijk is.<sup>79</sup> Daarnaast zijn er grote netwerkeffecten: gasleidingen vormen vaak deel van een uitgebreid en fijnmazig netwerk van pijpleidingen, waardoor het bestaande netwerk een groot voordeel geniet ten opzichte van nieuwe netwerken. Tot slot zijn uiteraard ook geografische elementen van belang (bv. bevolkingsdichtheid, impact van beschermde gebieden, etc), waardoor het ontdebelen van netwerken door de band genomen veel duurder is.

In de literatuur wordt vaak opgemerkt dat ook vervoersinfrastructuur voor koolstofdioxide duidelijke karakteristieken van een natuurlijk monopolie vertoont.<sup>80</sup> Zo kwamen ook ECORYS en Trinomics, in een studie besteld door het Nederlandse Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, tot de conclusie dat in alle modellen voor het transport van koolstofdioxide de transportnetwerken

---

<sup>75</sup> P. JOSKOW, 'Regulation of Natural Monopoly' in *Handbook of Law and Economics*, 2007, p. 1232.

<sup>76</sup> B. DEPOORTER, 'Regulation of Natural Monopoly', in *Encyclopedia of Law and Economics*, 2000, Edward Elgar, p. 845.

<sup>77</sup> A. BONZANI, 'The Economics of Energy Networks' in M. HAFNER, G. LUCIANI (eds.), *The Palgrave Handbook of International Energy Economics*, 2022, Palgrave Macmillan, p. 216.

<sup>78</sup> G. MOLNAR, 'The Economics of Gas Transportation by Pipeline and LNG' in M. HAFNER, G. LUCIANI (eds.), *The Palgrave Handbook of International Energy Economics*, 2022, Palgrave Macmillan, p. 27.

<sup>79</sup> A. BONZANI, 'The Economics of Energy Networks' in M. HAFNER, G. LUCIANI (eds.), *The Palgrave Handbook of International Energy Economics*, 2022, Palgrave Macmillan, p. 216.

<sup>80</sup> Zie, onder andere: H. BOLSCHER, L. GUEVARA OPINSKA, A. FINESSO, L. RYCROFT, F. NEELE, T. WILDENBORG, *EU regulation for the development of the market for CO<sub>2</sub> transport and storage*, mei 2023, p. 38; M. ELKERBOUT, J. BRYHN, 'An enabling framework for carbon capture and storage (CCS) in Europe: an overview of key issues', *CEPS Policy Briefs*, 2019, p. 6; INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Energy Technologies Perspectives 2020*, 2020, p. 164; BELLONA, *Models For Transport and Storage of CO<sub>2</sub>*, 2021, p. 4; M. M. ROGGINKAMP, 'The concept of third party access applied to CCS' in M. M. ROGGINKAMP en E. WOERDMAN (eds.), *Legal design of carbon capture and storage*, Antwerpen, Intersentia, 2009, p. 276; D. RASSOOL, I. HAVECROFT, A. ZAPANTIS, N. RAJI, *CCS in the circular carbon economy: policy and regulatory recommendations*, 2021, p. 12.

richting een natuurlijk monopolie neigen.<sup>81</sup> Heel wat van de basiskarakteristieken aanwezig bij het vervoer van aardgas zijn immers ook aanwezig bij het vervoer van koolstofdioxide (hoge vaste kosten<sup>82</sup>; grote schaafeffecten<sup>83</sup>; geografische beperkingen<sup>84</sup>). Netwerkeffecten zijn ook aanwezig, maar in mindere mate dan bij aardgas, nu het netwerk voor koolstofdioxide (veel) minder fijnmazig zal zijn. Het valt evenwel niet uit te sluiten dat deze netwerkeffecten in de toekomst meer uitgesproken zullen worden, m.n. wanneer de offshore pijpleidingen naar Noorwegen, Denemarken etc. voltooid zijn.

Ook in het buitenland wordt uitgegaan van een grote kans dat vervoersinfrastructuur voor koolstofdioxide natuurlijke monopolies zullen uitmaken. In haar CCUS-visie van december 2023 herhaalde de Britse regering dat vervoersinfrastructuur voor CCUS waarschijnlijk een regionaal natuurlijk monopolie zou uitmaken, en dat het daarom voorziet in een systeem van economische regulering via de Energy Act 2023.<sup>85</sup> Zo voerde het Verenigd Koninkrijk een systeem van *economic licencing* in voor transport en opslag van koolstofdioxide. Enkel bedrijven met een *licence* mogen daarbij actief zijn in het vervoer en de opslag van koolstofdioxide. Aan de *licence* is een systeem van prijsregulering verbonden, waarbij de aangerekende tarieven onderhevig zijn aan het regulerend toezicht van regulator Ofgem. De regering wordt daarbij gemachtigd om te voorzien in competitieve procedures bij de uitreiking van *licences*. Ook Noorwegen<sup>86</sup> voorziet in een *licencing*-systeem voor het transport van koolstofdioxide. In Frankrijk werd de energieregulator de taak gegeven om een voorstel van juridisch kader voor het vervoer van koolstofdioxide uit te werken, met o.a. gereguleerde tarieven, toegangsvoorwaarden, etc.<sup>87</sup> Ook in het Deense parlement werd al een politiek akkoord gevonden om de Deense nutsregulator ook bevoegd te maken voor regulering rond toegang van derden bij koolstofdioxidennetwerken.<sup>88</sup>

Het ontwerp van decreet voert dus geen aanwijzingssysteem in om een natuurlijk monopolie te vermijden. Het is cruciaal om te begrijpen dat ook zonder aanwijzing door de Vlaamse Regering de kans bijzonder groot is dat de vervoersinfrastructuur een natuurlijk monopolie zal uitmaken alleen dan zonder de garanties die nu bij

---

<sup>81</sup> R. HAFFNER *et al.*, *Marktontwikkeling en marktordening Carbon Capture and Storage*, 2018, p. 8.

<sup>82</sup> Voor CAPEX-kosten: zie ZEP, *The costs of CO<sub>2</sub> transport: post-demonstration CCS in the EU*, 2019, 31 – 39.

<sup>83</sup> H. BOLSCHER, L. GUEVARA OPINSKA, A. FINESSO, L. RYCROFT, F. NEELE, T. WILDENBORG, *EU regulation for the development of the market for CO<sub>2</sub> transport and storage*, mei 2023, p. 39.

<sup>84</sup> Net als bij aardgas heeft bijvoorbeeld het doorkruisen van dichtbevolkt gebied een significante impact op de kost. H. HERZOG *et al.*, 'Cost and Economic Potential' in B. METZ, O. DAVIDSON, H. DE CONINCK, M. LOOS, L. DE MEYER, *Carbon Dioxide Capture and Storage*, Cambridge, 2005, Cambridge University Press, p. 344.

<sup>85</sup> "As CO<sub>2</sub> transport and storage networks are likely to be operated as natural regional monopolies, encompassing a range of different network users and emitters, operating under different commercial models, a framework of economic regulation is appropriate to protect network users from anti-competitive behaviours, including monopolistic pricing." Zie *Carbon Capture, Usage and Storage: A Vision to Establish a Competitive Market*, p. 28.

<sup>86</sup> Zie de Engelstalige *courtesy translation* van de Noorse wetgeving op de website van het Noorse Ministerie voor Petroleum, in het bijzonder hoofdstuk 6: [Regulations relating to exploitation of subsea reservoirs on the continental shelf for storage of CO<sub>2</sub> and relating to transportation of CO<sub>2</sub> on the continental shelf - The Norwegian Petroleum Directorate \(npd.no\)](#)

<sup>87</sup> Zie het consultatiedocument van de Franse regering rond CCUS.

<sup>88</sup> Zie pagina 5 van het parlementair-politiek akkoord: 'Forsyningstilsynet får bemyndigelse til at regulere adgang for tredjeparter til CO<sub>2</sub>-transportrør. Det skal sikre, at ingen aktør uretmæssigt kan forhindre andre aktører i at anvende et rør, men at alle parter, der ønsker at anvende et rør til transport af CO<sub>2</sub>, så vidt muligt kan anvende det.'

decreet worden ingevoerd teneinde de nadelen van een natuurlijk monopolie tegen te gaan.

## ii) Lokale cluster

De Richtlijn zelf sluit vooreerst niet uit dat er beperkingen kunnen komen voor dienstverleners, niet alleen kwalitatief, maar ook kwantitatief. In dat verband is het belangrijk om te verwijzen naar overweging 62 van de Dienstenrichtlijn, die expliciet bepaalt dat naast schaarste aan natuurlijke hulpbronnen en technische mogelijkheden ook andere redenen kunnen worden gegeven voor het beperken van het aantal vergunningen.<sup>89</sup> De Raad stelt dus ten onrechte dat Lidstaten slechts in deze twee gevallen het aantal vergunningen mag beperken.

### Artikel 9 Dienstenrichtlijn

Volgens artikel 9, lid 1 van de Dienstenrichtlijn mogen de lidstaten hun toegang tot en de uitoefening van een dienstenactiviteit slechts afhankelijk stellen van een vergunningstelsel als aan drie voorwaarden (geen discriminerende werking, een dwingende reden van algemeen belang, geen minder beperkende maatregel mogelijk) is voldaan. Hieronder wordt dieper ingegaan op elk van de vereisten.

#### *A) Geen discriminerende werking jegens de betrokken dienstverrichter*

Het aanwijzingsstelsel is opgebouwd uit objectieve criteria die decretaal (Artikel 11, §5 en art. 31, §4 Ontwerpdecreet) en via uitvoeringsbesluiten zijn vastgesteld. De in het ontwerpdecreet vastgelegde criteria zijn ook niet discriminerend. De Vlaamse Regering is tot slot ook gebonden door het gelijkheidsbeginsel bij de aanwijzing.

#### *B) Een dwingende reden van algemeen belang*

Het Hof van Justitie aanvaardt dat de bescherming van het leefmilieu een dwingende vereiste uitmaakt.<sup>90</sup> Ook uit de Dienstenrichtlijn blijkt dat het Hof van Justitie de bescherming van het milieu als een dwingende reden van algemeen belang heeft erkend.<sup>91</sup> Uit wat hieronder wordt uiteengezet blijkt dat de beperking een gerechtvaardigd doel nastreeft, nl. de strijd tegen de klimaatverandering door de snelle reductie van industriële emissies.

#### *I. CC(U)S: een klimaatmitigatiemaatregel*

CC(U)S heeft een groot potentieel om emissies te reduceren in bepaalde sectoren van de Vlaamse industrie. In een studie voor het VLAIO geeft Deloitte, in samenwerking met VUB-IES, Climact en AMS, aan dat het over minstens 8 miljoen ton koolstofdioxide per jaar gaat tegen 2050.<sup>92</sup> Ook op korte termijn kan CCS significante emissiereducties genereren. In PATHS2050, een studie van Energyville over de decarbonisatiepistes van verschillende sectoren in België, reduceert CCS

---

<sup>89</sup> Considerans 62: "Where the number of authorisations available for an activity is limited because of scarcity of natural resources or technical capacity, a procedure for selection from among several potential candidates should be adopted with the aim of developing through open competition the quality and conditions for supply of services available to users. [...] This provision should not prevent Member States from limiting the number of authorisations for reasons other than scarcity of natural resources or technical capacity. These authorisations should remain in any case subject to the other provisions of this Directive relating to authorisation schemes."

<sup>90</sup> HvJ 20 september 1988, 302/86.

<sup>91</sup> Considerans 40 van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt.

<sup>92</sup> DELOITTE *et al.*, *Naar een koolstofcirculaire en CO<sub>2</sub>-arme industrie in Vlaanderen*, 2020, 14.

in het kernscenario van de studie meer dan 17 miljoen ton koolstofdioxide-emissies per jaar in 2030, waardoor de totale uitstoot van de Belgische industrie wordt teruggedrongen van 26 miljoen ton naar 8,7 miljoen ton.<sup>93</sup> Ook in het 'Electrification Scenario' (waarbij een intensievere elektrificatie van de industrie wordt gemodelleerd) blijft het aandeel CCS bijzonder hoog (reductie van 15 miljoen ton koolstofdioxide per jaar). Onder het 'Clean Molecules'-scenario is het aandeel CCS beduidend minder, maar dit volgt uit de parameters van het scenario. In dit scenario wordt immers gewerkt met de premisse dat er beperkte toegang is tot geologische opslagcapaciteit (maximaal 5 miljoen ton opslagcapaciteit per jaar). Ook de Europese Commissie benadrukt het belang van CCS in het behalen van de Europese klimaatdoelstellingen. Uit het Voorstel van Verordening 'Net Zero Industry Act' blijkt bijvoorbeeld dat Commissie een cruciale rol voor CCS ziet weggelegd voor het behalen van zowel de 2030- als 2050-doelstellingen.<sup>94</sup> De Commissie schuift hier een injectiedoelstelling van 50 Mtpa tegen 2030 naar voor. Ook het Internationaal Energieagentschap ziet CCS als een belangrijke klimaatmitigatiemaatregel.<sup>95</sup> Tot slot stelt ook het IPCC dat CCS een rol zal spelen in bepaalde sectoren zoals cement en productie/gebruik van chemicaliën.<sup>96</sup>

## II. Kip en ei: onzekerheid sleept aan

De uitbouw van een CC(U)S-waardeketen wordt vandaag echter geconfronteerd met het klassieke 'kip of ei'-probleem in CC(U)S.<sup>97</sup> De kosten voor de uitbouw van vervoersinfrastructuur zijn immers zeer hoog, met grote *up-front* kosten en significante risico's voor de beheerder van de vervoersinfrastructuur. Het aanleggen van pijpleidingen voor het vervoer van gas is immers bijzonder kapitaalintensief, waarbij meer dan 90% van alle kosten *up-front* zijn en kosten voor *upkeep* maar een zeer beperkt deel uitmaken van de totale kost.<sup>98</sup> Dit maakt dat bedrijven die actief willen worden als vervoersonderneming op voorhand significante investeringen moeten doen. Onderzoeksgroep Energyville schat in dat de aanleg van vervoersinfrastructuur voor koolstofdioxide in Vlaanderen ongeveer 300 miljoen euro zal kosten tegen 2030.<sup>99</sup> Fluxys, de beheerder van het vervoersnetwerk voor aardgas, geeft aan dat er voor de waterstofbackbone en de koolstofdioxidebackbone in Vlaanderen minstens 1 miljard euro nodig zal zijn tegen

---

<sup>93</sup> J. CORREA LAGUNA *et al.*, *PATHS2050 : Scenario's towards a carbon-neutral Belgium by 2050*, p. 45.

<sup>94</sup> Considerans 10 van het Voorstel van verordening voor een nettonulindustrie, COM(2023) 161: 'To achieve the 2030 objectives a particular focus is needed on some of the net-zero technologies, also in view their significant contribution towards the path to net zero by 2050. These technologies include solar photovoltaic and solar thermal technologies, onshore and offshore renewable technologies, battery/storage technologies, heat pumps and geothermal energy technologies, electrolyzers and fuel cells, sustainable biogas/biomethane, carbon capture and storage technologies and grid technologies' (eigen onderlijning).

<sup>95</sup> INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*, 2021, p. 79 – 80.

<sup>96</sup> IPCC, *Climate Change 2023: Synthesis Report*, p. 105.

<sup>97</sup> Zie, onder andere, H. BOLSCHER, L. GUEVARA OPINSKA, A. FINESSO, L. RYCROFT, F. NEELE, T. WILDENBORG, *EU regulation for the development of the market for CO<sub>2</sub> transport and storage*, mei 2023, p. 37; CCUS FORUM WORKING GROUP, *Towards a European cross-border CO<sub>2</sub> transport and storage infrastructure: Issue paper from the CCUS Forum Working Group on CO<sub>2</sub> Infrastructure*, 2022, p. 25; K.D. BORCHART, 'Carbon Capture Usage and Storage: the new driver of the EU decarbonization plan?', *Oxford Institute for Energy Studies Comment*, 2023, p. 5.

<sup>98</sup> G. MOLNAR, 'The Economics of Gas Transportation by Pipeline and LNG' in M. HAFNER, G. LUCIANI (eds.), *The Palgrave Handbook of International Energy Economics*, 2022, Palgrave Macmillan, p. 27.

<sup>99</sup> Verslag van de hoorzittingen over de energie-infrastructuur namens de Commissie Vlaams Energie- en Klimaatplan, *Parl. St. Vlaams Parlement 2021 – 2022*, 1376 – nr. 1, p. 34.

2030.<sup>100</sup> Er zijn nog geen duidelijke ramingen voor de periode na 2030, maar ook na 2030 zullen nog significante investeringen moeten worden gedaan om de nodige infrastructuur op te zetten.

Tegelijkertijd zijn beheerders van vervoersinfrastructuur onderhevig aan grote risico's. Zo is er het volumerisico dat voortvloeit uit de hoge *upfront*-kosten van een pijpleidingennetwerk. Omwille van de grote schaafeffecten van vervoer van gas via pijpleidingen dalen de kosten per vervoerde eenheid significant bij het vervoer van grotere volumes.<sup>101</sup> Deze schaafeffecten zijn ook duidelijk aanwezig bij het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen.<sup>102</sup> Investeerde een onderneming echter in het uitbouwen van vervoersinfrastructuur en vallen de vervoerde volumes onverwacht lager uit dan verwacht, heeft dit (omwille van diezelfde, maar inverse dynamiek van schaafeffecten) een onmiddellijke impact op de prijs. Investeringskosten in pijpleidingen zijn daarnaast een klassiek voorbeeld van *sunken costs*: eens de investering is uitgevoerd en de exploitatie van de pijpleiding blijkt niet economisch rendabel, zijn de mogelijkheden tot het recupereren van de investeringskosten bijzonder beperkt tot zelfs onbestaande.<sup>103</sup> Ondernemingen toonden zich in het verleden dan ook zeer terughoudend om dergelijk grote risico's te nemen; ook de Europese Commissie merkt op dat de Europese vervoersinfrastructuur niet voldoende snel ontwikkelt.<sup>104</sup>

Tegelijkertijd kunnen slechts een bijzonder beperkt aantal emittenten de kosten van het uitbouwen van eigen transportinfrastructuur zelf dragen, opnieuw wegens de zeer hoge CAPEX-kosten. Daarnaast tonen weinig producenten zich bereid om de significante investeringen<sup>105</sup> te doen in afvangcapaciteit als er geen zicht is op voldoende transportcapaciteit (en opslagcapaciteit), een dynamiek die ook de Europese Commissie vandaag vaststelt.<sup>106</sup> Het koolstofbeprijzingsmechanisme van het EU ETS vormt hierbij voorlopig op zichzelf nog een onvoldoende *driver* om investeringen in afvanginstallaties te genereren<sup>107</sup>, nu een hoge kost voor het vervoer van koolstofdioxide de totale prijs voor CCS gevoelig verhoogt.

Dit alles zorgt voor een vicieuze cirkel waarbij marktpartijen, wegens aanslepende onzekerheid, geen investeringen doen in de nodige infrastructuur. Dit zal een nefaste impact hebben op de mogelijkheid voor de industrie op het Belgische grondgebied om te decarboniseren. Vlaanderen kent heel wat energie-intensieve industrie. Zonder transportinfrastructuur zullen bepaalde sectoren geen mogelijkheid hebben om, met de huidige stand van de techniek, op korte termijn

---

<sup>100</sup> *Ibid.*, p. 21.

<sup>101</sup> G. MOLNAR, 'The Economics of Gas Transportation by Pipeline and LNG' in M. HAFNER, G. LUCIANI (eds.), *The Palgrave Handbook of International Energy Economics*, 2022, Palgrave Macmillan, p. 30.

<sup>102</sup> D. KEARNS, H. LIU, C. CONSOLI, *Technology Readiness and Costs of CCS*, 2021, p. 39.

<sup>103</sup> G. MOLNAR, 'The Economics of Gas Transportation by Pipeline and LNG' in M. HAFNER, G. LUCIANI (eds.), *The Palgrave Handbook of International Energy Economics*, 2022, Palgrave Macmillan, p. 35.

<sup>104</sup> Zie de *call for evidence* voor de Industrial Carbon Management Strategy van de Europese Commissie: 'However, the infrastructure is not developing fast enough despite both the Emission Trading System (EU ETS) and a legal framework for the environmentally safe geological storage of CO<sub>2</sub> being in place.', p. 2.

<sup>105</sup> D. KEARNS, H. LIU, C. CONSOLI, *Technology Readiness and Costs of CCS*, 2021, p. 30.

<sup>106</sup> Zie de *call for evidence* voor de Industrial Carbon Management Strategy van de Europese Commissie: 'the EU lacks a dedicated regulatory environment for CO<sub>2</sub> transport and storage infrastructure. This in turn makes it difficult for CO<sub>2</sub> emitters and users and carbon removal companies to plan their investments.', p. 2.

<sup>107</sup> Soms wordt gesproken van een totale prijs (afvang, transport en opslag) tussen de 60 en 120 euro per ton koolstofdioxide (zie bv. WOERDMAN, 'The Carbon Price Paradox' in R. FLEMING, K. DE GRAAF, L. HANCHER, E. WOERDMAN (eds.), *A force of energy: Essays in Energy Law in Honour of Professor Martha Roggenkamp*, Groningen, 2022, Groningen University Press, 32.), maar dit is afhankelijk van heel wat factoren: kosten kunnen (en zullen) vaak hoger liggen.

significante emissiereducties te genereren.<sup>108</sup> Daarnaast zijn er, ook in het Waalse Gewest, enkele sectoren aanwezig die (voorlopig) geen andere decarbonisatiepiste kunnen volgen dan CC(U)S.<sup>109</sup> Het uitblijven van voldoende transportcapaciteit zal een significante impact hebben op deze bedrijven. De uitbouw van voldoende CCUS-infrastructuur is een belangrijke hefboom om de 2030-doelstelling van de Europese Klimaatwet<sup>110</sup> te halen: zonder transportcapaciteit zal het echter moeilijk of zelfs onmogelijk zijn om op korte termijn voldoende emissiereducties te genereren om deze Europese doelstelling te halen. Ook de Europese Commissie benadrukt het belang van CCS in het behalen van de Europese klimaatdoelstellingen.<sup>111</sup> Blijft de prijs voor het vervoer hoog, verhoogt dit de kans dat het afvangen van koolstofdioxide in het bedrijfsproces duurder is dan het uitstoten van koolstofdioxide en het inleveren van emissierechten onder het EU ETS. Zo worden er alsnog significante volumes koolstofdioxide uitgestoten, die bijdragen aan de mondiale klimaatverandering.

De Raad van State lijkt er van uit te gaan dat er (over kortere afstand) alternatieve vervoersmiddelen zijn die zullen verhinderen dat er een natuurlijk monopolie zal ontstaan.<sup>112</sup> Dit lijkt echter niet het geval te zijn. Vervoer over land (via o.a. vrachtwagens) lijkt enkel economisch haalbaar voor zeer korte afstanden én beperkte volumes (bij bv. CCU-toepassingen); bovendien is aan vervoer via vrachtwagen een significante uitstoot verbonden.<sup>113</sup> Andere vervoersmiddelen (bijvoorbeeld vervoer via trein) zijn in theorie mogelijk, maar lijken niet aangewezen voor lokaal vervoer: zo zal het bijvoorbeeld makkelijker zijn om een pijpleidingennetwerk te bouwen (of een bestaand net te hergebruiken) binnen een havengebied dan dat er gebruik wordt gemaakt van railinfrastructuur voor deze relatief korte afstand.<sup>114</sup>

Verschepping lijkt vooral een alternatief voor offshore pijpleidingen in de Noordzee en minder voor binnenlandse infrastructuur. Binnen België zal verschepping van koolstofdioxide (bv. via binnenvaart) niet altijd een mogelijkheid zijn, en zal dergelijke verschepping zeker niet in alle gevallen economisch rendabel zijn in vergelijking met onshore pijpleidingen (die significant minder kosten dan offshore pijpleidingen).<sup>115</sup>

Tot slot moet er worden opgemerkt dat pijpleidingen op gebied van duurzaamheid duidelijk voordeliger zijn dan andere vervoersmiddelen (veiligheid, energie-efficiëntie, geluidsimpact, etc.).<sup>116</sup>

Alternatieve vervoersmodi over langere afstanden (en dus als alternatief voor het vervoersnetwerk) zal worden besproken onder het punt vervoersnetwerk.

---

<sup>108</sup> Het gaat om de zogenaamde *hard to abate*-sectoren.

<sup>109</sup> Het gaat bijvoorbeeld om de productie van kalk en de productie van cement. In beide chemische processen komt immers koolstofdioxide vrij.

<sup>110</sup> Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999.

<sup>111</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad over Duurzame Koolstofcycli, COM(2021) 800, p. 15 – 16.

<sup>112</sup> Zie voetnoot 27 van Adv.RvS. 74.437/1.

<sup>113</sup> K. SIMONSEN *et al*, 'Challenges in CO<sub>2</sub>-transportation: Trends and Perspectives' *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2024, 7.

<sup>114</sup> Merk bijvoorbeeld op dat Antwerp@C, het consortium dat CCS-infrastructuur wil bouwen in de Antwerpse haven, uitsluitend uitgaat van een pijpleidingennetwerk in de Haven.

<sup>115</sup> K. SIMONSEN *et al*, 'Challenges in CO<sub>2</sub>-transportation: Trends and Perspectives' *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2024, 7.

<sup>116</sup> E. HAEZENDONCK *et al.*, *Synthesenota aangaande bundeling van kennis over de voordelen van pijpleidingen in Vlaanderen*, p.24



Met de aanwijzing van een beheerder wordt, langs de transportzijde, het 'kip-en-ei'-probleem doorbroken. Er wordt immers, na een competitieve en transparante procedure, een infrastructuurspeler aangesteld die binnen een bepaald gebied het opzetten en uitbaten van transportinfrastructuur als taak zal hebben. Deze infrastructuurbouwer zal dan voldoende zekerheid hebben om de nodige investeringen te doen in infrastructuur. Tegelijkertijd krijgen ook emittenten een duidelijk perspectief voor CCS-plannen, nu zij door het regime van gereguleerde derdentoegang onder zekere en faire voorwaarden toegang zullen hebben tot de transportinfrastructuur van de beheerder. Dit triggert, op zijn beurt, de nodige investeringen in afvangcapaciteit. Uit wat voorafgaat kan worden besloten dat een gerechtvaardigd doel wordt nagestreefd. Collectieve infrastructuur genereert grote volumes, waardoor de prijs per vervoerde ton koolstofdioxide gevoelig daalt. Daalt de prijs per ton vervoerde koolstofdioxide, zal voor meer ondernemingen het afvangen van koolstofdioxide een economisch rendabele klimaatmaatregel worden, waardoor zij hun uitstoot zullen kunnen reduceren.

*C) De aanwijzing is proportioneel en gaat niet verder dan nodig*

Het aanwijzingsregime is proportioneel, onder meer omwille van volgende redenen:

- De regeling houdt geen verbod in voor private ondernemingen om beheerder te zijn. Net als in Denemarken<sup>117</sup> en Frankrijk<sup>118</sup> maakt het Vlaams Gewest de principiële keuze om het beheer van vervoersinfrastructuur niet exclusief voor te behouden aan publiekrechtelijke ondernemingen.
- Daarnaast voert het ontwerpdecreet geen beperkingen in die ondernemingen uit andere Lidstaten zouden kunnen benadelen. Ondernemingen uit andere Lidstaten kunnen onder dezelfde voorwaarden zich kandidaat stellen om beheerder te worden van het vervoersnetwerk of een lokale cluster.
- De beheerders van de lokale cluster zullen worden aangeduid via een transparante, niet-discriminerende en competitieve procedure.<sup>119</sup> De aanwijzingscriteria bevatten daarnaast geen criteria die buitenlandse ondernemingen meer bezwaren dan Belgische ondernemingen: het gaat om objectieve en niet-discriminerende criteria, zoals de kwaliteit van het ontwikkelingsplan, de ervaring met de bouw en het beheer van infrastructuur voor het vervoer van gas, de organisatie, kwalificatie en ervaring van het personeel van de onderneming, het systeem van kwaliteitsbewaking etc. Daarnaast is het vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag een grotendeels nieuwe activiteit, waardoor er geen sprake is van een 'zittende' beheerder die wordt bevoordeeld.<sup>120</sup>

---

<sup>117</sup> [Overeenkomst over de versterkte randvoorwaarden voor CCS in Denemarken](#): "Både private og statslige selskaber skal kunne eje, etablere og drive infrastruktur til transport af CO<sub>2</sub>. Formålet er at understøtte en markedsbaseret udvikling af CCS og ikke bremse eksisterende og kommende CCS-projekter."

<sup>118</sup> [Franse CCUS-strategie](#): « Ces infrastructures ont vocation à constituer des actifs privés, de manière à optimiser la détermination de l'infrastructure la plus efficiente par le libre jeu de la concurrence. »

<sup>119</sup> HvJ 1 oktober 2015, C-340/14 en 341/14.

<sup>120</sup> Adv. RvS van 20 maart 2018, 62.977/3.

- De aanwijzing is bovendien, zoals het Europees recht vereist, beperkt in de tijd.<sup>121</sup> Initieel werd, in de beleidsvoorbereidende fase van het ontwerpdecreet, overwogen om de termijn volledig gelijk te trekken met deze van aardgas en elektriciteit (nl. 12 jaar). Uit overleg met verschillende stakeholders (in verschillende schakels van de keten) bleek echter dat deze termijn bijzonder kort was, en de ondernemingen in kwestie niet voldoende zekerheid gaf om de nodige (grote) investeringen te doen. Bovendien blijkt uit de literatuur dat CCS tot 2050 en erna<sup>122</sup> nog een significante rol zal spelen als klimaatmitigatiemaatregel, waardoor een langere termijn geschikt werd bevonden. Daarom werd de termijn op 20 jaar gelegd (de minimale afschrijvingstermijn van pijpleidingen). Het hernieuwen van de aanwijzing vereist tot slot een nieuwe beslissing van de Vlaamse Regering.<sup>123</sup>
- Ook biedt het ontwerpdecreet flexibele rechtsvormen voor bedrijven die geen beheerder van een lokale cluster of vervoersnetwerk willen worden, maar eigen infrastructuur willen uitbaten, nl. directe leidingen en gesloten industriële netten voor koolstofdioxide. Deze rechtsvormen zijn aan voorwaarden onderworpen om te vermijden dat ze de uitbouw van collectieve infrastructuur ondermijnen (directe leidingen) of om te vermijden dat de beheerder ervan via de soepele rechtsvorm alsnog probeert misbruik te maken van zijn marktmacht tegenover aangesloten ondernemingen (gesloten industrieel net voor koolstofdioxide). Daarmee wordt een balans beoogd tussen enerzijds het uitbouwen van collectieve infrastructuur met schaalvoordelen en anderzijds voldoende ruimte voor private initiatieven.
- Het ontwerpdecreet voert daarnaast geen systeem van aanwijzing (en systeem van gereguleerde toegang) in voor de beheerders van terminals voor vloeibaarmaking. Op termijn kan immers tussen de verschillende terminals op grondgebied van het Vlaamse Gewest ten volle de vrije concurrentie spelen. Er zijn al verschillende projecten gepland om terminals voor vloeibaarmaking te bouwen in het Vlaamse Gewest (o.a. Gent, Antwerpen, Zeebrugge).
- De aanwijzing van de beheerders van de lokale clusters gaat gepaard met van overheidswege opgelegde taken. Daarnaast kunnen aan beheerders van lokale clusters openbaredienstverplichtingen worden opgelegd. Op die wijze wordt ook verzekerd dat de aangewezen beheerders hun taken op afdoende en kwalitatieve wijze zullen verzekeren, zodat ook om die reden de ingevoerde regeling proportioneel kan worden geacht.
- Ook moeten beheerders ontwikkelingsplannen opmaken en voorleggen aan de Vlaamse Regering. Deze ontwikkelingsplannen zullen cruciaal zijn om de CCUS-markt in Vlaanderen én België op relatief korte termijn

---

<sup>121</sup> HvJ 1 oktober 2015, C-340/14 en 341/14.

<sup>122</sup> Voor Vlaanderen gaat het na 2050 over minstens 8 miljoen ton per jaar, zie DELOITTE *et al.*, *Naar een koolstofcirculaire en CO<sub>2</sub>-arme industrie in Vlaanderen*, 2020, 14. Voor de mondiale situatie gaat het over 7600 miljoen ton koolstofdioxide tegen 2050, zie INTERNATIONAL ENERGY AGENCY, *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*, p. 80.

<sup>123</sup> HvJ 14 juli 2016, C-458/14 en C-67/15.

te laten ontwikkelen. Deze ontwikkelingsplannen geven emittenten immers een duidelijk zicht op het netwerk dat zal worden ontwikkeld en triggeren dan ook investeringsbeslissingen.

- De aanwijzing van de beheerders van de lokale clusters kan niet los gezien worden van het systeem van gereguleerde tarieven dat wordt ingevoerd. Door tarifaire criteria in te voeren wordt een systeem van economische regulering ingevoerd. Dit systeem van gereguleerde tarieven zal er voor zorgen dat de beheerder van een lokale cluster en van het vervoersnetwerk het natuurlijke monopolie van de vervoersinfrastructuur niet zal misbruiken.
- Tot slot wordt voorzien in een *grandfathering*-clausule voor bestaande CCU-pijpleidingen en worden ook pijpleidingen die zich op bedrijfssite bevinden niet gereguleerd. Zo wordt vermeden dat het decreet inbreekt op bestaande situaties en kunnen bedrijven, binnen de grenzen van de site, zonder verdere regulering eigen infrastructuur opzetten en uitbaten.

Er kan dan ook worden geconcludeerd dat de maatregel proportioneel is. Er wordt een juiste balans gevonden tussen het bevorderen van investeringszekerheid in een kapitaalintensieve netwerkindustrie enerzijds (waardoor het 'kip en ei'-probleem wordt doorbroken en op korte termijn significante emissiereducties kunnen worden gerealiseerd) en het vrijwaren van het vrije vestigingsrecht anderzijds.

#### Artikel 10 van de Dienstenrichtlijn

De vereisten van artikel 10 van de Dienstenrichtlijn zijn eveneens vervuld.

Volgens dit artikel moet een vergunningstelsel zijn gebaseerd op criteria die beletten dat de bevoegde instanties hun beoordelingsbevoegdheid op willekeurige wijze uitoefenen. De criteria worden uiteengezet in artikel 10, lid 2 van de Dienstenrichtlijn.

De selectie van de vervoersnetwerkbeheerder en de beheerders van de lokale clusters voldoen aan al deze criteria.

##### a) Niet-discriminatoir

De criteria in artikel 11, §5 van het ontwerpdecreet zijn niet-discriminatoir. Bij de selectie van de beheerders is de Vlaamse Regering gebonden door het gelijkheidsbeginsel.

##### b) Gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang

Hierboven werd reeds uiteengezet dat de selectie van de beheerders gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang.

##### c) Evenredig met die reden van algemeen belang

Hierboven werd reeds uiteengezet dat de selectie van de beheerders evenredig is met die dwingende reden van algemeen belang.

##### d) Duidelijk en ondubbelzinnig

De criteria waaraan de beheerders moeten voldoen zijn duidelijk en ondubbelzinnig.

e) Objectief

De selectie van de beheerders is gesteund op objectieve criteria in artikel 11, §5 van het ontwerpdecreet.

f) Vooraf openbaar bekendgemaakt

Dit decreet en zijn uitvoeringsbesluit dat de criteria en de aanwijzingsprocedure invoert, zal vooraf openbaar worden bekendgemaakt in het Belgisch Staatsblad.

De procedure tot aanwijzing zal worden gestart door middel van een oproep in het Belgisch Staatsblad. Deze procedure zal voorzien in een redelijke termijn om alle partijen de mogelijkheid te bieden een kandidaatstelling in te dienen. De procedure zal, in lijn met considerans 62 van de Dienstenrichtlijn, transparant en onpartijdig zijn.

g) Transparant en toegankelijk

De criteria waaraan de beheerders moeten voldoen, zijn transparant en toegankelijk. De basiscriteria zijn uitgewerkt in het decreet en worden verder uitgewerkt in het uitvoeringsbesluit. Ze geven geen aanleiding tot willekeur in hoofde van de Vlaamse Regering, die de beheerders zal aanstellen. Deze zijn per definitie publiek.

Artikel 14 en 15: verboden en aan evaluatie onderworpen bepalingen

Het ontwerpdecreet bevat geen bepalingen die kunnen kwalificeren als een verboden eis, zoals vermeld in artikel 14 van de Dienstenrichtlijn.

Met betrekking tot de aan evaluatie onderworpen bepalingen gelden volgende opmerkingen:

- het feit dat de Vlaamse Regering op grond van artikel 9 van het ontwerpdecreet het aaneensluitende geografisch afgebakend gebied waarvoor de beheerder van een lokale cluster wordt aangewezen. Dit bepaalt mogelijks een 'kwantitatieve of territoriale beperking, met name in de vorm van een beperking op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters' zoals bepaald in artikel 15 lid 2, a) van de dienstenrichtlijn uit. Ook het feit dat voor het beheer van het vervoersnetwerk slechts 1 beheerder wordt aangewezen door de Vlaamse Regering is mogelijks een kwantitatieve beperking uitmaken in de zin van artikel 15, lid 2, a) van de dienstenrichtlijn uit. Dit wordt verder geanalyseerd.
- De beheerder van een lokale cluster, minstens wat betreft zijn rechtsvorm, moet ontvlochten zijn van elke juridische activiteit die ETS-activiteiten ontplooit en van elke juridische entiteit die een locatie voor verbruik exploiteert. Deze bepaling kwalificeert niet als een 'eis die van de dienstverrichter verlangt dat hij een bepaalde rechtsvorm heeft' die op grond van artikel 15, lid 2, b) van de dienstenrichtlijn een door de lidstaten te onderzoeken niet-discriminerende eis uitmaakt: het gaat immers niet om een verplichting om een bepaalde rechtsvorm te hebben, maar enkel een verplichting om niet juridisch vervlochten te zijn met een ETS-onderneming.

- Tot slot lijkt er geen sprake van vaste minimum- en maximumtarieven. Noch het decreet, noch het uitvoeringsbesluit bevatten immers minimum- en/of maximumtarieven: het ontwerp voorziet enkel in een systeem waarbij tarieven vastgesteld door de beheerder moeten worden goedgekeurd door de regulator.

### Conclusie

Uit bovenstaande kan worden afgeleid dat voorziene regeling voor aanwijzing van de beheerders van de lokale clusters en het vervoersnetwerk verenigbaar zijn met de Dienstenrichtlijn.

Het belang van de uitrol van transportinfrastructuur voor koolstofdioxide op korte termijn om de klimaatdoelstellingen te halen (zowel horizon 2030 als horizon 2050) mag niet worden onderschat. CCUS is zeker niet de enige klimaatmitigatiemaatregel, maar zal voor bepaalde sleutelsectoren van de Vlaamse en Belgische industrie cruciaal zijn om op korte termijn uitstoot terug te dringen. Het ontwerp van decreet voorziet in een rechtszeker kader voor alle ondernemingen, over alle Vlaamse schakels van de CCUS-keten heen (emittenten, vervoerders, gebruikers). Het triggert verder de investeringsbeslissingen in Vlaanderen (en Wallonië), in alle schakels van de keten, die nodig zijn om de markt voor het vervoer van koolstofdioxide onder stoom te brengen. Ook zo draagt het Vlaamse Gewest bij aan het terugdringen van de uitstoot van koolstofdioxide en de strijd tegen de klimaatopwarming.

### **iii) Het vervoersnetwerk**

Wat werd uiteengezet bij de lokale clusters geldt ook voor het vervoersnetwerk. Voor de bespreking van de verschillende bepalingen van de Dienstenrichtlijn kan worden verwezen naar wat hierboven werd uiteengezet. Bovenstaande moet dus, *mutatis mutandis*, integraal worden hernomen voor het vervoersnetwerk. Hieronder wordt daarnaast uiteengezet waarom het vervoersnetwerk cruciaal zal zijn voor de verdere ontwikkeling van de Vlaamse CCUS-markt, en waarom er het aangewezen is om één speler aan te duiden voor het vervoersnetwerk.

#### *I. De verbinding met het buitenland cruciaal*

Het vervoersnetwerk, met zijn focus op de verbinding van lokale vervoersinfrastructuur met infrastructuur in andere gewesten en infrastructuur in het buitenland, is cruciaal voor de decarbonisatie van de Vlaamse en Belgische industrie. Het Vlaamse Gewest heeft immers geen bewezen geologische opslagcapaciteit voor koolstofdioxide, waardoor vervoersinfrastructuur naar het buitenland noodzakelijk is. Zonder *cross-border* vervoersinfrastructuur zal het dan ook onmogelijk zijn om bepaalde industriële processen te decarboniseren via CCS-technieken.

Daarnaast zal het vervoersnetwerk ook belangrijk zijn om volumes koolstofdioxide uit het buitenland te kunnen vervoeren naar Vlaamse terminals voor vloeibaarmaking en, in een latere fase, de offshore pijpleidingen in de Noordzee. Zo kan België een *hub* worden voor het vervoer van koolstofdioxide.

#### *II. De verbinding van het Waals Gewest met Vlaamse infrastructuur*

Daarnaast is het vervoersnetwerk ook cruciaal om de Waalse industrie te connecteren met de Vlaamse exportinfrastructuur. De geplande terminals voor

vloeibaarmaking, die in een eerste fase van de markt de afgevangen koolstofdioxide vloeibaar zullen maken voor verscheping naar lege gasvelden, liggen immers allemaal in het Vlaamse Gewest.<sup>124</sup> Bepaalde Waalse puntbronnen zullen snel moeten worden verbonden met de Vlaamse terminals als zij op korte termijn hun industriële processen willen decarboniseren. Vervoer via pijpleidingen van Waalse puntbronnen naar Vlaamse terminals lijkt daarbij de voor de hand liggende optie.<sup>125</sup>

### III. Alternatieve vervoersmodi & beheer in één hand

De Raad lijkt er van uit te gaan dat er voor vervoer op lange afstand alternatieve vervoersmiddelen zijn die zullen verhinderen dat er een natuurlijk monopolie zal ontstaan binnen het Vlaamse Gewest.<sup>126</sup> Voor internationaal vervoer klopt deze aanname, maar moet die worden genuanceerd. Door de bank genomen wordt in de literatuur voor vervoer over lange afstanden twee mogelijke vervoersmodi geïdentificeerd: via pijpleiding en via schip. Het klopt dat, onder bepaalde voorwaarden, verscheping van koolstofdioxide goedkoper is dan vervoer via pijpleidingen. In een eerste fase van de markt zal koolstofdioxide sowieso verscheept worden, nu de uitbouw van pijpleidinginfrastructuur in de Noordzee pas op middellange termijn gefinaliseerd zal zijn. Hoewel nog meer onderzoek nodig is, lijken verschillende studies aan te geven dat over zeer lange afstanden (1000 km. en meer) en met mid-range volumes vervoer via schepen goedkoper is dan vervoer via pijpleidingen.<sup>127</sup> Dit effect is echter sterker bij offshore pijpleidingen: bij onshore pijpleidingen ligt het *breakeven*-punt tussen pijpleidingen en schepen significant hoger (tussen +- 1200 en 1400 km). Vooral bij relatief beperkte volumes en in scale-up fase van het vervoer van koolstofdioxide is verscheping een rendabel alternatief.<sup>128</sup> Overigens spraken enkele Vlaamse havenbedrijven al een duidelijke voorkeur uit voor vervoer via offshore pijpleidingen in plaats van via schepen wegens voordeliger, efficiënter en veiliger.<sup>129</sup>

Dat er voor internationaal vervoer alternatieve vervoersmodi zijn neemt evenwel niet weg dat voor het vervoer op lange afstand binnen het Vlaams Gewest pijpleidingen naar alle waarschijnlijkheid de dominante vervoersmodus zullen worden. Er moet immers worden opgemerkt dat binnen België een verscheping van koolstofdioxide (bv. via binnenvaart) niet altijd een mogelijkheid zal zijn, en dat dergelijke verscheping zeker niet in alle gevallen economisch rendabel zal zijn in vergelijking met onshore pijpleidingen. Verscheping lijkt vooral een alternatief voor offshore pijpleidingen in de Noordzee en minder voor binnenlandse infrastructuur. Daarnaast is, zoals al eerder aangegeven, vervoer van grote volumes over de weg over lange afstanden niet rendabel.<sup>130</sup> Over andere vervoersmiddelen (bv. via rail) zijn er vandaag geen kostenramingen beschikbaar voor België, maar het is lijkt aannemelijk dat ook hier pijpleidingen het go-to

---

<sup>124</sup> Het gaat om de terminals in Antwerpen, Gent en Zeebrugge.

<sup>125</sup> Zo zou in het project Go4Zero (het grootste Waalse CCS-project, waarbij jaarlijks 1,1 Mton koolstofdioxide zou worden afgevangen) de koolstofdioxide worden vervoerd via pijpleiding naar Vlaamse terminals.

<sup>126</sup> Zie voetnoot 27 van Adv.RvS. 74.437/1.

<sup>127</sup> D. KEARNS, H. LIU, C. CONSOLI, *Technology Readiness and Costs of CCS*, 2021, p. 39.

<sup>128</sup> G.F. WEIHS *et al.*, 'Understanding the economic feasibility of ship transport of CO<sub>2</sub> within the CCS chain' *Energy Procedia* 2014, 2636.

<sup>129</sup> 'Antwerpen en Gent verbinden havens via pijpleiding' in *De Tijd* (19/12/2023).

<sup>130</sup> K. SIMONSEN *et al.*, 'Challenges in CO<sub>2</sub>-transportation: Trends and Perspectives' *Renewable and Sustainable Energy Reviews* 2024, 7.

vervoersmiddel zal zijn. Vervoer via rail zou immers op zichzelf ook grote kapitaalkosten impliceren, met beperktere schaalbaarheid dan pijpleidingen. Vervoer via deze vervoersmiddelen blijft dan ook tot nu toe een eerder theoretische mogelijkheid in het Vlaamse Gewest: de meeste Vlaamse marktpartijen gaan uit van vervoer via pijpleidingen. Daarnaast is het om verschillende redenen noodzakelijk dat het beheer van het vervoersnetwerk wordt waargenomen door één beheerder. Vooreerst moet worden vermeld dat het geïdentificeerde 'kip-en-ei'-probleem bij CC(U)S-infrastructuur nog veel sterker aanwezig is bij vervoer over langere afstanden. Zoals al eerder aangegeven zijn aan het bouwen van pijpleidingen significante CAPEX-kosten verbonden: aan een onshore pijpleiding van 750 kilometer lang (20 Mtpa) zijn bijvoorbeeld 1,15 miljard euro aan CAPEX-kosten verbonden.<sup>131</sup> Gaat het om een offshore pijpleiding, dan loopt de kost op tot 1,55 miljard euro CAPEX.<sup>132</sup> De kosten voor de ontwikkeling van een cross-country netwerk dragen dus significante risico's met zich mee.

Daarbij is er bovendien een risico dat infrastructuurbouwers aan *cherry-picking* doen en enkel infrastructuur bouwen op die plaatsen waar een significant rendement kan worden gehaald op de investering. In het slechtste geval zorgt het voor stranded emitters, waarbij emittenten blijven uitstoten omdat geen enkele marktpartij infrastructuur ontwikkelt om ze aan te sluiten wegens gebrek aan rentabiliteit. Zonder vervoersnetwerk in hand van één beheerder is er dus een reëel risico dat bepaalde gebieden of individuele emitters niet zullen worden aangesloten op transportinfrastructuur wegens een gebrek aan rentabiliteit. Bovendien kan dit zorgen voor een illiquide markt voor koolstofdioxide. Bij gebrek aan connecties met verschillende terminals en/of offshore pijpleidingen zouden emittenten dan 'vast' komen te zitten in lokale infrastructuur, waarbij zij bijvoorbeeld slechts bij één terminal voor vloeibaarmaking kunnen aankloppen.

Bovendien heeft de aanduiding van één beheerder voor het gehele vervoersnetwerk verschillende voordelen. Eerst en vooral maakt het een geïntegreerde investerings- en ontwikkelingsplanning mogelijk voor de connecties met andere gewesten én het buitenland. Zoals reeds aangegeven zal de bovengewestelijke en internationale oriëntatie van de Vlaamse transportinfrastructuur van zeer groot belang zijn, nu Vlaanderen geen eigen geologische opslaglocaties heeft én er een belangrijke taak zal zijn voor Vlaamse terminals bij het bedienen van Waalse emittenten. Deze bovengewestelijke en internationale oriëntatie zal een doorgedreven ontwikkelingsplanning vereisen, waarbij er op termijn over geheel Vlaanderen en België een geïntegreerd netwerk zal ontstaan om de verschillende industriële clusters te verbinden (horizon 2030 – 2040).<sup>133</sup> Een vervoersnetwerk dat wordt ontwikkeld door verschillende marktpartijen garandeert daarbij niet dat een dergelijk geïntegreerd netwerk zal ontstaan (aangezien minder rendabele locaties niet zullen worden aangesloten). Bovendien veronderstelt dit significante meerkosten op verschillende gebieden, wat een opwaartse druk zal zetten op tarieven.

De aanduiding van één enkele beheerder voor het gehele vervoersnetwerk is dan ook noodzakelijk

---

<sup>131</sup> ZEP, *The costs of CO<sub>2</sub> transport: post-demonstration CCS in the EU*, 2019, 35.

<sup>132</sup> *Id.*

<sup>133</sup> K. VAN GEEM, *Stofstromen in de energietransitie: een projectie voor de periode 2035 tot 2050*, p. 93.

## H. Bevoegdheidsdelegatie

In de volgende artikelen van het ontwerp van decreet wordt een delegatie aan de Vlaamse Regering gegeven om verdere uitvoeringsmaatregelen te nemen:

- Artikel 7 (taken van de VREG)
- Artikel 9 (voorwaarden bij de aanwijzing)
- Artikel 11 (voorwaarden aanduiding beheerder lokale cluster)
- Artikel 12 (taken beheerder lokale cluster)
- Artikel 17 (nadere regels onafhankelijkheid, non-discriminatie en vertrouwelijkheid)
- Artikel 18 (openbaredienstverplichtingen)
- Artikel 19 (elementen voor het ontwikkelingsplan; nadere regels consultatie; procedure ontwikkelingsplan)
- Artikel 20 (procedure verplichte ontwikkeling)
- Artikel 21 - 25 (erfdienstbaarheden en openbaar domein beheerder lokale cluster)
- Artikel 26 (maatregelen beperking emissies)
- Artikel 27 (procedure lekkage en significante onregelmatigheden)
- Artikel 29 en 31 (voorwaarden aanduiding beheerder vervoersnetwerk)
- Artikel 32 (taken beheerder vervoersnetwerk)
- Artikel 37 (nadere regels onafhankelijkheid; non-discriminatie en vertrouwelijkheid)
- Artikel 38 (openbaredienstverplichtingen)
- Artikel 39 (elementen voor het ontwikkelingsplan; nadere regels consultatie; procedure ontwikkelingsplan)
- Artikel 40 (procedure verplichte ontwikkeling)
- Artikel 41 - 45 (erfdienstbaarheden beheerder vervoersnetwerk)
- Artikel 46 (maatregelen beperking emissies)
- Artikel 47 (procedure significante lekkages)
- Artikel 48 (taken terminal voor vloeibaarmaking)
- Artikel 52 (nadere regels onafhankelijkheid, non-discriminatie en vertrouwelijkheid)
- Artikel 53 (maatregelen beperking emissies)
- Artikel 54 (procedure significante lekkages)
- Artikel 55 - 56 (toelating gesloten industrieel net voor koolstofdioxide))
- Artikel 59 (aansluiting op terminal voor vloeibaarmaking)Artikel 60 (beperking emissies)
- Artikel 61 (procedure lekkage en significante onregelmatigheden)
- Artikel 62 (technisch reglement)
- Artikel 64 (procedure toegang GINVK en terminal voor vloeibaarmaking)
- 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)

## **I. Overleg met andere entiteiten**

Het vervoersnetwerk zal het Vlaamse Gewest verbinden met de andere gewesten. De Raad van State merkte in zijn advies op dat dat het nuttig is om voor bepaalde aspecten van de regeling op voorhand overleg te plegen met de andere entiteiten. Zoals eerder vermeld werden de ontwerpteksten van voorliggend ontwerp van decreet na eerste principiële goedkeuring door de Vlaamse Regering op 31 maart 2023 gedeeld met andere entiteiten in de schoot van de Nationale Klimaatcommissie, met de boodschap open te staan voor overleg over het ontwerp.

De Vlaamse Regering zal, voor wat betreft de kwaliteitsnormen die gelden voor het vervoersnetwerk, bij het voorbereiden van uitvoeringswetgeving de nodige stappen moeten nemen om in overleg te treden met de relevante entiteiten binnen België. Waar nodig zal ook een meer formele samenwerking moeten worden opgezet of zal een samenwerkingsakkoord in de zin van artikel 92bis van de Bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen<sup>134</sup> moeten worden overwogen. In afwachting van dergelijke samenwerking zal de Vlaamse Regering er bij de uitwerking en toepassing van de regelgeving in concreto over moeten waken dat de implementatie van Vlaams beleid niet verhindert dat andere entiteiten een doeltreffend beleid kunnen voeren.

## **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**

#### *De bedrijfssite van de producent of de gebruiker*

##### a. Ratio

Het ontwerp van decreet is, met uitzondering van de artikelen 80 tot en met 83, niet van toepassing op vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen die gelegen zijn op de bedrijfssite van de producent of de gebruiker.

---

<sup>134</sup> BS 15 augustus 1980.

Bij de uitrol van CCS- en CCU-technologie zal het voorkomen dat bedrijven, binnen de eigen 'fabriekspoorten', een of meerdere pijpleidingen aanleggen om koolstofdioxide te transporteren binnen de grenzen van de bedrijfssite. Bedrijven hebben immers vaak verschillende ETS-installaties op een enkele bedrijfssite. In de praktijk zal, bij de toepassing van CCS en/of CCU, de koolstofdioxide van de verschillende ETS-installaties 'verzameld' worden binnen de bedrijfssite, om dan via een aantal aansluitingspunten op een lokale cluster of het vervoersnetwerk vervoerd te worden. Daarnaast is het uiteraard denkbaar dat een onderneming een afvanginstallatie (of andere installaties, zoals zuiveringsinstallaties, tijdelijke opslagtanks etc.) op de eigen bedrijfssite verbindt met een installatie die koolstofdioxide gebruikt in productieprocessen die zich op dezelfde bedrijfssite bevindt.

Voor dergelijke infrastructuur, gelegen binnen de grenzen van de bedrijfssite van de producent of de verbruiker en die de onderneming zelf exploiteert, lijkt het niet wenselijk om te voorzien in verregaande regulering. Het gaat immers om infrastructuur van één bedrijf, die integraal te situeren valt binnen de poorten van de eigen onderneming, waarbij de koolstofdioxide binnen deze bedrijfssite wordt vervoerd naar verbruiksinstallaties of collectorpijpleidingen op dezelfde bedrijfssite. Deze infrastructuur is vergelijkbaar met pijpleidingen voor andere industriële feedstocks, waarvoor geen marktregulering wenselijk is.

De uitzondering blijft gelden wanneer deze infrastructuur wordt aangesloten op een lokale cluster of het vervoersnetwerk, m.n. voor die (delen van) pijpleidingen die gelegen zijn op de bedrijfssite van de producent of de verbruiker.

#### b. Bedrijfssite van een producent of verbruiker vs. eigen site

De notie 'bedrijfssite van een producent of verbruiker' is een alternatief voor de notie 'eigen site', zoals die gedefinieerd is in artikel 1.1.3, 30°/1 van het Energiedecreet. De VREG formuleerde in zijn advies kritiek op het gebruik van de term 'eigen site', nu die al jaren voor een uitgebreide casuïstiek zorgt en daardoor tot rechtsonzekerheid leidt.<sup>135</sup> De notie 'bedrijfssite van de producent of verbruiker' komt daarbij tegemoet aan de bezorgdheden geformuleerd door de regulator in zijn advies:

- De term 'bedrijfssite' impliceert een functioneel verband, in die zin dat het gaat om het geheel van aaneensluitende percelen die worden gebruikt voor door dezelfde onderneming in de uitvoering van zijn economische activiteiten, ongeacht het zakenrechtelijk statuut. Daarnaast is duidelijk over welke onderneming het gaat, nl. de producent (de exploitant van de afvanginstallatie) of de verbruiker (de exploitant van de locatie voor verbruik).
  - o Hierdoor is het dus niet meer mogelijk, zoals de VREG identificeerde bij de notie eigen site, dat een heel havengebied onttrokken wordt aan het toepassingsgebied van het decreet. Het gaat immers over de bedrijfssite van een specifieke producent of verbruiker, waar in een havengebied verschillende producenten en verbruikers actief kunnen zijn op één 'eigen site' in de zin van het Energiedecreet.

---

<sup>135</sup> Pagina's 6 – 8 van het advies.

- Er wordt daarnaast niet meer gewerkt met een definitie gebaseerd op aaneensluitende kadastrale percelen. Een kleine beek op een bedrijventerrein die geen kadastraal nummer heeft zal daardoor niet noodzakelijk meer leiden tot een andere behandeling.
- De term vermijdt tot slot ook dat het gebruik van legitieme fiscale constructies met betrekking tot zakelijke rechten leidt tot een verschil in behandeling.

Het begrip 'eigen site' in de sectoren elektriciteit, gas en waterstof liggen buiten het bestek van dit ontwerp van decreet. Voor deze energiedragers zal dan ook een transversaal evaluatietraject worden opgestart rond het begrip; blijkt uit deze administratieve oefening dat het begrip inderdaad niet (meer) *fit for purpose* is, dan zullen de nodige wijzigingen worden doorgevoerd op een transversale en coherente wijze voor de drie energiedragers.

#### Terminals voor vloeibaarmaking strikt beperkt tot CCU

Het artikel bepaalt daarnaast dat het decreet, met uitzondering van artikel 82, 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 industriële feedstocks.

#### Grandfathering-clausule

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

#### **Artikel 5 - 7**

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 evaluerende en adviserende 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 toezichhoudende 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.

### **Artikel 8**

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 9**

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. Met betrekking tot deze kwaliteitsnormen moet worden opgemerkt dat het daarbij gaat over normen zoals veiligheidsnormen, reinigingsnormen e.d. Het gaat met andere woorden over normen die het veilig vervoer en de veilige geologische opslag van koolstofdioxide mogelijk moeten maken (bv. maximale concentraties incidentele stoffen etc.). Normen die productnormen zijn in de zin van de Bijzondere Wet Hervorming Instellingen zijn een federale bevoegdheid en kunnen niet worden opgelegd door het Vlaamse Gewest.

#### **Artikel 10**

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

Initieel werd, in de beleidsvoorbereidende fase van het ontwerpdecreet, overwogen om de termijn volledig gelijk te trekken met deze van aardgas en elektriciteit (nl. 12 jaar). Uit overleg met verschillende stakeholders (in verschillende schakels van de keten) bleek echter dat deze termijn bijzonder kort was, en de ondernemingen in kwestie niet voldoende zekerheid gaf om de nodige (grote) investeringen te doen. Bovendien blijkt uit de literatuur dat CCS tot 2050 en erna nog een significante rol zal spelen als klimaatmitigatiemaatregel, waardoor een langere termijn geschikt werd bevonden. Daarom werd de termijn op 20 jaar vastgelegd.

De hernieuwing van de aanwijzing van een beheerder zal steeds moeten worden voorafgegaan door een nieuwe transparante en onpartijdige selectieprocedure. Deze procedure garandeert dat er bij elke aanwijzing steeds de mogelijkheid is voor andere marktpartijen om zich kandidaat te stellen. Het is aan beheerders van een lokale cluster om de hernieuwingsprocedure tijdig op te starten.

#### **Artikel 11**

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 ontwerp bevat daarbij een aantal 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 ontwerp 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 ontwerp bepaalt ook dat de aanwijzing wordt herroepen wanneer de beheerder de juridische ontvlechtigingsvoorwaarden 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 ontwerp 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 van de beheerder. Het is de bedoeling dat er, voor zowel de beheerder van het vervoersnetwerk als de beheerders van de lokale clusters, wordt voorzien in een transparante aanwijzingsprocedure waarbij alle geïnteresseerde commerciële partijen zich kandidaat kunnen stellen. Concreet zal er, voor zowel de lokale clusters als voor het vervoersnetwerk, een oproep worden gepubliceerd in het Belgisch Staatsblad. Geïnteresseerde partijen zullen zich dan binnen een nog te bepalen termijn kenbaar kunnen maken als kandidaat. Deze procedure en eventuele aanvullende criteria (bovenop deze reeds vermeld in paragraaf 5) zullen op niveau van het uitvoeringsbesluit worden ingevoerd.

Tot slot bepaalt de Vlaamse Regering ook de procedure voor de beëindiging van de aanwijzing van de beheerder van de lokale cluster.

## **Artikel 12**

De beheerder van een lokale cluster krijgt via het ontwerp 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 13 en artikel 17**

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. Toelaten dat producenten ook transportinfrastructuur uitbaten houdt immers een aantal (grote) risico's in. Daarom wordt gekozen voor een systeem van juridische ontvlechting.<sup>136</sup> De Vlaamse Regering bepaalt, na advies te hebben ingewonnen van de VREG, de verdere vereisten voor de onafhankelijkheid van de beheerder.

### **Artikel 14, 15 en 17**

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

---

<sup>136</sup> Zie bijvoorbeeld ook A. VAN VAERENBERG en F. LEYMAN, "Op weg naar duurzame koolstof? Het zich ontwikkelende regelgevende kader voor afvang, gebruik, transport en opslag van CO<sub>2</sub>" in K. DEKETELAERE en B. DELVAUX, Jaarboek energierecht 2021, Antwerpen, Intersentia, 2022.

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 16**

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 18**

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

### **Artikel 19**

Het ontwerp 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 immers 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, de distributienetbeheerders voor elektriciteit, beheerders van pijpleidingen voor waterstof 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 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 20**

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 21 - 25**

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

Er wordt bepaald dat, als partijen niet tot een minnelijke overeenkomst komen, het geschil wordt voorgelegd aan de vrederechter. Voor het invoeren van deze regeling doet de decreetgever een beroep op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden van de decreetgever om de federale materie inzake het vaststellen van de bevoegdheden van de vrederechter te regelen.

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 noodzaken. 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 als 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 slechts 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 26**

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

## **Artikel 27**

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 28 - 29**

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 onverenigbaar. 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. Ook hier geldt, voor wat betreft bevoegdheid, het belangrijke onderscheid tussen productnormen (federale bevoegdheid) en overige normen (gewestelijk).

## **Artikel 30**

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

Initieel werd, in de beleidsvoorbereidende fase van het ontwerpdecreet, overwogen om de termijn volledig gelijk te trekken met deze van aardgas en elektriciteit (nl. 12 jaar). Uit overleg met verschillende stakeholders (in verschillende schakels van de keten) bleek echter dat deze termijn bijzonder kort was, en de ondernemingen in kwestie niet voldoende zekerheid gaf om de nodige (grote) investeringen te

doen. Bovendien blijkt uit de literatuur dat CCS tot 2050 en erna nog een significante rol zal spelen als klimaatmitigatiemaatregel, waardoor een langere termijn geschikt werd bevonden. Daarom werd de termijn op 20 jaar vastgelegd.

De hernieuwing van de aanwijzing van een beheerder zal steeds moeten worden voorafgegaan door een nieuwe transparante en onpartijdige selectieprocedure. Deze procedure garandeert dat er bij elke aanwijzing steeds de mogelijkheid is voor andere marktpartijen om zich kandidaat te stellen. Het is aan beheerder van het vervoersnetwerk om de hernieuwingsprocedure tijdig op te starten.

### **Artikel 31**

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 32**

De beheerder van het vervoersnetwerk krijgt via het ontwerp 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 33 - 37**

Ook voor het vervoersnetwerk wordt voorzien in een regime van juridische ontvlechting, strikte non-discriminatie en verplichtingen rond de vertrouwelijkheid van commerciële, gevoelige en persoonlijke gegevens. Ook wordt voorzien in een verplichting tot houden van aparte rekeningen. *Mutatis mutandis* wordt verwezen naar de artikelsgewijze bespreking in artikel 13 tot en met 17.

### **Artikel 38**

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

### **Artikel 39**

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 marktpartijen en overheden en moet worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering.

#### **Artikel 40**

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 41 - 45**

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

Er wordt bepaald dat, als partijen niet tot een minnelijke overeenkomst komen, het geschil wordt voorgelegd aan de vrederechter. Voor het invoeren van deze regeling doet de decreetgever een beroep op de in artikel 10 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 bedoelde impliciete bevoegdheden van de decreetgever om de federale materie inzake het vaststellen van de bevoegdheden van de vrederechter te regelen.

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 als 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 slechts 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 46**

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

#### **Artikel 47**

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 48**

Het ontwerp 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 49 - 52**

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 13 tot en met 17 werd uiteengezet.

### **Artikel 53**

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

### **Artikel 54**

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 55**

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) voldoet aan de voorwaarden van artikel 55, paragraaf 1 tweede lid. Daarbij houdt de VREG rekening met enkele criteria, opgesomd in het decreet (iii). 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 moet er vooreerst sprake zijn van een geografisch afgebakende industriële locatie. Ook voor gesloten distributienetten voor elektriciteit bestaat bijvoorbeeld deze voorwaarde.<sup>137</sup>

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.<sup>138</sup> 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.<sup>139</sup> Dit houdt daarnaast in dat het moet gaan om een welomlijnd gebied dat enig en volledig aaneensluitend is.<sup>140</sup>

Verleent de VREG de toelating, dan legt zij het geografische gebied vast waarbinnen de beheerder zal opereren. Het gebied mag niet groter zijn dan wat

---

<sup>137</sup> Artikel 1.1.2, 56°/2 Energiedecreet.

<sup>138</sup> 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, privédistributienetten, directe lijnen en directe leidingen.

<sup>139</sup> *Id.*, p. 7.

<sup>140</sup> Zie, in de context van een gesloten distributienet, bv. VREG BESL-2022-206.

strikt noodzakelijk is om het voorgestelde geïntegreerd exploitatie- of productieproces mogelijk te maken, in die zin dat het geografisch gebied enkel het gebied beslaat dat nodig is om de samenwerking tussen de ondernemingen mogelijk te maken.

- b. In de eerste plaats bestemd om koolstofdioxide uit te wisselen tussen een beperkt aantal producenten en verbruikers

Daarnaast moeten de pijpleidingen in de eerste plaats bestemd zijn om koolstofdioxide uit te wisselen tussen een beperkt aantal producenten en verbruikers. Dit houdt vooreerst in dat er slechts een beperkt aantal producenten en verbruikers mogen verbonden worden door een GINVK. Daarnaast moeten de leidingen hoofdzakelijk gebruikt worden voor het vervoer van koolstofdioxide tussen deze producenten en verbruikers. 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 producenten en verbruikers 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 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 en gebruikt of verwerkt door de netgebruikers aangesloten op het GINVK.

- ii) *De voorwaarden in artikel 55, paragraaf 1, lid twee*

De VREG verleent slechts toelating als voldaan is aan de drie cumulatieve voorwaarden, opgesomd in artikel 55, 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. Het gaat om criteria waar de VREG, naast de verplicht te vervullen cumulatieve voorwaarden, aan moet toetsen bij een aanvraag. 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 in de geografisch afgebakende locatie vastgelegd door de VREG aansluiten op het gesloten industrieel net, moet opnieuw de toelatingsprocedure voor het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide worden gevolgd.

Tegen een weigeringsbeslissing van de VREG staat beroep open bij de Raad van State.

#### **Artikel 56**

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 57**

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

#### **Artikel 58**

Dit artikel bepaalt dat de aansluiting van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide op een lokale cluster en het vervoersnetwerk mogelijk is. Een beheerder van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide moet immers 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.

Bij aansluiting op een lokale cluster of het vervoersnetwerk geldt de normale aansluitingsprocedure. Zo zal de beheerder van het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide moeten voldoen aan de bepalingen van het relevante technisch reglement. Ook voor de beheerder van het gesloten industrieel net voor koolstofdioxide gelden de goedgekeurde tarieven.

#### **Artikel 59**

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.

Tegen een weigeringsbeslissing van de VREG staat beroep open bij de Raad van State.

#### **Artikel 60 en 61**

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 62**

De VREG stelt voor de verschillende lokale clusters en het vervoersnetwerk ontwerpen van technisch reglementen op na overleg met de relevante

marktpartijen. Daarbij kunnen verschillende technische reglementen worden opgesteld voor verschillende lokale clusters. Het technisch reglement moet verplicht rekening houden met een aantal decretaal vastgelegde bepalingen. Daarnaast kan de Vlaamse Regering de minimale elementen van het technisch reglement bepalen. De ontwerpen van technisch reglement worden goedgekeurd door de Vlaamse Regering. De Vlaamse Regering kan de goedkeuring weigeren en opmerkingen formuleren, waarna de VREG de nodige aanpassingen doet en het ontwerp opnieuw voorlegt aan de Vlaamse Regering. Deze technische reglementen treden in werking na de publicatie ervan in het Belgisch Staatsblad.

De Raad van State merkt op dat mogelijks een veelvoud aan technische reglementen kunnen ontstaan betreffende de toegang door derden tot een lokale cluster of vervoersnetwerk. Om die reden vraagt de Raad zich af hoe deze regeling verenigbaar is met artikel 21 van de CCS-richtlijn. -

i) *Algemeen: artikel 21 van de CCS-richtlijn*

Het regime voor toegang van derden voor transportinfrastructuur in artikel 21 van de CCS-Richtlijn is bijzonder beperkt.<sup>141</sup> De Commissie oordeelde dat een gedetailleerd toegangsregime op Europees niveau disproportioneel zou zijn.<sup>142</sup> De Commissie ging er immers van uit dat de emittent en de beheerder van de vervoersinfrastructuur altijd door onderscheiden marktspelers zouden worden uitgevoerd. De CCS-Richtlijn geeft Lidstaten dan ook veel ruimte om invulling te geven aan het regime van 'eerlijke en open toegang'.<sup>143</sup> Dit wordt ook bevestigd in considerans 38 van de CCS-Richtlijn:

*"Access to CO<sub>2</sub> transport networks and storage sites, irrespective of the geographical location of potential users within the Union, could become a condition for entry into or competitive operation within the internal electricity and heat market, depending on the relative prices of carbon and CCS. It is therefore appropriate to make arrangements for potential users to obtain such access. This should be done in a manner to be determined by each Member State, applying the objectives of fair, open and non-discriminatory access and taking into account, inter alia, the transport and storage capacity which is available or can reasonably be made available as well as the proportion of its CO<sub>2</sub> reduction obligations pursuant to international legal instruments and to Community legislation intended to be met through CCS." (eigen onderlijning)*

In de praktijk zijn er twee regimes mogelijk onder artikel 21: onderhandelde nettoegang (*negotiated access*) en gereguleerde nettoegang (*regulated access*).<sup>144</sup> Sommige auteurs hebben geargumenteed dat Artikel 21 van de CCS-Richtlijn

---

<sup>141</sup> E. WOERDMAN, M. ROGGENKAMP, M. HOLWERDA, *Essential EU Climate Law 2015*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 197.

<sup>142</sup> Commission staff working document accompanying the proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the geological storage of carbon dioxide, SEC(2008) 54, §180.

<sup>143</sup> E. WOERDMAN, M. ROGGENKAMP, M. HOLWERDA, *Essential EU Climate Law 2015*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 197.

<sup>144</sup> M. HOLWERDA, 'Refusing Third-party Access to CO<sub>2</sub> Transport and Storage Infrastructure on Technical Grounds', 2011, p. 3.

dichter aanleunt bij het systeem van onderhandelde nettoegang<sup>145</sup>, maar het feit blijft dat de CCS-Richtlijn ook gereguleerde toegang toelaat.<sup>146</sup> Lidstaten moeten dus de keuze maken of zij een regime van onderhandelde nettoegang invoeren of een regime van gereguleerde nettoegang.<sup>147</sup>

Daarnaast valt op te merken dat de CCS-Richtlijn gebaseerd is op art. 192 VWEU. Maatregelen die uit hoofde van artikel 192 VWEU worden genomen, worden doorgaans beschouwd als een streven naar minimale harmonisatie, wat impliceert dat lidstaten in strengere normering kunnen voorzien.<sup>148</sup>

Artikel 21 van de CCS-richtlijn is tot slot van toepassing op opslaglocaties en transportnetwerken.<sup>149</sup> Een transportnetwerk wordt gedefinieerd als 'the network of pipelines, including associated booster stations, for the transport of CO<sub>2</sub> to the storage site'.<sup>150</sup> Artikel 21 is dus enkel van toepassing op pijpleidingen of netwerken van pijpleidingen.

*ii) Onderhandelde nettoegang: toegelaten door de CCS-richtlijn*

Vooreerst moet worden opgemerkt dat terminals voor vloeibaarmaking niet onder het toepassingsgebied van artikel 21 van de CCS-Richtlijn vallen. Een terminal voor vloeibaarmaking is een installatie voor de vloeibaarmaking van koolstofdioxide en is geen netwerk van pijpleidingen in de zin van de CCS-Richtlijn (zie hierboven). Bijgevolg is artikel 21 van de CCS-richtlijn niet van toepassing op terminals voor vloeibaarmaking.

Zowel het Vlaams Gewest<sup>151</sup>, Waals Gewest<sup>152</sup> als het Brussels Hoofdstedelijk Gewest<sup>153</sup> hebben de CCS-Richtlijn initieel omgezet door middel van een systeem van onderhandelde nettoegang. De Raad heeft, in zijn adviezen bij de Vlaamse omzettingwetgeving, nooit aangegeven dat dergelijke omzetting niet conform de CCS-Richtlijn is.<sup>154</sup> Dergelijke interpretatie zou overigens manifest niet stroken met zowel de letter als de geest van de CCS-Richtlijn (zie punt i. De Commissie heeft tot slot verschillende keren bevestigd dat alle Lidstaten, waaronder België, de CCS-richtlijn correct hebben omgezet en correct implementeren.<sup>155</sup>

---

<sup>145</sup> BROCKETT, S., 'The EU enabling legal framework for carbon capture and geological storage', Energy Procedia 2009, (4433) 4439.

<sup>146</sup> HAAN-KAMMINGA, A. *et al.*, "Legal Uncertainties of Carbon Capture and Storage in the EU: The Netherlands as an Example", CCLR 2010, nr. 3, 247.

<sup>147</sup> E. WOERDMAN, M. ROGGINKAMP, M. HOLWERDA, *Essential EU Climate Law 2015*, Cheltenham, Edward Elgar, p. 197.

<sup>148</sup> L. LAVRYSEN, *Handboek milieurecht 2020*, Wolters Kluwer, Mechelen, 2020, 82.

<sup>149</sup> Artikel 21, lid 1 CCS-Richtlijn.

<sup>150</sup> Artikel 3 (22) CCS-Richtlijn.

<sup>151</sup> Artikel 59 Decreet Diepe Ondergrond io. Artikel 14/24 Besluit Diepe Ondergrond.

<sup>152</sup> Artikel 32 van het decreet van 10 juli 2013 'relatif au stockage géologique du dioxyde de carbone'.

<sup>153</sup> Artikel 8 van het Besluit van de Brusselse Hoofdstedelijke Regering van 2 februari 2012 betreffende de afvang en het vervoer van kooldioxide voor geologische opslag.

<sup>154</sup> Zie Adv. 45.922/3 van 17 februari 2009; Adv. RvS 56.017/1 van 9 mei 2014.

<sup>155</sup> Zie 2017 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide, COM(2017) 37, p. 4: *The provisions of the CCS Directive have been consistently applied across the reporting period in the EU Member States*. Zie ook 2019 Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the Implementation of Directive 2009/31/EC on the Geological Storage of Carbon Dioxide, COM(2019) 566: *The*

Meer algemeen is de onderhandelde toegang voor een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide en de beheerder van een terminal voor vloeibaarmaking voorzien omwille van het feit dat zij speciale situaties betreffen. Het lijkt om die reden beter om aangepaste ('tailormade') voorwaarden te onderhandelen dan te voorzien in standaardcontracten of algemene voorwaarden. Het gelijkheidsbeginsel vereist immers om ongelijke situaties ook ongelijk te behandelen.

Een systeem van onderhandelde nettoegang voor gesloten industriële netten voor koolstofdioxide is bijgevolg toegelaten onder de CCS-richtlijn en beleidsmatig wenselijk.

*iii) Gereguleerde nettoegang voor lokale clusters en het vervoersnetwerk: toegelaten door de CCS-richtlijn*

Zoals hierboven aangegeven laat de CCS-richtlijn toe dat een systeem van gereguleerde nettoegang wordt ingevoerd. Voor emittenten in een lokale cluster zal er dan per definitie objectieve en niet-discriminerende toegang zijn: zij zullen immers toegang krijgen tot de lokale cluster onder dezelfde goedgekeurde tarieven en onder dezelfde voorwaarden (via het technisch reglement) als de andere emittenten in de lokale cluster. Bedrijven die zich in twee verschillende lokale clusters bevinden zullen zich bovendien niet in een gelijke situatie bevinden. De situatie in lokale clusters kan immers wezenlijk van elkaar verschillen; zo zal bv. een lokale cluster in de haven van Gent zich duidelijk niet in dezelfde situatie bevinden als een lokale cluster in Genk (geografische afstand van de Noordzee; aanwezige industrie en kenmerken van koolstofdioxidestroom; technische specificaties van de aanwezige industrie; etc.).

In de praktijk zal er overigens geen 'kluwen van lokale clusters' ontstaan: dit staat immers haaks op de nood aan het genereren van schaafeffecten voor het vervoer van koolstofdioxide.

### **Artikel 63**

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. Indien er 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 64**

---

*provisions of the CCS Directive have been correctly applied across the reporting period in the EU Member States, which have submitted reports to the Commission by 30 June 2019.*

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. Het gaat met andere woorden om een inspanningsverbintenis.

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 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 65 - 66**

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 onder andere 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 VREG kan, zoals hij in het verleden al deed voor de goedkeuringscriteria voor directe leidingen<sup>156</sup>, in een Mededeling aangeven op welke manier hij de decretale criteria zal beoordelen, uiteraard zonder daarbij afbreuk te doen aan deze decretale criteria.

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

---

<sup>156</sup> Mededeling van de VREG van 3 maart 2020 inzake gesloten distributienetten, privédistributienetten, directe lijnen en directe leidingen (MEDE-2020-01).

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 67**

Tegen beslissingen van de VREG inzake de goedkeuring of weigering van tariefvoorstellen staat beroep open bij het Hof van Beroep van Brussel. Deze bepaling is analoog aan deze in artikel 4.1.34 van het Energiedecreet.

Door een beroep te doen op de impliciete bevoegdheden kunnen de gewesten ingrijpen op de gerechtelijke procedures 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.

De invoering van dit beroep voor het Hof van Beroep te Brussel is strikt noodzakelijk voor de uitvoering van bepaalde en adequate beroepsmogelijkheden tegen de tarifaire beslissingen van de VREG. De voorgestelde regeling heeft daarnaast ook slechts een marginale weerslag, nu de procedurele regels van het Gerechtelijk Wetboek onverkort van toepassing blijven.<sup>157</sup>

Het beroep tegen de tariefbeslissingen bij het Hof van Beroep te Brussel biedt de volgende voordelen:

- de reeds verworven specialisatie van het Hof van Beroep van Brussel op tarifair gebied wordt behouden. Dit voordeel werd bevestigd in het advies van de Raad van State met betrekking tot de Brusselse tariefordonnantie (advies nr. 55.179/AG/3, pagina 6);
- de invoering van een effectief annulatieberoep bij een rechtsmacht die de mogelijkheid heeft om kennis te nemen van alle vragen in feite en in rechte;
- eenvormigheid van de rechtspraak;
- vereenvoudiging van de beroepsmogelijkheden ter zake;
- snelheid van de procedure;
- versterking van de rechtszekerheid.

Het feit dat de procedure zal geschieden 'zoals in kort geding' heeft als voordeel dat de urgentie hier wettelijk wordt vermoed en niet moet worden aangetoond. Deze procedures volgen in grote lijnen de principes van het kortgeding, zonder evenwel eigenlijke kortgedingprocedures te zijn. Aangezien betwistingen aangaande tarieven in het belang van alle rechtsonderhorigen op relatief korte termijn moeten worden beslecht, zodat iedere rechtsonderhorige de nodige zekerheid heeft over de tarieven die op hem van toepassing zijn, is het noodzakelijk om deze stap te zetten. Aan de inhoud van die procedures wordt evenwel door dit

---

<sup>157</sup> Deze paragrafen zijn gebaseerd op hetgeen uiteengezet is in de Memorie van Toelichting bij het zgn. Tarievendecreet. Zie Ontwerp van decreet houdende diverse bepalingen inzake energie, *Parl. St. Vlaams Parlement*, 2014 – 2015, nr. 461 – 1.

decreet bewust niet getornd, zodat de weerslag van de betrokken bepalingen op die aangelegenheid slechts marginaal is.

### **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 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 bedrijfssite van de producent of de gebruiker overschrijdt, is slechts toegelaten na het verkrijgen van een voorafgaandelijke toelating.

Voor zover de beperkingen opgelegd aan de aanleg van directe leidingen een beperking van de vrijheid van ondernemen uitmaken, moet worden opgemerkt dat dit recht niet absoluut is. Inperkingen van de vrijheid van ondernemen zijn toelaatbaar wanneer ze bij wet worden ingevoerd, een rechtvaardiging vinden in een dwingende reden van openbaar belang, geschikt zijn en niet verder gaan dan



nodig. De wetgever treedt pas onredelijk op wanneer deze vrijheid wordt beperkt zonder dat daar een noodzaak toe bestaat of als die beperking onevenredig is met het nagestreefde doel.

i) De beperking is gerechtvaardigd

In de aardgassector worden directe leidingen aan beperkingen onderworpen, onder meer omwille van het risico op inefficiëntie en *free rider*-gedrag. Met betrekking tot inefficiëntie kan de aanleg van directe leidingen immers leiden tot de uitbouw van parallelle infrastructuur, waardoor de systeemkost van distributie van aardgas verhoogt voor de andere netgebruikers. Onder andere omwille van deze risico's voorziet de Gasrichtlijn<sup>158</sup> in een regime dat directe leidingen weliswaar zijn toegestaan, maar door Lidstaten onderworpen kunnen worden aan een toelating. Lidstaten mogen deze toelating bijvoorbeeld afhankelijk maken van een weigering tot toegang door een netbeheerder.

Ook vandaag zijn directe leidingen die de bedrijfssite overschrijden onderworpen aan een toelatingsprocedure voor de VREG.

Het doel van de beperkingen voor de aanleg van directe leidingen is het reduceren van industriële emissies door de uitbouw van een robuuste en liquide koolstofdioxidemarkt. Collectieve infrastructuur genereert grote volumes, waardoor de prijs per vervoerde ton koolstofdioxide gevoelig daalt. Daalt de prijs per ton vervoerde koolstofdioxide, zal voor meer ondernemingen het afvangen van koolstofdioxide een economisch rendabele klimaatmaatregel worden, waardoor zij hun uitstoot zullen reduceren.

Net als in de gassector zijn er voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in specifieke gevallen risico's op inefficiëntie en ontwijkingsgedrag. Grote emittenten die zich heel dicht bij een terminal voor vloeibaarmaking bevinden kunnen immers door middel van een directe leiding een aansluiting op een lokale cluster of het vervoersnetwerk vermijden, waardoor de onderneming een lagere transportkost geniet maar de kosten op systeemniveau gevoelig stijgen. Een beslissing van een grote emittent die zich dicht bij een terminal voor vloeibaarmaking bevindt om geen gebruik te maken van een lokale cluster of het vervoersnetwerk kan immers significante impact hebben.

ii) De beperking is geschikt

Door het bouwen van een directe leiding afhankelijk te maken van een voorafgaande toelatingsprocedure bij de VREG moet er steeds in concreto worden gemotiveerd waarom het bouwen van de directe leiding verantwoord is. De VREG zal hierbij steeds het advies inwinnen van de beheerder van de lokale cluster waarin de directe leiding gelegen is. Ook hier is het dus, zoals bij vergelijkbare netwerkindustrieën als de aardgassector, belangrijk dat de regulator erover kan waken dat er geen parallelle netwerken ontstaan die de systeemkost voor producenten en gebruikers die aangesloten zijn op het netwerk van de lokale cluster of het vervoersnetwerk gevoelig doen stijgen. Het mechanisme is dus geschikt om het doel te bereiken.

---

<sup>158</sup> Artikel 38 Richtlijn 2009/73/EG

iii) De beperking is proportioneel

De beperking is daarnaast proportioneel en gaat niet verder dan nodig. Vooreerst moet worden opgemerkt dat het niet gaat om een algeheel verbod, maar een toelatingsprocedure. Hierbij wordt er voor elke concrete aanvraag advies ingewonnen bij de betrokken beheerder van de lokale cluster waarin de directe leiding gelegen is. De VREG kan er op deze manier over waken dat de emittent niet in een situatie zal terechtkomen waar hij geen enkele mogelijkheid heeft om zijn koolstofdioxide af te vangen en te transporteren.

De ingebruikname en ligging van deze leiding moeten ook 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. De opgevraagde gegevens mogen onder geen enkele voorwaarde persoonsgegevens betreffen.

**Artikel 76**

Dit artikel bepaalt dat de VREG kennis neemt van geschillen tussen partijen over de toegang tot een lokale cluster, het vervoersnetwerk, een terminal voor vloeibaarmaking of een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide. 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).

Aangezien het om subjectief contentieus gaat, wordt expliciet decretaal bepaald dat de burgerlijke rechtbanken kennis nemen van beroepen tegen beslissingen van de VREG, genomen bij de geschillenbeslechting. Een partij die van oordeel is dat een beslissing van de VREG haar subjectieve rechten schendt bij de geschillenbeslechting, kan dus steeds een beroep aanhangig maken bij de bevoegde burgerlijke rechtbank.

**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 euro; 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 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**

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. Praktisch betekent dit dat, waar voorheen enkel exploitanten van pijpleidingen voor het vervoer van koolstofdioxide over een BKG-vergunning moesten beschikken (en dus onder het EU ETS vielen), nu ook andere bedrijven die koolstofdioxide vervoeren voor geologische opslag (vrachtwagens, schepen, treinen etc.) over een BKG-vergunning dienen te beschikken.

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 (m.n. pijpleidingen)<sup>159</sup>. Daarom

---

<sup>159</sup> In het verleden werd dit opgevangen door de BKG-vergunning te koppelen aan pompstations voor pijpleidingen voor het vervoer van koolstofdioxide (die wel een milieutechnisch luik hebben in de omgevingsvergunning). Dit genereerde echter significante praktische problemen, waarbij één netwerk van pijpleidingen verschillende BKG-vergunningen impliceerde (nu netwerken vaak meerdere pompstations hebben).

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', waarbij 'vervoersondernemingen voor koolstofdioxide' exploitanten zijn van vervoersinstallaties voor koolstofdioxide). 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 onder het toepassingsgebied van het EU ETS te brengen. Met de aparte regeling voor vervoersondernemingen wordt gevolg gegeven aan deze verplichting.

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. 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 afvanginstallaties<sup>160</sup> en de categorie voor het vervoer van koolstofdioxide voor geologische opslag<sup>161</sup>.

- Categorie afvanginstallaties:
  - 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:
  - Vaste vervoersinstallaties: niet geregeld door voorliggend decreet
    - Terminals voor vloeibaarmaking, zuiveringsinstallaties

---

<sup>160</sup> 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."

<sup>161</sup> 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."

- o 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.<sup>162</sup>
  - o Voor stand-alone terminals en zuiveringsinstallaties voorziet Bijlage I van de ETS-richtlijn geen specifieke activiteit. Er kan evenwel worden geargumenteed dat terminals en 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.
- o Vervoersinstallaties voor koolstofdioxide: geregeld door voorliggend decreet
  - Pijpleidingen
    - o 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.<sup>163</sup>
    - o De pompstations van pijpleidingen waren in het verleden BKG-installaties in de zin van artikel 8.1.2, 2° van het DABM (rubriek 16.3 3° bijlage I VLAREM). Met voorliggend ontwerp wordt een aparte rechtsgrond gecreëerd voor de BKG-vergunningsplicht voor pijpleidingen

---

<sup>162</sup> Zie considerans 69 van Richtlijn (EU) 2023/959: "Aangezien CO<sub>2</sub> 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."

<sup>163</sup> Zie considerans 69 van Richtlijn (EU) 2023/959: "Aangezien CO<sub>2</sub> 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."

(niet enkel voor de pompstations). VLAREM werd aangepast om deze pompstations bij pijpleidingen uit het toepassingsgebied van VLAREM te halen.<sup>164</sup> 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 ontwerp 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 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

---

<sup>164</sup> Zie VR 2023 0812 DOC.1665/2.

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 slechts 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. 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 erfdiensbaarheden 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 wordt voorts niet geraakt; de federale regelgeving ter zake blijft onverkort van toepassing. De toepassing van de impliciete bevoegdheden heeft dan ook slechts een marginale weerslag op de federale bevoegdheid.

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**

Tegen tariefbeslissingen van de VREG staat beroep open bij het Hof van Beroep te Brussel.

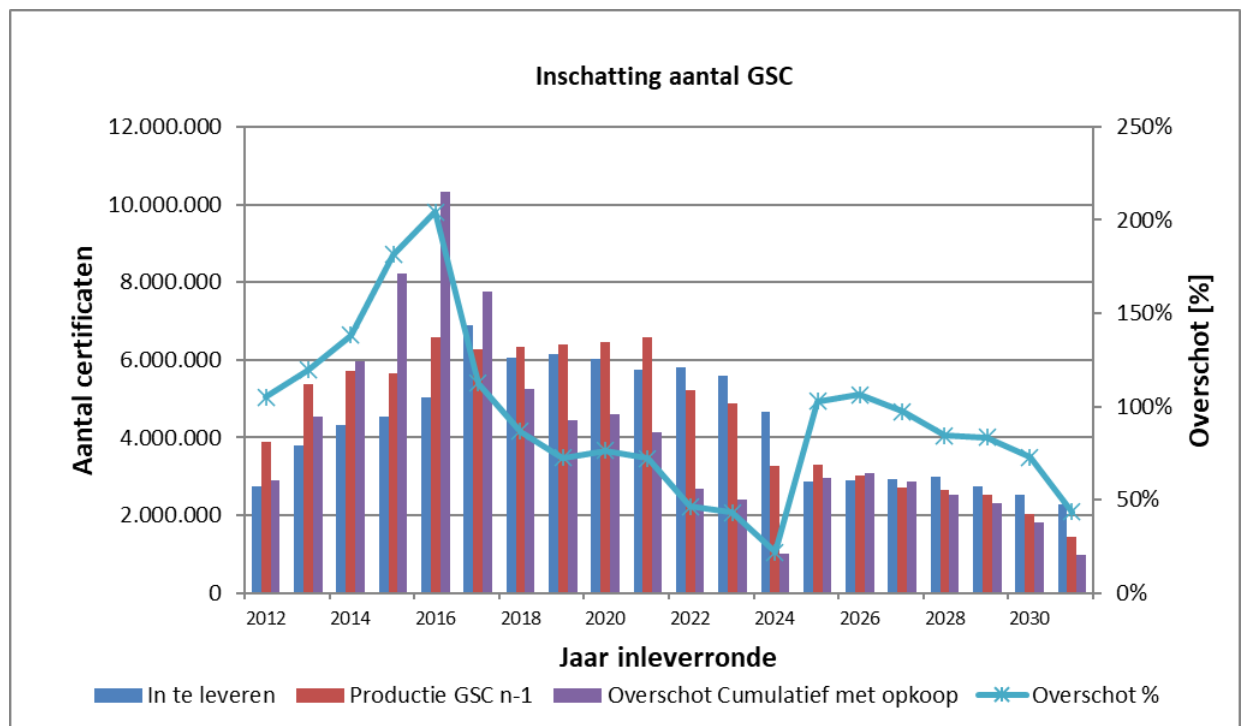
#### **Artikel 86 - 89**

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

## Artikel 90 - 91

Het VEKA heeft in het licht van de verplichtingen uit artikel 7.1.10, §4, eerste lid, van het Energiedecreet van 8 mei 2009 een herevaluatie van het certificatenoverschot voor groenestroomcertificaten (GSC) uitgevoerd omdat het aantal uitgereikte certificaten, gepubliceerd op 11 januari 2024 op de website van de VREG, afwijkt van de prognose zoals opgenomen in het Rapport 2023, Deel 3: Evaluatie quotumpad en productiedoelstellingen.

In de prognose van het VEKA werd aangenomen dat er nog 1,4 miljoen extra certificaten beschikbaar zouden komen voor de inleveringsronde van 2024. Dit zal niet het geval zijn (zie infra). Daarom wordt voor deze evaluatie de beschikbaarheid van deze certificaten naar de inleveringsronde van 2025 verschoven. Verder wordt voor deze analyse het voorlopig cijfer van het aantal uitgereikte certificaten in 2023 in rekening gebracht (bron VREG, 11 januari 2024).



Figuur 1: Overzicht van voorbije en verwachte evoluties van het aantal groenestroomcertificaten in functie van het jaar van inlevering volgens de quota van het voorontwerp van decreet definitief goedgekeurd op 30 juni 2023.

Bij decreet van 23 december 2022 werd het Energiedecreet gewijzigd en werden de quota voor 2024 verlaagd van 21,5% tot 18%. Via decreet van 10 november 2023 werden de quota verder verlaagd naar 11% vanaf 2025 tot en met 2028, en vanaf 2029 tot en met 2031 (en daarna) naar respectievelijk 10%, 9% en 8%.

Het cumulatief overschot bij de inleveringsronde 2023 bedroeg 2,4 miljoen certificaten, wat equivalent was aan 43% van het aantal in te leveren certificaten. Onder andere door de verschuiving van de beschikbaarheid van de 1,4 miljoen bijkomende certificaten naar de inleveringsronde van 2025, zoals hierboven beschreven, daalt het verwacht cumulatief overschot volgens de huidige nieuwe



gegevens bij de inleveringsronde van 2024 verder naar circa 1 miljoen certificaten, oftewel 22% van het aantal in te leveren certificaten. Vervolgens zal dit bij de inleveringsronde 2025 terug stijgen naar een overschot van 3 miljoen certificaten (oftewel equivalent aan 103% van het verwacht aantal in te leveren certificaten rekening houdend met een quotumverlaging tot 11% in 2025). Door de verdere daling van het verwacht aantal uitgereikte certificaten en niettegenstaande de verdere quotumdaling vanaf 2029, zal vervolgens het cumulatief overschot opnieuw systematisch dalen.

In het Certificatenmarktbericht 2022-2023 beschrijft de VREG dat er een tekort aan GSC op de markt was in de aanloop naar de certificatenverplichting. Verschillende toegangshouders trokken aan de alarmbel en Fluvius besloot in april 2023 een extra veiling te organiseren om zoveel mogelijk certificaten op de markt te brengen. Dat laatste is thans niet mogelijk aangezien Fluvius over onvoldoende GSC in portefeuille zal beschikken om GSC via een extra veiling bijkomend op de markt te brengen. Bij een verdere daling van het cumulatief overschot naar 22% bij de inleveringsronde van 2024, zoals hierboven beschreven, is het dus mogelijk dat er terug een tekort aan GSC op de markt is.

De voormelde daling van het overschot is o.a. te wijten aan de wijziging van de certificaatgerechtigde groenestroomproductie en het uitblijven van de toekenning van een grote hoeveelheid aan aanvaardbare groenestroomcertificaten, wat tot gevolg heeft dat er ten opzichte van de prognoses een tekort op de certificatenmarkt dreigt te ontstaan. De reden hiervoor is te vinden in de procedures bij de lopende behandeling van enkele expertisedossiers inzake grote groenestroominstallaties. Om te voldoen aan de certificatenverplichting, kunnen enkel groenestroomcertificaten worden aanvaard die zijn toegekend voor elektriciteit opgewekt uit hernieuwbare energiebronnen, waarbij ook wordt voldaan aan de duurzaamheidscriteria. De duurzaamheidscriteria voor biomassa volgen uit de richtlijn hernieuwbare energie (EU) 2018/2001 en zijn overgenomen in artikel 6.1.16 van het Energiebesluit van 19 november 2010. Voordat kan worden overgegaan tot de toekenning van aanvaardbare groenestroomcertificaten moet daarom door de producent steeds worden aangetoond dat de groenestroomproductie over een bepaalde productieperiode voldoet aan de geldende voorwaarden.

Het VEKA is daarbij belast met de behandeling van expertisedossiers en voert daarmee steeds een controle uit op de door de producenten aangeleverde bewijsstukken betreffende het aantonen van de biomassakenmerken. Bij de controle is gebleken dat er door enkele kleinere en grotere groenestroomproducenten (nog) niet werd aangetoond dat met betrekking tot de door hen geproduceerde elektriciteit aan alle duurzaamheidscriteria is voldaan, waardoor heden voor bepaalde productieperiodes juridisch gezien niet kan worden overgegaan tot de aanmaak van voor de quotumverplichting aanvaardbare groenestroomcertificaten. Dit heeft een invloed op het daadwerkelijk op de markt beschikbaar zijnde effectief toegekende certificaten.

Hiervoor wordt dan ook een oplossing voorgesteld: door de indieningstermijn voor de quota op te schuiven naar 31 oktober zullen immers de nodige certificaten kunnen worden toegekend om de markt in evenwicht te houden. Ten einde het parallellisme tussen GSC en WKC te behouden worden de inleverdeadlines voor beide types van certificaten allebei verschoven.

## **Artikel 92**

De VREG publiceert, voor het eerst uiterlijk 30 juni 2027 en daarna vijfjaarlijks, 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 minimale elementen van het rapport bepalen.

### **Artikel 93**

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 94**

Dit artikel regelt de inwerkingtreding van het decreet. Dit decreet treedt in werking op 30 juni 2025, met uitzondering van artikel 90 en artikel 91 die in werking treden op de datum van de bekendmaking ervan in het Belgisch Staatsblad en niet later 30 april 2024.

De Vlaamse Regering kan voor iedere bepaling van dit decreet, met uitzondering van artikel 90 en artikel 91, echter een datum van inwerkingtreding bepalen die voorafgaat aan 30 juni 2025.

De minister-president van de Vlaamse Regering,

Jan JAMBON

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

Zuhal DEMIR

## Bijlage: omzettingstabel

Richtlijn 2009/31/EG werd in het verleden al omgezet via het Decreet Diepe Ondergrond. Nu het regime voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen evenwel ingrijpend wordt aangepast, moeten enkele bepalingen worden gezien als een 'heromzetting' van deze Richtlijn.

Daarnaast werd met Richtlijn (EU) 2023/959 het toepassingsgebied van de ETS-richtlijn uitgebreid van pijpleidingen die koolstofdioxide vervoeren voor geologische opslag naar alle vervoersmodi die koolstofdioxide vervoeren voor geologische opslag. Daardoor moeten enkele bestaande verplichtingen uit de ETS-richtlijn nu worden omgezet voor deze specifieke categorie van activiteiten.

Artikel 64	Artikel 21.1 en 21.2 richtlijn 2009/31/EG
Artikel 65	Artikel 21.3 en 21.4 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 66, paragraaf 1	Artikel 21.1 en 21.2 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 66, paragraaf 2	Artikel 21.3 en 21.4 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 67	Artikel 21.1 en 21.2 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 68	Artikel 21.1 en 21.2 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 69	Artikel 12.1 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 77, paragraaf 1	Artikel 22.1 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 77, paragraaf 2	Artikel 22.2 Richtlijn 2009/31/EG
Artikel 82	Artikel 16.2, 16.3 en 16.4 Richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij artikel 1.23 a) Richtlijn (EU) 2023/959
Artikel 83	Artikel 4 Richtlijn 2003/87/EG io. Bijlage I richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij bijlage I Richtlijn (EU) 2023/959
Artikel 84	Artikel 12, Bijlage I Richtlijn (EU) 2023/959