

Advies

van de VREG van 1/02/2024

met betrekking tot het Besluit van de Vlaamse Regering over het vervoer van
koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest

Inhoud

Inleiding	2
Bespreking – artikelsgewijze opmerkingen	3
1 Afdeling 2 - Aanwijzing van de beheerder van een lokale cluster	3
2 Artikel 20 en verder: Beëindiging/herroeping aanwijzing	3
3 Afdeling 2 - Aanwijzing van de beheerder van het vervoersnetwerk	4
4 Artikel 50 – Derdentoeegang	4
5 Artikel 51 – Toezicht door de VREG	5
6 Inwerkingtreding	7
Conclusie.....	8

Inleiding

De VREG ontving op 22 december 2023 de vraag van de Vlaamse minister, bevoegd voor het energiebeleid, om binnen een termijn van 30 dagen een advies te verlenen bij het [Ontwerpbesluit over het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest](#) (hierna “**Ontwerpbesluit**”), zoals principieel goedgekeurd door de Vlaamse Regering op 22 december 2023.

Bij brief van 12 januari 2024 vroeg de VREG om 2 weken uitstel voor het overmaken van het advies, hetgeen werd toegekend. Hierdoor kon bij de opmaak van dit advies rekening gehouden worden met de tekst van het [ontwerpdecreet](#) over het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest (hierna ‘**Ontwerpdecreet**’) dat door de Vlaamse regering op 19 januari 2024 definitief werd goedgekeurd. Het Ontwerpbesluit geeft immers gedeeltelijk uitvoering aan dat Ontwerpdecreet, waaromtrent de VREG reeds een advies formuleerde ([ADV-2023-03](#)).

Het Ontwerpdecreet is op het moment van de opmaak van dit advies dus nog in ontwerp. Verwijzingen naar artikelen uit dit Ontwerpdecreet betreffen dan ook verwijzingen naar artikelen zoals gekend in de versie van het Ontwerpdecreet zoals goedgekeurd door de Vlaamse regering op 19 januari 2024.

De inhoud van het Ontwerpbesluit is, in grote lijnen, de volgende:

Titel 2 handelt over lokale clusters: de voorwaarden en de procedure voor de aanwijzing van een beheerder van een lokale cluster, en het ontwikkelingsplan van een lokale cluster.

Titel 3 handelt over het vervoersnetwerk: de voorwaarden en de procedure voor de aanwijzing van de beheerder van het vervoersnetwerk, en het ontwikkelingsplan van het vervoersnetwerk.

Titel 4 handelt over de toegang van derden tot een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide of een terminal voor vloeibaarmaking.

Titel 5 handelt over het toezicht van de VREG. Het gaat specifiek over de bevoegdheid tot geschillenbeslechting met betrekking tot klachten over derdentoegang tot volgende CO₂-infastructuren: het vervoersnetwerk, lokale clusters, gesloten industriële netten voor koolstofdioxide of terminals voor vloeibaarmaking.

Titel 6 handelt over verplichtingen onder het EU-ETS (systeem voor handel in broeikasgasemissierechten).

Bespreking – artikelsgewijze opmerkingen

1 Afdeling 2 - Aanwijzing van de beheerder van een lokale cluster

De afdeling 2, waaronder artikelen 14 tot en met 26 ressorteren, heeft als titel: *Aanwijzing van de beheerder van een lokale cluster*. De titel bevat beter het woord ‘Aanwijzingsprocedure’ in plaats van ‘Aanwijzing’. Dit omdat daarmee veel duidelijker zou zijn, dan nu het geval is, dat deze afdeling 2 handelt over de *procedure* tot aanwijzing van de beheerder (en beëindiging ervan). Het hele hoofdstuk 1 handelt immers ook over de aanwijzing van de beheerder van een lokale cluster, maar dan over de *voorwaarden* daartoe.

2 Artikel 20 en verder: Beëindiging/herroeping aanwijzing

In **artikel 20** worden de gronden voor beëindiging ‘in ieder geval’ bepaald. Het is o.i. correcter en eenduidiger om te bepalen dat het gaat om een beëindiging van rechtswege. Bij de huidige verwoording (... in ieder geval beëindigd) kan nog altijd twijfel bestaan over de vraag of al dan niet een expliciete beëindigingsbeslissing moet genomen worden. Uit de [nota aan de Vlaamse regering](#) blijkt dat het wel degelijk om beëindigingsgronden ‘van rechtswege’ handelt. Er valt niet in te zien waarom dit dan niet aldus wordt bepaald.

Anderzijds moet opgemerkt worden dat één van de twee beëindigingsgronden van rechtswege is: het niet meer voldoen, door de beheerder van een lokale cluster, aan de ontvlechtigingsvoorwaarden. Dit impliceert dat, als het om een beëindiging van rechtswege handelt, de aanwijzing automatisch vervalt zodra de beoogde vervlechting ontstaat. Dit onafhankelijk van de formele vaststelling ervan.

Dit impliceert dan dat de rechtsbasis voor tal van acties van de beheerder (o.a. aanrekening tarieven) kan zijn weggevallen, nog voor de verboden vervlechting werd opgemerkt en vastgesteld. De vraag rijst of dit opportuun is.

In **artikel 21** worden de gronden voor mogelijke herroeping van de aanwijzing bepaald. Daarbij is het verlies van de rechten over de infrastructuur van de lokale cluster één van de twee herroepingsgronden. Dit is zeer verrassend, aangezien dit geen aanwijzingsvoorwaarde is. Dat er een decretale basis is (*cfr.* art. 11, §3, van het Ontwerpdecreet) voor deze herroepingsgrond, doet alvast geen afbreuk aan deze opmerking.

Voorts wordt opgemerkt dat niet lijkt te zijn stilgestaan bij de **begrippen ‘beëindiging’ dan wel ‘herroeping’**. Beide begrippen worden dooreen gebruikt; dat is natuurlijk te vermijden. Een herroeping kan de indruk wekken dat het om een intrekking van de aanwijzing met terugwerkende kracht handelt (*dus ex tunc*). Dit terwijl een beëindiging duidelijk zonder terugwerkende kracht werkt (*ex nunc*). De titel van onderafdeling 2 heeft het alvast enkel over beëindigingsgronden. Wellicht is de ‘herroeping’, en zeker met een *ex tunc*-uitwerking, ook allerm minst bedoeld. Daarom suggereren we met aandrang om het woord ‘herroeping’ te vermijden.

Dat de verwoording een overname is van wat op heden geldt voor de aanwijzing van elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders, is alvast geen reden om niet aan deze opmerkingen tegemoet te komen. Meer zelfs, indien terecht, zouden de opmerkingen net aanleiding kunnen of moeten geven tot de – te gepasten tijde - aanpassing van de bestaande bepalingen m.b.t. de aanwijzing van elektriciteits- en aardgasdistributienetbeheerders.

Alle bovenstaande opmerkingen gelden *mutatis mutandis* voor de bepalingen met betrekking tot het **vervoersnetwerk**: art. 43 en verder.

3 Afdeling 2 - Aanwijzing van de beheerder van het vervoersnetwerk

De afdeling 2, waaronder artikelen 37 tot en met 45 ressorteren, heeft als titel: *Aanwijzing van de beheerder van het vervoersnetwerk*. De titel bevat beter het woord ‘Aanwijzings**procedure**’ in plaats van ‘Aanwijzing’. Dit omdat het daarmee veel duidelijker is, dan nu het geval is, dat deze afdeling 2 handelt over de *procedure* tot aanwijzing van de beheerder (en beëindiging ervan). Het hele hoofdstuk 1 handelt immers ook over de aanwijzing van de beheerder van het vervoersnetwerk, maar dan over de *voorwaarden* daartoe.

4 Artikel 50 – Derdentoeegang

De artikelen 49 en 50 handelen over de toegang van derden tot een **gesloten industrieel net voor koolstofdioxide** of een **terminal voor vloeibaarmaking**. Meer bepaald wordt de procedure voor een aanvraag daartoe bepaald.

In artikel 50 is enkel sprake van het gevolg dat de *beheerder van een terminal voor vloeibaarmaking* aan een ingediende aanvraag moet geven, terwijl niets bepaald is voor de beheerder van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide.

Ons ziens bepaalt art. 49 op dit moment ten onrechte de procedure voor een aanvraag tot toegang van derden tot een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide. En terecht handelt art. 50 enkel over terminals voor vloeibaarmaking.

Het Ontwerpbesluit geeft immers nog geen (onmiddellijke) uitvoering aan de decretale bepalingen inzake de gesloten industriële netten voor koolstofdioxide; daartoe zijn nog andere uitvoeringsbepalingen vereist. Het bepalen van de procedure voor de aanvraag van toegang van derden tot gesloten industriële netten voor koolstofdioxide is dan ook nog niet aan de orde.

Ten slotte: de verwijzing, in artikel 50 van het Ontwerpbesluit, naar artikel 65 van het Ontwerpdecreet, is niet correct. We gaan ervan uit dat dit nog nagezien, en gecorrigeerd wordt, na finalisering van het Ontwerpdecreet.

5 Artikel 51 – Toezicht door de VREG

Benaming van de Titel

Dit artikel handelt over de geschillenbeslechting, en dan meer specifiek met betrekking tot derdentoegang.

We bevelen aan dat de benaming van de titel waaronder deze bepaling ressorteert, deze inhoud ervan duidelijker aangeeft. Daarbij is bijvoorbeeld duidelijker: “klachten over derdentoegang” of “geschillenbeslechting door de VREG”.

<p><i>‘Titel 5. Toezicht door de VREG’ → ‘Titel 5. Klachten over derdentoegang’ of ‘Geschillenbeslechting door de VREG’</i></p>

Enkel procedure van geschillenregeling bepalen

In artikel 51, §1, is bepaald: *“Producenten en verbruikers die een klacht hebben over de verplichtingen van de beheerder van het vervoersnetwerk, een beheerder van een lokale cluster, een beheerder van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide of een terminal voor vloeibaarmaking op grond van hoofdstuk 7 van het decreet van xx xxxx 2023 of de uitvoeringsbesluiten ervan kunnen het geschil schriftelijk ter beslechting voorleggen aan de VREG.”*

Enkel de verwijzing naar hoofdstuk 7 van het Ontwerpdecreet doet uitschijnen dat de bevoegdheid tot geschillenbeslechting van de VREG beperkt is tot de aspecten van derdentoegang. Dit is niet zo duidelijk, temeer omdat in het tweede lid van artikel 51, §1, het volgende bepaald is:

“Een klacht over een beheerder van een terminal voor vloeibaarmaking of een beheerder van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide is slechts ontvankelijk als ze minstens zes maanden na de aanvraag, vermeld in artikel 49, is ingediend.”

De omvang van het klachtenrecht is hiermee schijnbaar zeer ruim, en dit ten onrechte, en onbedoeld. Het lijkt immers om elke mogelijke klacht over een beheerder van een terminal voor vloeibaarmaking of van een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide te gaan, en niet enkel om een klacht over derdentoegang. Anderzijds wordt dit klachtenrecht beperkt tot ‘producenten en verbruikers’, daar waar het Ontwerpdecreet dit niet bepaalt.

De omvang van de bevoegdheid van de VREG inzake geschillenbeslechting is hoe dan ook bepaald in het Ontwerpdecreet. En het komt de Vlaamse regering enkel toe de *procedure* voor de beslechting van het geschil te regelen.

We suggereren dan ook dat het klachtenrecht zelf niet op het niveau van het besluit wordt herhaald in andere (en *in casu* schijnbaar ruimere, respectievelijk beperkendere) bewoordingen, maar dat enkel verwezen worden naar het Ontwerpdecreet.

Daarom suggereren we tot een herformulering van art. 51, §1, eerste en tweede lid als volgt:

Art. 51. §1. Een klacht over de toegang tot het vervoersnetwerk, een lokale cluster, een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide of een terminal voor vloeibaarmaking als bedoeld in art. 76 van het decreet van xx xxxx 2023 of de uitvoeringsbesluiten ervan kan schriftelijk ter beslechting voorgelegd aan de VREG.

Een klacht, bedoeld in het voorgaande lid, met betrekking tot de toegang tot een terminal voor vloeibaarmaking of een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide is slechts ontvankelijk als ze minstens zes maanden na de aanvraag, vermeld in artikel 49, is ingediend.

Technisch reglement

In het derde lid van art. 51, §1 van het Ontwerpbesluit is bepaald: “*Het technisch reglement, vermeld in artikel 63 van het decreet van xx xxxx 2023, bepaalt de ontvankelijkheidsvoorwaarden van een klacht over de beheerder van het vervoersnetwerk of een beheerder van een lokale cluster.*”

Om te verduidelijken dat het hier enkel gaat om klachten als bedoeld in het eerste lid van §1, suggereren we tot een herformulering van art. 51, §1, derde lid als volgt:

“Het technisch reglement, vermeld in artikel 62¹ van het decreet van xx xxxx 2023, bepaalt de ontvankelijkheidsvoorwaarden van een klacht als bedoeld in het eerste lid met betrekking tot de toegang tot het vervoersnetwerk of een lokale cluster.”

Conformiteit met het decreet – onderhandelde toegang

In art. 51, §2, derde lid is het volgende bepaald:

“De VREG kan in zijn beslissing over het geschil, vermeld in het eerste lid, de toegang tot en het gebruik van het vervoersnetwerk, een lokale cluster, een terminal voor vloeibaarmaking of een gesloten industrieel net voor koolstofdioxide afwijzen, toekennen of toekennen onder voorwaarden.”

De derdentoegang tot een terminal voor vloeibaarmaking of een beheerder van een gesloten industrieel net betreft evenwel een onderhandelde toegang.

De VREG wordt geacht het geschil over de toegang tot een terminal voor vloeibaarmaking of een beheerder van een gesloten industrieel te beslechten. Dit houdt conform art. 51, §2, derde lid in dat door de VREG beslist wordt om de derdentoegang af te wijzen, toe te kennen, of toe te kennen onder voorwaarden. Dit lijkt echter in strijd te zijn met het concept van onderhandelde toegang die moet leiden tot een overeenkomst tussen de beheerder en de gebruiker.

¹ Conform de meest recente versie van het Ontwerpdecreet op moment van opstellen van dit advies moet dit een verwijzing naar art. 62, en niet 63, zijn.

In die optiek lijkt de draagwijdte van de bevoegdheid tot geschillenbeslechting m.b.t. geschillen inzake derdentoegang tot een terminal voor vloeibaarmaking of een gesloten industrieel net niet conform het decreet te zijn.

6 Inwerkingtreding

Artikel 94 van het Ontwerpdecreet dat door de Vlaamse regering op 19 januari 2024 werd goedgekeurd stelt:

“Art. 94. Dit decreet treedt in werking op 30 juni 2025.

De Vlaamse Regering kan voor iedere bepaling van dit decreet een datum van inwerkingtreding bepalen die voorafgaat aan de datum, vermeld in het eerste lid”.

Voorliggend Ontwerpbesluit bevat volgende bepalingen rond inwerkingtreding:

“Art. 68. Artikel 1 tot en met 17, 20, 22 tot en met 37, 40, 42 tot en met 46, 49 tot en met 53, 63 tot en met 70 en 72 tot en met 89 van het decreet van xx xxxx 2023 treden in werking tien dagen na de datum van de publicatie van dit besluit in het Belgisch Staatsblad.”

Zoals ook opgemerkt met betrekking tot andere bepalingen van het Ontwerpbesluit, lijkt ook hier de verwijzing naar de artikelen van het Ontwerpdecreet niet meer *up to date* te zijn. De nummering van het Ontwerpdecreet is in tussentijd gewijzigd, waardoor de verwijzingen naar artikelen van het Ontwerpdecreet vaak niet meer correct zijn.

Uit de opsomming, in art. 68 van het Ontwerpbesluit, van de artikelen van het Ontwerpdecreet die binnen de 10 dagen na datum van de publicatie van het besluit in werking zullen treden, blijkt immers dat er weinig logica zit in de aangeduide bepalingen die meteen in werking zouden treden. Zo verwijst bijvoorbeeld art. 42, dat in werking zal treden, naar art. 41, dat niet meteen in werking zal treden. We merken ook op dat artikel 62 van het Ontwerpdecreet, dat handelt over het door de VREG op te stellen technisch reglement, nog niet in werking zou treden (maakt immers geen deel uit van de in art. 68 opgesomde decretale bepalingen), maar de VREG zou wel al bevoegd worden voor het beslechten van geschillen over derdentoegang (geregeld in dat technisch reglement), want artikel 76 van het Ontwerpdecreet zou wel in werking treden.

We gaan ervan uit dat de opsomming van artikelen in artikel 68 van het Ontwerpbesluit nog nagezien, en gecorrigeerd wordt, na finalisering van het Ontwerpdecreet.

Daarnaast moeten we ook opmerken dat, conform artikel 94 van het Ontwerpbesluit de artikelen 90 en 91 van het Ontwerpdecreet, die het wijzigen van de deadline van de GSC- en WKC-quotumverplichtingen regelen, in principe pas vanaf 30 juni 2025 in werking zouden treden. Dit is natuurlijk niet de bedoeling, en betreft ongetwijfeld een materiële vergissing. De artikelen 90 en 91 dienen natuurlijk in werking te treden vóór 30 april 2024, i.e. de huidige deadline vermeld in het Energiedecreet.

Conclusie

Behoudens de vaststelling van een anomalie tussen het concept van onderhandelde nettoegang, enerzijds, en de beslechting van geschillen inzake derdentoegang met betrekking tot terminals voor vloeibaarmaking een gesloten industriële netten, anderzijds, formuleren we voornamelijk tekstuele opmerkingen.