

Advies

van 22/10/2026

met betrekking tot **bepalingen inzake tarieven, ontwikkelingsplannen en regulatorisch toezicht in het regelgevend kader inzake het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest**

Inhoud

1. Inleiding	3
2. Bespreking	3
2.1. Tarifaire voorschriften	3
2.2. Tariefstabiliteit op lange termijn en voorspelbaarheid van de tarieven	6
2.3. Bepalingen inzake ontwikkelingsplannen	6
2.4. Waarborgen van effectief regulatorisch toezicht	7
3. Conclusie	8

1. Inleiding

De Vlaamse Nutsregulator is in het Vlaamse Gewest bevoegd als regulator voor de markt voor het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen als bedoeld in het decreet van 29 maart 2024 over het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaamse Gewest¹ (hierna: CO2-decreet).

Artikel 62 van het CO2-decreet bepaalt dat de Vlaamse Nutsregulator een ontwerp van technisch reglement opstelt rekening houdende met enkele minimale elementen. Dit ontwerp van technisch reglement werd door ons publiek geconsulteerd² van 22 mei 2026 tot en met 6 juli 2026.

Daarbij bevatte het geconsulteerde ontwerp van technisch reglement bepalingen met betrekking tot tarifaire voorschriften en het ontwikkelingsplan. In het consultatieverslag m.b.t. het ontwerp van technisch reglement worden de ontvangen inzichten m.b.t. deze bepalingen individueel behandeld. Daarbij wijzen we er telkens op dat we het na verdere juridisch beoordeling opportuun beoordelen om, met het oog op de juridische robuustheid van het technisch reglement, deze bepalingen niet in het technisch reglement te behouden. Dit advies moet daarom in samenhang met het consultatieverslag m.b.t. het ontwerp van technisch reglement worden gelezen. In dit advies adviseren we dan ook om de relevante bepalingen m.b.t. de tarifaire voorschriften en ontwikkelingsplannen op een passende wijze in het regelgevend kader te verankeren, rekening houdende met de inzichten die vanuit de belanghebbenden werden ontvangen tijdens de publieke consultatie.

Verder vestigen we in dit advies de aandacht op enkele daarmee samenhangende aandachtspunten in het huidig regelgevend kader. Het betreft met name het waarborgen van een effectief regulatorisch toezicht ongeacht de wijze waarop de beheerders hun activiteiten organiseren en het eenduidige signaal vanuit de sector inzake het belang van tariefstabiliteit op lange termijn en voorspelbaarheid van de tarieven.

2. Bespreking

2.1. Tarifaire voorschriften

Het geconsulteerde ontwerp van technisch reglement bevatte een nadere invulling van de decretaal verankerde tariefprincipes (artikelen 65-66 CO2-decreet). Met dit advies beogen we deze invulling, rekening houdende met de inzichten uit de publieke consultatie, op een juridisch sluitende en passende wijze in het regelgevend kader te verankeren. We adviseren daarbij om de hieronder opgenomen tarifaire voorschriften te beschouwen, zoals publiek geconsulteerd en bijgestuurd in het licht van de inzichten uit de publieke consultatie (zie eigen onderlijning). We verwijzen tevens naar paragraaf 2.3.4 van het consultatieverslag m.b.t. het ontwerp van technisch reglement voor de individuele behandeling van alle zienswijzen die tijdens de publieke consultatie werden ontvangen met betrekking tot de tarifaire voorschriften.

¹ <https://codex.vlaanderen.be/Zoeken/Document.aspx?DID=1039625&param=inhoud>

² <https://www.vlaamsenutsregulator.be/publicaties/cons-2026-05>

“De tarieven zijn objectief en niet-discriminerend, gebaseerd op de werkelijke kosten en een redelijke winstmarge.”

- a) het tariefvoorstel is afgestemd op de kostendrijvers van het Netwerk en de verwachte marktliquiditeit;
- b) het tariefvoorstel voorziet in een objectieve en niet-discriminerende kostenverdeling en vermijdt kruissubsidiëring tussen de activiteiten voor het vervoer van Koolstofdioxidenstromen door middel van de Lokale cluster, activiteiten voor het vervoer van Koolstofdioxidenstromen door middel van het Vervoersnetwerk en overige activiteiten;
- c) het tariefvoorstel voorziet in criteria voor de verwerping van kosten. Deze criteria zijn niet-discriminerend, transparant en voorzien dat kosten redelijk zijn voor zover deze overeenkomen met die van een efficiënte vergelijkbare entiteit of activiteit;
- d) het tariefvoorstel laat een Beheerder met een notionele kapitaalstructuur toe om over voldoende middelen te beschikken voor de uitoefening van zijn taken opgelegd door het CO2-decreet en maken een toegang tot kapitaal mogelijk;
- e) de redelijke winstmarge wordt bepaald op basis van de hoogte van de gereguleerde activabasis van de Beheerder;
- f) bij de bepaling van de redelijke winstmarge wordt in het tariefvoorstel minimaal voorzien in een motivatie voor:
 - de hoogte van de verschillende onderdelen van de redelijke winstmarge,
 - de notionele schuldgraad;
- g) het tariefvoorstel voorziet in bepalingen die een gedetailleerde en gedocumenteerde raming van de beheersbare en niet-beheersbare kosten garanderen en tegelijk een effectieve afstemming tussen de werkelijke en geraamde kosten toelaten;
- h) de beheersbare kosten zijn onderhevig aan een mechanisme met een evenwichtige risicoverdeling tussen de Beheerder, de Bevrachters en een eventuele derde partij;
- i) individuele netwerkkosten worden rechtstreeks aan het Netwerk toegerekend. Netwerkkosten die niet rechtstreeks als individuele kosten kunnen worden toegerekend, worden als overheadkosten aan het Netwerk toegerekend op basis van een kostencausaliteitstoerekening.

“De tarieven zijn transparant voor de Netgebruiker.”

- a) het tariefvoorstel voorziet, naast het rapporteringssjabloon, minstens in een begeleidende nota waaruit blijkt hoe de Beheerder op basis van de tarifaire voorschriften invulling geeft aan de tarifaire principes zoals opgenomen in het CO2-decreet.
- b) een niet-vertrouwelijke versie van het tariefvoorstel, inclusief het rapporteringssjabloon en de begeleidende nota, wordt door de Beheerder gepubliceerd. De niet-vertrouwelijke informatie laat de marktpartijen toe om inzicht te krijgen in de belangrijkste elementen die de tarieven bepalen.

“De tarieven strekken ertoe een juist evenwicht te bieden tussen de kwaliteit van de gepresteerde diensten en de prijzen die door de aangesloten ondernemingen worden gedragen.”

- a) het tariefvoorstel moedigt de Beheerder aan om de beschikbaarheid van het Netwerk te maximaliseren;

- b) transacties tussen de Beheerder en de met de Beheerder verbonden vennootschappen zijn marktconform en worden onderworpen aan een versterkt toezicht;
- c) de waardering van de infrastructuur van de Beheerder, beschikbaar gesteld aan de Beheerder vanuit een reeds bestaande gereguleerde activabasis van een andere netbeheerder in het kader van diens gereguleerde activiteiten die niet het vervoer van Koolstofdioxidestromen via pijpleidingen omvat, beoogt, op voorwaarde van akkoord van bevoegde regulatoren, een evenwicht tussen de belangen van de andere netbeheerder, de netgebruikers van de andere netbeheerder, de Beheerder en de Bevrachters;
- d) het tariefvoorstel voorziet in een lange termijn kostenspreidingsmechanisme dat de redelijke kosten van het toekomstbestendig Netwerk eerlijk verdeelt over de verwachte Koolstofdioxidestromen op het Netwerk. Het lange termijn kostenspreidingsmechanisme voorziet minstens in volgende elementen:
 - o een exhaustieve lijst van de kosten die onder het toepassingsgebied van het mechanisme vallen;
 - o de looptijd van het mechanisme wordt a priori afgestemd op de verwachte economische levensduur van de pijpleidingen;
 - o regels die toelaten om de looptijd van het mechanisme tussentijds bij te sturen;
 - o regels die een zo nauwkeurig mogelijke projectie van de verwachte hoeveelheid Koolstofdioxidestromen garanderen;
 - o sensitiviteitsanalyses;
 - o de bepaling van het opstarttarief waarbij het opstarttarief moet bepaald worden op een niveau dat, indien het ongewijzigd blijft en rekening houdt met inflatie, het mogelijk maakt om de redelijke kosten van het Netwerk over de looptijd van het mechanisme te recupereren, en waarbij ook rekening wordt gehouden met de impact van het opstarttarief op de vraag naar vervoersbehoeften op het Netwerk;
 - o regels die voorzien in een tussentijdse evaluatie van de belangrijkste parameters van het mechanisme;
 - o duidelijke en meetbare criteria om het mechanisme bij te sturen waarbij tegelijk de impact op de reële waarde van het opstarttarief overheen de looptijd van het mechanisme wordt gelimiteerd;
 - o in voorkomend geval, wordt de werking van dit mechanisme afgestemd op de werking van relevante steunmaatregelen.

“De gehanteerde afschrijvingstermijnen weerspiegelen de verwachte economische levensduur van de pijpleidingen.”

- a) de verwachte economische levensduur van de pijpleidingen wordt bepaald rekening houdende met een evenwicht tussen:
 - o de in de toekomst verwachte CO₂-emissies volgens de economische en industriële processen van de op het Netwerk te verwachten Netgebruikers;
 - o de risico's gelinkt aan de Vervoersdiensten van de Beheerder.

2.2. Tariefstabiliteit op lange termijn en voorspelbaarheid van de tarieven

In het kader van de publieke consultatie van het ontwerp van technisch reglement ontvingen we het eenduidige signaal vanuit de sector waarin wordt gewezen op het belang van tariefstabiliteit op lange termijn en voorspelbaarheid van de tarieven. We verwijzen naar par. 2.3.4.1.17 (zienswijze 60) van het consultatieverslag m.b.t. het ontwerp van technisch reglement voor een synthese van de opmerkingen die hierover werden geformuleerd.

Aangezien artikelen 65-66 van het CO2-decreet bepalen dat de tariefvoorstellen geldig zijn voor twee jaar, benadrukken de stakeholders in hun reactie op de publieke consultatie dat de tarieven stabiel en voorspelbaar moeten zijn, hetgeen hen op basis van de huidige decretale bepalingen niet of onvoldoende geboden wordt. Ook vanuit onze decretale taken en bevoegdheden beschikken we bijgevolg over onvoldoende instrumenten om voldoende bij te dragen aan deze behoefte.

We adviseren de regelgever daarom om te beoordelen op welke wijze het regelgevend kader beter tegemoet kan komen aan de sectorbehoefte inzake tariefstabiliteit op lange termijn en voorspelbaarheid van de tarieven.

2.3. Bepalingen inzake ontwikkelingsplannen

In het kader van de publieke consultatie van het ontwerp van technisch reglement ontvingen we ook inhoudelijke input op de voorgestelde bepalingen inzake ontwikkelingsplannen (art. 4.2.1 van het geconsulteerde ontwerp van technisch reglement). Die bepalingen hadden als bedoeling om (i) een eerlijke en open toegang tot het Netwerk te garanderen, met daarbij in het bijzonder aandacht voor de toekomstbestendigheid van het Netwerk, (ii) het overleg met naburige beheerders te stimuleren en garanderen en (iii) bij te dragen tot verhoogde transparantie t.a.v. de marktpartijen inzake investeringsbeslissingen. We verwijzen naar par. 2.4.2 van het consultatieverslag m.b.t. het ontwerp van technisch reglement voor de individuele behandeling van alle zienswijzen die tijdens de publieke consultatie werden ontvangen met betrekking tot de bepalingen inzake het ontwikkelingsplan.

De reacties op de publieke consultatie bevestigen een gedragen behoefte aan bijkomende elementen van het ontwikkelingsplan. Verschillende belanghebbenden vragen o.a. meer transparantie en krijtlijnen voor de economische beoordeling van investeringen. Ook de mate van bijkomend detail in het ontwikkelingsplan, zoals vervat in art. 4.2.1, §3 van het geconsulteerde ontwerp van technisch reglement, riep bij de belanghebbenden geen directe bedenkingen op. Deze inzichten tonen volgens ons aan dat de huidige decretale minimale elementen van het ontwikkelingsplan (artikelen 19, §1 en 39, §1 CO2-decreet) niet volstaan om de behoeften van de belanghebbenden te vrijwaren. Overeenkomstig artikelen 19, §1 en 39, §1 van het CO2-decreet kan de Vlaamse Regering bijkomende elementen van het ontwikkelingsplan bepalen. Daarom roepen we de Vlaamse Regering op om in dergelijke uitvoeringsmodaliteiten te voorzien, waarbij inspiratie kan worden gehaald uit art. 4.2.1 van het geconsulteerde ontwerp van technisch reglement en rekening houdende met de inzichten in par. 2.4.2 van het hiermee samenhangend consultatieverslag.

Verder wijzen we erop dat cfr. artikelen 20 en 40 van het CO2-decreet de Vlaamse Regering o.m. de criteria bepaalt waaraan de door de Vlaamse Nutsregulator uit te voeren kosten-batenanalyse in het kader van de verplichte ontwikkeling van een lokale cluster respectievelijk het vervoersnetwerk moet voldoen. Op vandaag werd echter nog niet voorzien in dergelijke uitvoeringsmodaliteiten. In het

bepalen van deze criteria roepen we de Vlaamse Regering op om ook rekening te houden met de inzichten vanuit de publieke consultatie en daarbij o.m. richting te geven aan de economische beoordeling van investeringen. Aangezien deze criteria tevens als leidraad kunnen dienen voor kosten-batenanalyses die door de Beheerder kunnen of moeten uitgevoerd worden (cfr. vorige alinea), beschouwen we het opportuun om dergelijke uitvoeringsmodaliteiten samen met de bijkomende elementen van het ontwikkelingsplan te voorzien.

2.4. Waarborgen van effectief regulator toezicht

We wensen par. 2.1.3.3 van ons advies over de aanwijzing van de beheerder van de lokale cluster in het Antwerpse havengebied³ opnieuw onder de aandacht te brengen. Uit de documentatie van het aanwijzingsdossier van Fluxys c-grid Antwerp begrijpen we dat voor het beheer van de lokale cluster in het Antwerpse havengebied een situatie zal ontstaan waarin de uitvoering van gereguleerde taken geheel of gedeeltelijk wordt toevertrouwd aan een verbonden vennootschap, in dit geval Fluxys Belgium. Rekening houdende met het aanwijzingsdossier kan ook voor Fluxys c-grid een analoge werkwijze worden verwacht.

Bij de aanwijzing kunnen kandidaat-beheerders beroep doen op de economische en financiële draagkracht, en op de technische, professionele en organisatorische bekwaamheid van de met de kandidaat-beheerders verbonden vennootschappen⁴. Dat neemt niet weg dat de aangewezen beheerder zelf verantwoordelijk blijft voor de taken en verplichtingen die krachtens het CO2-decreet op hem rusten. Wanneer de beheerder na zijn aanwijzing de feitelijke uitvoering van gereguleerde taken aan een verbonden vennootschap toevertrouwt, moet worden gewaarborgd dat deze organisatievorm de uitoefening van het regulator toezicht niet beperkt.

De huidige toezichtsbevoegdheid van de Vlaamse Nutsregulator (artikel 75 CO2-decreet en artikel 6, 4° decreet van 19 april 2024 over de operationalisering van een Vlaamse Nutsregulator) verleent o.m. de mogelijkheid om informatie op te vragen bij en controle uit te oefenen op de aangewezen beheerder, diens bestuurders, managers en personeelsleden. Zoals vastgesteld in ons advies over de aanwijzing van Fluxys c-grid Antwerp, beschikt de aangewezen beheerder zelf slechts in beperkte mate over eigen personeel, technische middelen en operationele capaciteit. Zo plant hij om voor de ontwikkeling van het netwerk beroep te doen op een verbonden vennootschap, in dit geval Fluxys Belgium, hetgeen wordt georganiseerd via dienstverlenings- en samenwerkingsovereenkomsten. Het ingezette personeel blijft daarbij onder de verantwoordelijkheid, het gezag, de leiding en het toezicht van de betrokken dienstverlener. Ook de technische middelen, aankoopprocedures en onderliggende contracten met aannemers kunnen zich geheel of gedeeltelijk bij die verbonden vennootschap bevinden. Het toezicht van de Vlaamse Nutsregulator via de aangewezen beheerder blijft in zo'n situatie noodzakelijkerwijs afhankelijk van de informatie die deze beheerder zelf bij de verbonden vennootschap kan verkrijgen.

De decretale verplichting in hoofde van de beheerder tot het voeren van gescheiden boekhoudingen (artikelen 16 en 36 CO2-decreet) is in het kader van de toezichtsbevoegdheid van de Vlaamse Nutsregulator noodzakelijk, maar volstaat op zichzelf niet. Een boekhoudkundige scheiding waarborgt

³ https://assets.vlaamsenutsregulator.be/document/advies_vlaamse_nutsregulator_kandidatuur_fluxys_c-grid_antwerp.pdf

⁴ Artikelen 3 en 27 Besluit van de Vlaamse Regering van 7 juni 2024 over het vervoer van koolstofdioxide via pijpleidingen in het Vlaams Gewest.

immers niet dat de gehanteerde verdeelsleutels, interne verrekenprijzen en kostenallocaties op het niveau van de verbonden vennootschap marktconform en controleerbaar zijn. Evenmin verleent zij de Vlaamse Nutsregulator automatisch rechtstreekse toegang tot de achterliggende processen en brondocumenten bij de verbonden vennootschap die de betrokken activiteiten feitelijk uitvoert. Dit heeft een impact op de controleerbaarheid van de zogenaamde “beheersfactuur” die naderhand in de boekhouding van de beheerder zal verschijnen.

De federale Gaswet kent de CREG daarenboven geen algemene bevoegdheid toe om het integrale regulatorisch toezicht op alle activiteiten van Fluxys Belgium, in haar hoedanigheid als aardgasvervoersnetbeheerder, uit te oefenen⁵.

Onder meer rekening houdende met de betrokkenheid van Fluxys Belgium in diverse niet-gereguleerde activiteiten van de CO₂-waardeketen (bv. ontwikkeling van een exitlocatie via een terminal voor vloeibaarmaking in de Antwerpse haven) bestaat een risico op kruissubsidiëring tussen activiteiten in de CO₂-waardeketen.

Bijgevolg oordelen we het opportuun om het regulatorisch toezicht van de Vlaamse Nutsregulator op de aangewezen beheerder uit te breiden naar de met de beheerder verbonden vennootschappen, en dit voor zover die verbonden vennootschappen uitvoering geven aan (een deel van) de decretale taken van de beheerder. Een dergelijke gerichte uitbreiding sluit aan bij de bestaande aanwijzingsregeling, zonder de overige activiteiten van de verbonden vennootschappen aan het toezicht van de Vlaamse Nutsregulator te onderwerpen.

3. Conclusie

Met dit advies willen we de regelgever een inhoudelijke basis bieden om de beleidsmatige uitgangspunten en grenzen te bepalen voor de verdere uitwerking van een passend regelgevend kader inzake tarieven, ontwikkelingsplannen en regulatorisch toezicht. De Vlaamse Nutsregulator is uiteraard beschikbaar om, zodra die richting is bepaald, vanuit zijn expertise actief bij te dragen aan de verdere concretisering ervan.

In afwachting van dit passend regelgevend kader zal de Vlaamse Nutsregulator de tarifaire voorschriften zoals voorgesteld in par. 2.1 als leidraad hanteren bij de beoordeling van de tariefvoorstellen die voorafgaand aan de totstandkoming van dat kader ter goedkeuring worden voorgelegd (cfr. artikelen 65-66 CO₂-decreet).

⁵<https://www.ejustice.just.fgov.be/eli/wet/1965/04/12/1965041214/justel%23LNK0012>.