
Briefadvies

Decreet regulerend kader waterstof distributie

Voorontwerp van decreet tot wijziging van het Gerechtelijk Wetboek en het Energiedecreet van 8 mei 2009, Af

Datum van goedkeuring 30/08/2023

Volgnummer 2023| 024

Coördinator + e-mailadres Jan Verheeke, jan.verheeke@minaraad.be

Minaraad

Herman Teirlinckgebouw
Havenlaan 88 bus 15
1000 Brussel
T 02 558 01 30
E info@minaraad.be
www.minaraad.be

Zuhail Demir,
Vlaams minister van Justitie en
Handhaving, Omgeving, Energie en
Toerisme
Koning Albert II laan 7, 6^{de} verdieping
1210 Brussel

Uw bericht van

7 juli 2023
Datum
30 augustus 2023

Uw kenmerk

ZD/BO
Contact e-mail
jan.verheeke@minaraad.be

Ons kenmerk

01/K2/2023/378
Contact telefoon
02/558.0136

Mevrouw de minister,

We ontvingen uw adviesvraag over het ontwerp van decreet tot wijziging van het Energiedecreet van 8 mei 2009, wat betreft de invoering van een regulerend kader voor waterstof distributie. De adviestermijn was oorspronkelijk op 7 augustus bepaald. Vanwege het reces hebben we dit briefadvies pas einde augustus kunnen vaststellen.

[Beschrijving en situering]

Dit voorontwerp heeft als **doelstelling de distributie van waterstof** te regelen in Vlaanderen. De regeling bevat een procedure voor aanwijzing van één waterstof distributienetbeheerder, evenals het beheerregime hiervan. De netbeheerder moet voor distributie-infrastructuur een ontwikkelingsplan opmaken en uitvoeren; de toegang tot die infrastructuur moet open en niet-discriminerend zijn, en dit tegen gereguleerde tarieven. Daarnaast zal de netbeheerder ook verantwoordelijk zijn voor het opstellen en borgen van de waterstof kwaliteitsnormen. Bij dit alles bepaalt het decreet de principes voor de regulering van de waterstofmarkt: in essentie de verhouding tussen de netbeheerder en de regulator. Er wordt voorzien in uitzonderingsregimes voor bestaande waterstof infrastructuur en voor gesloten netten, voor directe leidingen en voor *in-situ* netwerken.

Procesmatig komt dit voorontwerpdecreet aan het einde van een traject met onder meer de mededeling van de "[Vlaamse Waterstofvisie](#)" aan de Vlaamse Regering (13 november 2020), de "Schriftelijke bevraging Waterstofdecreet" vanwege VEKA (afsluiting 16 december 2022) en het door VEKA georganiseerde stakeholdermoment (27 februari 2023).

Legistisch behelst dit voorontwerpdecreet een (omvangrijke) aanvulling van het Energiedecreet van 8 mei 2009. **In de achtergrond** spelen (*) een ontwikkeling in de Europese reglementering ('Gaspakket'), (*) de vaststelling van een Belgisch federale wet in dit verband en (*) de invoering van een eengemaakte Vlaamse Nutsregulator – dit laatste is het voorwerp van een ander adviesdossier.

- Het [EU Gas Package](#) legt op Europees niveau de basis voor een systeem van netwerkexploitanten om een goed beheer van het waterstofnetwerk te waarborgen en om de handel in en levering van waterstof te vergemakkelijken. Het bevat onder meer ook een voorstel voor een systeem van terminologie en certificering van koolstofarme waterstof en

koolstofarme brandstoffen. De Europese Raad bereikte zijn [benadering](#) hierover op 28 maart 2023.

- Sinds 11 juli 2023 is er de federale wet betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen (B.S. 25 juli 2023; zie [FOD ECONOMIE](#)). Deze ‘waterstofwet’ organiseert de aanduiding van de netbeheerder voor de planning, de ontwikkeling en het beheer van het waterstofvervoersnet in België. Tegen 30 november 2023 kunnen kandidaturen ingediend worden om als zodanig aangeduid te worden. De federale ministerraad besliste bovendien op 14 juli 2023 om 250 miljoen euro ter beschikking te stellen van de toekomstige netbeheerder, en dit voor de aanleg van een waterstofverbinding met Duitsland en voor de ontwikkeling van het waterstofvervoersnetwerk in en tussen de industriële clusters van Gent, Antwerpen, Bergen, Charleroi en Luik.

[Algemene appreciatie]

Algemeen staat de Minaraad **positief tegenover de creatie van een Vlaams wetgevend kader**, dat immers aansluit bij het Vlaamse potentieel inzake waterstofeconomie en dat de basis kan vormen voor de inzet hiervan als factor in de beoogde energietransitie en voor de verdere verduurzaming van de *feedstock*.

- Er wordt reeds enige decennia waterstof geproduceerd in de Vlaamse chemische nijverheid. In Vlaanderen is er aldus *know-how* beschikbaar, zijn er talrijke spelers en is er een geschiedenis van waterstofprojecten. Vanwege zijn infrastructuurvoorzieningen — met name zijn havens, leiding-infrastructuur, industrieclusters en dicht vervoersnet — heeft het Vlaamse Gewest mogelijks een troef voor de ontwikkeling van een waterstofecosysteem.
- Aan de aanbodzijde is er (in grote lijnen) het onderscheid tussen (*) ‘grijze waterstof’ (of ‘fossiele waterstof’), (*) ‘blauwe waterstof’ (of ‘koolstofarme waterstof’, i.e. geproduceerd op basis van aardgas waarbij de CO₂-emissie wordt afgevangen) en (*) ‘groene waterstof’, i.e. geproduceerd met hernieuwbare bronnen, bv. op basis van water elektrolyse. Vanuit klimaatperspectief kan ‘groene’ waterstof ingezet worden *als energiedrager* om processen te decarboniseren die anders moeilijk te decarboniseren zijn.

[Werkbaar kader – enkele te onderzoeken verbeterpunten]

Voor de Minaraad is het kader dat met dit voorontwerpdecreet gecreëerd wordt, in grote lijnen **een werkbaar kader**. De Minaraad wijst nog op volgende zorgpunten:

1. In dit voorontwerp wordt de notie ‘afnemer van waterstof’ nogal ‘open’ gedefinieerd, met name als “*elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die waterstof afneemt om te voorzien in zijn eigen behoeftes*” ([wijzigingsartikel 3, 2°](#)). In de regeringsnota staat daarentegen dat het de bedoeling is dat het te ontwikkelen netwerk “*hoofdzakelijk grote eindafnemers van waterstof*” zou beleveren (p. 1, p. 6); in de memorie staat vergelijkbaars (p. 1, p. 4, p. 18). De Minaraad vraagt na te gaan hoe men beter kan verankeren dat de uitbouw van het distributienet zou beantwoorden aan de in regeringsnota en memorie vooropgestelde bedoeling, met name om in hoofdzaak grote eindafnemers te beleveren.
2. Er worden met dit voorontwerp definities geboden van ‘directe leiding’, ‘gesloten distributienet’, ‘waterstofdistributienet’, ‘privédistributienet’, ‘waterstofdistributienet’ en ‘waterstofnet’ ([wijzigingsartikel 3, resp. 8°, 10°, 15°, 18° en 35°](#)) – waarbij het telkens gaat om ‘leidingen’ of een ‘geheel van leidingen’. Bij de term ‘waterstofdistributienet’ zou moeten aangemerkt worden dat de leidingen van dit netwerk geacht worden van openbaar nut te zijn, naar analogie met het bepaalde in de Waterstofwet (artikel 6, eerste lid). Deze kwalificatie van leidingen als ‘van openbaar nut’ is aangewezen onder voorwaarde (*) dat het

- om beleving aan 'grote eindafnemers' zal gaan en (*) dat de uitrol van dit distributienet gebaseerd is op deugdelijke ontwikkelingsplannen (zie hierna, punt 4). Een bijkomende optie kan zijn om de Vlaamse Regering te laten beslissen welke leidingen van algemeen nut zijn, zoals bv. ook opgenomen is in de regeling voor aardgas- en elektriciteitsnetten (zie hierna, punt 5).
3. In het voorontwerp luidt de definitie van 'waterstofleverancier' (**wijzigingsartikel 3, 33°**) als volgt: *"elke natuurlijke persoon of rechtspersoon die aan afnemers waterstof verkoopt behoudens indien de verkoop plaatsvindt via een directe leiding voor waterstof of privé-distributienet voor waterstof"*. Deze definitie houdt in dat eventuele leveringen via vrachtwagens (wegtransport) ook gevat kunnen worden. Het is maar de vraag of waterstoflevering via wegtransport niet beter wordt uitgesloten van het toepassingsgebied van het decreet.
 4. Analoot met het [Advies 2023|015](#) van 4 mei 2023, over het voorontwerpdecreet CO₂-vervoersnetwerken, moet bekeken worden of en hoe de op grond van artikel 4/2.1.17 op te maken ontwikkelingsplannen (**wijzigingsartikel 39**) meer *performance-based* zouden kunnen zijn, in functie van klimaatdoelen en mede in de context van het programma 'Klimaatprong'.
 5. De private eigenaar van een grondstuk (of andere houder van een vergelijkbaar zakelijke recht) heeft het recht om dat grondstuk te omheinen of erop te verbouwen, te bouwen, te herstellen enz. De rechthouder kan daartoe, op grond van dit ontwerpdecreet, van de waterstofdistributienetbeheerder eisen dat deze de aangelegde leidingen verplaatst of aanpast. De vraag hiertoe moet minstens zes maanden voor de aanvang van de eigen werken worden gesteld (**wijzigingsartikel 47**). Deze regeling is analoot aan deze van de artikelen 4.1.25. en 4/1.1.9. van het Energiedecreet, resp. voor gas- en elektriciteits-distributienetten en voor warmte- en koudnetten. Bij deze regelingen rijst de vraag of de houder van het zakelijke recht voor om het even elke ingreep (belangrijk/minder belangrijk; groot/klein; gebouw/andere constructie; woonfunctie/andere functies) kan eisen dat de netbeheerder leidingen moet gaan verleggen. Te noteren valt dat er in de regeling voor aardgas- en elektriciteitsnetten wordt voorzien in een uitzondering, die betrekking heeft op door de Vlaamse Regering te definiëren *"gevallen dat het voor de netbeheerder van algemeen nut is om installaties die deel uitmaken van het elektriciteits- of aardgasdistributienet in of op private onroerende goederen te plaatsen"*: overwogen moet worden of deze uitzondering ook hier niet toegepast moet worden (zie tweede punt van deze bespreking). Tot slot lijkt de termijn van zes maanden lijkt praktisch te kort om belangrijke infrastructuurinterventies te kunnen doorvoeren.
 6. De beheerder van openbaar domein kan steeds van de distributienetbeheerder eisen dat leidingen worden weggenomen, verplaatst of aangepast (**wijzigingsartikel 51**). Deze regeling is analoot aan deze van de artikel 4.1.28. en 4/1.1.14 van het Energiedecreet, resp. voor gas- en elektriciteits-distributienetten en voor warmte- en koudnetten. Het is belangrijk er voor te zorgen, door voldoende transparantie, overleg en voorspelbaarheid, dat deze regeling zodanig toegepast wordt dat er telkens een goed evenwicht gevonden wordt tussen de belangen van de domeinbeheerder en de netbeheerder.
 7. Het ruimtelijke en omgevingsaspect van deze infrastructuur valt niet te onderschatten. Er is nood aan een zo eenvoudig mogelijke 'setting', gestoeld op een ruimtelijke visie, die marge laat voor effectinschatting en inspraak. In verband met de voorgenomen 'veiligheidsmaatregelen' (**wijzigingsartikel 86 en volgende**) zou onderzocht moeten worden of ook VLAREM en/of andere regelgeving moeten bijgesteld worden.
 8. Bij de mogelijk door de Vlaamse Regering in te voeren 'veiligheidsvoorschriften' is er onder meer ook sprake van de mogelijkheid voorschriften uit te vaardigen inzake *"de voorbehouden zone en het daaraan verbonden verbod om te bouwen, te bezetten, te werken"*

*of aan te planten” (wijzigingsartikel 87, met introductie in het Energiedecreet van art. 4/2.5.1, §1, tweede lid, 2°). De Minaraad staat achter deze mogelijkheid, maar vraagt [vragen] om ervoor te zorgen dat de afbakening van concrete voorbehouden zones voor waterstof zou worden afgestemd met deze voor andere stromen waarvoor nutsleidingen worden aangelegd. Juridisch-technisch vraagt de Minaraad om na te gaan of er volledige consistentie met met het bepaalde in **wijzigingsartikelen 45 en 46** (het recht om boomtakken of boomwortels te verwijderen).*

Tot slot heeft de Minaraad vragen bij de omvang en complexiteit van de voorgestelde regulering voor bestaande privé-distributienetten en voor directe leidingen: vraag is of een en ander niet beter afgestemd kan worden op het EU Gas pakket, eenmaal dat is ‘geland’. In de mate dat de vast te stellen Europese regelgeving ertoe verplicht om, na een overgangperiode, een specifieke regulering voor privé-distributienetten vast te stellen, dient dergelijke regulering in Vlaanderen uitgerold te worden.

[Harmonisatie met het federale kader nodig]

De Minaraad stelt vast dat het vooralsnog niet duidelijk is waar het (federaal te regelen) ‘vervoer’ eindigt en waar de (gewestelijk te regelen) ‘distributie’ aanvangt. Om te beginnen ligt er nu een verschil voor tussen de federale en gewestelijke definities van ‘waterstofdistributie’:

- In de recent vastgestelde federale Waterstofwet geldt volgende definitie (art. 2, 4°):
“Waterstofdistributie: de werkzaamheid die erin bestaat, via plaatselijke pijpleidingen, eindafnemers gevestigd op het grondgebied van één of meer bepaalde gemeenten aan te sluiten en met waterstof te bevoorraden, inclusief de aansluiting en de bevoorrading van kleine productie- en opslageenheden, de levering zelf niet inbegrepen.” Deze definitie is analoog aan deze van art. 1 van de Gaswet van 12 april 1965, met dat verschil dat er nu sprake is van ‘*plaatselijke pijpleidingen*’ en dat er bij de eindafnemers sprake is van ‘*kleine productie- en opslageenheden*’. ‘Waterstofvervoer’ omvat dan onder meer ook het vervoer “*van en naar waterstofdistributienetten, inclusief de aansluiting ervan*” (art. 2, 3°, b).
- In het nu voorliggende ontwerpdecreet luidt het evenwel: “*waterstofdistributie: de activiteit die erin bestaat waterstof via waterstofleidingen te brengen tot bij afnemers van waterstof, de waterstoflevering zelf niet inbegrepen,*” (wijzigingsartikel 3, 27°, tot wijziging van art. 1.1.3. van het Energiedecreet, met name invoering van een punt 137°/1/3).

De nu voorgestelde Vlaamse definitie moet dus wellicht als ruimer worden geïnterpreteerd dan de federaal vastgestelde definitie. In de nota aan de Vlaamse Regering wordt er een aandacht besteed aan de bevoegdheidsverdeling. Op het einde wordt verwezen naar een advies van de **Afdeling Wetgeving van de Raad van State** (12 oktober 2022): “*De netactiviteit die erop gericht is om waterstof te leveren aan eindafnemers behoort tot de bevoegdheid van de gewesten en het is daarbij niet relevant of het om huishoudelijke of niet-huishoudelijke eindafnemers gaat; evenmin is relevant wat de grootte is van de betrokken infrastructuur.*” Dit is een gezaghebbend argument, maar hiermee is de frictie tussen beide regelingen niet opgelost.

Vermeldenswaard is ten andere dat er in de federale wet een regeling is opgenomen met betrekking tot ‘**andere waterstofvervoersinstallaties**’: “*elke eigenaar van een bestaand waterstofnet kan bij de minister een aanvraag indienen om de waterstofvervoersnetbeheerder aan te wijzen als onafhankelijke beheerder van die installatie*” (federale wet, art. 21, §1). Het is niet duidelijk of de met het decreet beoogde waterstofdistributienetbeheerder ook onder deze federale aanvraagplicht valt.

De aan te wijzen nationale waterstofvervoersnetbeheerder zal een netontwikkelingsplan moeten opmaken en, op basis van een gedragscode, toegang moeten verschaffen tot het uit te bouwen waterstofvervoersnet; voor de aansluiting hierop zal zij bepaalde gereguleerde tarieven aanrekenen en bepaalde kwaliteitsnormen garanderen – dit is een regeling die analoog is aan deze uit het ontwerpdecreet, en wellicht tot **'dubbel-op'-tarieven** kan leiden.

De Minaraad vraagt dan ook om de federale Waterstofwet en het Vlaamse Waterstofdecreet door verder overleg nog beter te harmoniseren, en dit op basis van heldere definities en eenduidige technische criteria, teneinde een coherent werkbaar kader uit te werken dat het mogelijk maakt om op eenvoudige en competitieve wijze transportdiensten aan te bieden aan de Vlaamse industrie. De zorg om eenduidige definities en criteria heeft niet alleen betrekking op het leidingennetwerk zelf, maar ook op de karakteristieken van wat als 'grote afnemer' kan worden beschouwd. Juridische onzekerheid werkt immers contraproductief voor de waterstofeconomie in Vlaanderen.

Met de meeste hoogachting,

i.o. voor Walter Roggeman,
Voorzitter