

MEDEDELING AAN DE VLAAMSE REGERING

- Betreft:**
- Beroep tot nietigverklaring ingediend bij het Grondwettelijk Hof tegen de wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen (BS 25 juli 2023)
 - Arrest GwH nr. 126/2024 van 14 november 2024

SAMENVATTING

De Vlaamse Regering besliste op 15 september 2023 om bij het Grondwettelijk Hof tegen de wet van 11 juli 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen een beroep tot nietigverklaring in te stellen wegens schending van artikel 6, §1, VII van de bijzondere wet tot hervorming der instellingen. De voormelde wet betreft immers op bepaalde punten de gewestelijke bevoegdheden aangaande de openbare gasdistributie. Bij arrest nr. 126/2024 van 7 november 2024 vernietigde het Grondwettelijk Hof deels artikel 2, 3° van die wet en verwierp het Grondwettelijk Hof het ingediende beroep voor de rest, maar wel onder voorwaarde van een aantal grondwetsconforme interpretaties.

1. VOORGESCHIEDENIS

De federale Regering heeft in 2021 aan een voorontwerp van Waterstofwet gewerkt. Hierover werd tussen het kabinet van de federale minister van energie en de kabinetten van de Vlaamse ministers van energie en economie gedurende de periode juli 2021 tot november 2022 meermaals bilateraal overleg aangezien dit voorontwerp rechtstreeks de belangen van de gewesten raakte en het voorontwerp in de visie van de gewestministers meerdere bevoegdheidsoverschrijdingen bevatte. Ondanks dit veelvuldig overleg kon geen consensus worden bereikt met betrekking tot het vermijden van bevoegdheidsoverschrijdingen door de federale overheid, waarna het dossier op een gegeven moment naar het Overlegcomité werd geëscaleerd:

Er werd in de schoot van het Overlegcomité echter geen goedkeuring van de gewesten verkregen (enkel kennisname) van het voorontwerp daar dit naar de mening van de gewesten nog steeds fundamentele bevoegdheidsproblemen bevatte. Het federale niveau besliste echter met het voorontwerp toch door te zetten en het Vlaamse Gewest is zijn bezwaren over die teksten steeds blijven uiten.

Het voormelde wetsontwerp werd vervolgens op 10 januari 2023 ingediend in de Kamer van Volksvertegenwoordigers¹ alwaar het op 27 februari 2023 in tweede lezing werd aangenomen door de bevoegde Commissie. Vervolgens keurde de ministerraad op 14 april 2023 een amendement goed dat het voormelde wetsontwerp wijzigt. De wet werd uiteindelijk zonder verdere inhoudelijke wijzigingen

¹ Wetsontwerp 10 januari 2023 betreffende het vervoer van waterstof door middel van leidingen, *Parl.St* Kamer 2022-23, nr. 55-3077/1.

aangenomen op 11 juli 2023 door de Kamer van Volksvertegenwoordigers, waarna het vervolgens op 25 juli 2023 verscheen in het Belgisch Staatsblad.

De voormelde Wet van 11 juli 2023 bevatte in de analyse van de diensten van de Vlaamse overheid evenwel bevoegdheidsoverschrijdingen met betrekking tot de scope van de gewestelijke bevoegdheden aangaande de openbare gasdistributie.

Om die redenen besliste de Vlaamse Regering in vergadering van 15 september 2023 om een beroep tot vernietiging in te stellen bij het Grondwettelijk Hof.

2. ARREST GWH NR. 126/2024 VAN 14 NOVEMBER 2024

Bij arrest nr. 126/2024 deed het Grondwettelijk Hof op 14 november 2024 uitspraak over het voormelde bevoegdheidsgeschil.

Alvorens de opgeworpen middelen te bespreken, dient te worden verwezen naar de tussenkomst van Air Liquide in deze procedure. Er werd door Air Liquide immers aangevoerd dat waterstof in de eerste plaats als grondstof en niet als energiebron diende te worden beschouwd. De artikelen in de BWHI die betrekking hebben op 'energie' zouden om die reden niet relevant zijn om de bevoegde overheid te bepalen. Het Grondwettelijk Hof volgt hier een eerder advies van de Raad van State dat stelt dat waterstof als een vorm van energie kan worden beschouwd, of althans minstens al een energiedrager. De omstandigheid, zo stelt het Hof, dat waterstof in de praktijk eveneens wordt gebruikt als een grondstof in bepaalde industriële processen, leidt volgens het Grondwettelijk Hof niet tot een andere conclusie.

1. Het *eerste middel* dat werd opgeworpen had betrekking op de definitie van het begrip 'waterstofvervoer', hetgeen tevens de draagwijdte van de ganse wet bepaalt. Deze definitie maakt enerzijds gebruik van een algemeen drukcriterium (meer dan 16 bar) om een net te kwalificeren als waterstofvervoer, en anderzijds van een aantal alternatieve voorwaarden/doeleinden om te kunnen spreken van waterstofvervoer:

- **Het algemeen drukcriterium:** het Hof bevestigt hier haar eerdere rechtspraak dat om het onderscheid te maken tussen het vervoer en de distributie van gas, rekening dient te worden gehouden met de bestemming van de betrokken netactiviteit (met name eindafnemers of niet). Het is daarbij niet van belang of het om huishoudelijke of niet-huishoudelijke eindafnemers gaat. Daaruit volgt volgens het Hof dat de grootte of de werkdruk van de infrastructuur niet als een bevoegdheidsverdelende criterium in aanmerking kan worden genomen. Niettemin vernietigt het Hof dit criterium niet, omdat *"het feit dat de bestreden definitie erin voorziet dat de hoogst toelaatbare werkdruk van de pijpleidingen meer dan 16 bar dient te bedragen, hoogstens tot een beperking van het toepassingsgebied [...] [kan] leiden, in zoverre de netten die vooral bestaan uit pijpleidingen met een hoogst toelaatbare werkdruk minder of gelijk aan 16 bar, van het toepassingsgebied van die wet worden uitgesloten."* Uit de definitie van waterstofvervoer volgt volgens het Hof niet *"dat de waterstofnetten met een distributiefunctie onder het toepassingsgebied van die wet vallen, louter omdat pijpleidingen ervan een hoogst toelaatbare werkdruk van meer dan 16 bar hebben"*. Hieruit kan worden geconcludeerd dat steeds dient te worden gekeken naar de finaliteit van de betrokken netactiviteit (eindafnemers of niet), en dat het drukcriterium hierbij geen rol speelt. De federale overheid heeft met de waterstofwet haar eigen bevoegdheid gewoon beperkt, zonder de gewestelijke bevoegdheid te schenden.
- **De alternatieve doeleinden:**

- *“naar de grote eindafnemers” (c):* het Hof herhaalt dat de netactiviteit die ertoe is bestemd eindafnemers te bedienen, onder de gewestelijke bevoegdheid (inzake distributie) valt. Evenwel kan, volgens het Hof (conform eerdere rechtspraak) worden aangenomen dat het “vervoer” van gas de levering aan bepaalde eindafnemers niet uitsluit en dat die activiteit van het vervoersnet geen distributienet maakt. Op basis van de memorie van toelichting, stelt het Hof dat deze bepaling zo dient te worden geïnterpreteerd dat het vervoer “naar de grote eindafnemers, inclusief de aansluiting ervan” een bijkomstig karakter moet hebben, en in het bijzonder uitsluitend de mogelijkheid betreft “om grote eindafnemers aan te sluiten op het waterstofvervoersnet met het oog op de efficiëntiewinst die een dergelijke aansluiting kan opleveren, met name wanneer de technische of economische aspecten van het betrokken project zulks rechtvaardigen, of wanneer de betrokken afnemer in de nabijheid van het waterstofvervoersnet is gevestigd en er in dat gebied geen waterstofdistributienet is gepland”. In die interpretatie past deze bepaling in de federale bevoegdheid inzake vervoer.
Er dient echter wel worden vastgesteld dat het Hof niet definieert wat concreet “bijkomstig” is. het Hof biedt dan ook nog steeds geen antwoord op de vraag vanaf welk moment aansluitingen van afnemers op een vervoersnet niet langer bijkomstig zijn maar dit de regel wordt – en daardoor zich een hercatalogering van het net tot een distributienet noodzaakt.
- *“van de grote waterstofproductie-eenheden, inclusief de aansluiting ervan” (d) en “van en naar de grote waterstofopslagfaciliteiten, inclusief de aansluiting ervan” (e):* het Hof volgt hierbij de redenering van de Vlaamse Regering die stelde dat indien een net uitdrukkelijk is bestemd om eindafnemers te bedienen van waterstof, om de loutere redenen dat daarop een grote waterstofproductie-eenheid of waterstofopslagfaciliteit is aangesloten, plots zou kunnen worden aangemerkt als “waterstofvervoer” (indien ook aan het drukcriterium is voldaan), en dus onder het toepassingsgebied van de wet zou vallen. Het Hof volgt ons dat het niet lijkt te zijn uitgesloten dat een – zelfs grote – waterstofproductie-eenheid of waterstofopslagfaciliteit rechtstreeks op een distributienet zou worden aangesloten. Om die reden maken de betrokken alternatieve doeleinden een inbreuk op de gewestelijke bevoegdheid inzake distributie.

Het Hof vernietigt bijgevolg de zinsneden *“van de grote waterstofproductie-eenheden, inclusief de aansluiting ervan” (d)* en *“van en naar de grote waterstofopslagfaciliteiten, inclusief de aansluiting ervan” (e)* in de definitie van ‘waterstofvervoer’ en verwerpt voor het overige het beroep, maar onder voorbehoud van de interpretatie in verband met het occasioneel beleveren van eindafnemers via een vervoersnet.

2. Het *tweede middel* inzake de definitie van ‘waterstofdistributie’ is verworpen, doordat er geen concrete bepalingen werden aangehaald om de schending aan te tonen. Ondanks dat de definitie niet is vernietigd, heeft het Hof in het eerste middel in verband met waterstofvervoer, wel duidelijk de krijtlijnen tussen vervoer en distributie afgebakend.

3. Het *derde middel* had betrekking op de definitie van ‘bestaand waterstofnet’. De kritieken hierop zijn verworpen, gelet op de reeds uiteengezette redenering bij ‘waterstofvervoer’ en de beperkingen hierdoor aan het toepassingsgebied van de waterstofwet. Waterstofleidingen met een distributiefunctie worden volgens het Hof aldus niet gevat door deze wet.

4. Het *vierde middel* was gericht tegen de definitie van ‘waterstofopslagfaciliteit’. Dit is verworpen, doordat er geen concrete bepalingen werden aangehaald waaruit een schending zou kunnen worden afgeleid. Er dient worden vastgesteld dat los van de definitie de waterstofwet geen bepalingen bevat die betrekking hebben op de regulering van ‘waterstofopslag’.

5. Het *vijfde middel* was gericht tegen bepalingen die de **CREG de bevoegdheid** geven om waterstofvervoersvergunningen te verlenen voor de uitbreiding van bestaande waterstofnetten, waarbij rekening dient te worden gehouden met een aantal elementen. Dit is verworpen, gelet op de redenering die is uiteengezet bij ‘waterstofvervoer’, waardoor bestaande waterstofnetten geen betrekking hebben op waterstofleidingen met een distributiefunctie.

6. Het *zesde middel* was gericht tegen een bepaling waarbij de AD Energie en de CREG de kandidaturen van de kandidaat-waterstofbeheerders beoordelen aan de hand van “de **bijdrage van het Belgisch en Europees energie- klimaatbeleid [...]**”. Het Hof leest in deze bepaling een uiting aan de wens om de federale loyaliteit in acht te nemen (art. 143, §1 Gw.), door bij de beoordeling van die kandidaturen het beleid van de gewesten mee in rekening te brengen, waardoor het veeleer complementair lijkt te zijn aan de gewestelijke beleidsopties dan daarmee strijdig.

7. Het *zevende middel* bekritiseerde regeling waarbij de waterstofvervoersnetbeheerder de **kwaliteitsnormen** vaststelt voor het vervoer van waterstof, na overleg met de gevestigde waterstofondernemingen en de beheerders van waterstofvervoersnetten in de buurlanden (zonder de gewesten specifiek te noemen). Het Hof oordeelt dat het vaststellen van de kwaliteitsnormen voor het vervoer van waterstof door het waterstofvervoersnet onder de bevoegdheid van de federale overheid valt. Niettemin dient hierbij wel de federale loyaliteit in acht te worden genomen. De omstandigheid dat de gewesten niet expliciet zijn benoemd bij de organen waarmee overleg dient te worden gevoerd, doet geen afbreuk aan deze vaststelling. De machtiging van de wetgever (om kwaliteitsnormen vast te stellen), dient volgens het Hof, in overeenstemming met de Grondwet te worden aangewend. Het staat aan de administratieve en aan de justitiële rechter na te gaan in welke mate de gemachtigde de hem toegekende machtiging te buiten zou zijn gegaan. Deze bepaling van de wet werd aldus niet vernietigd. Het is afwachten of de vaststelling van de kwaliteitsnormen aldus volgens de hiervoor gestelde principes verloopt.

De Vlaamse minister van Wonen, Energie en Klimaat, Toerisme en Jeugd,

Melissa DEPRAETERE

Bijlage:

1. Arrest GwH nr. 126/2024 van 14 november 2024.