

Avis

(A)2757

22 février 2024

Avis sur la demande de désignation de la S.A. Fluxys Hydrogen

Pris en application de l'article 11 de la loi du 11 juillet 2023 relative
au transport d'hydrogène par canalisations

Version non confidentielle

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
INTRODUCTION	3
1. CADRE LÉGAL.....	4
1.1. Loi H2.....	4
1.2. Exposé général et discussion article par article du projet de loi.....	8
1.3. <i>Gas Decarbonisation Package</i>	8
1.4. Avis du Conseil d'État.....	8
1.5. Répartition des compétences entre le fédéral et les régions	10
2. ANTÉCÉDENTS	11
3. EXAMEN DES CRITERES D'ÉVALUATION.....	11
CONCLUSION	17
ANNEXE 1	18
ANNEXE 2	19

INTRODUCTION

La COMMISSION DE RÉGULATION DE L'ÉLECTRICITÉ ET DU GAZ (CREG) examine ci-après, sur la base de l'article 11 de la loi relative au transport d'hydrogène par canalisations (ci-après : loi H2), la demande de désignation de la S.A. Fluxys Hydrogen en tant que gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène (ci-après : la demande de désignation).

La demande de désignation a été introduite auprès de la CREG par la S.A. Fluxys Hydrogen (ci-après : Fluxys H2) le 27 novembre 2023 par courrier rédigé en néerlandais, par porteur avec accusé de réception. Sont joints à la lettre :

- la demande de désignation en tant que gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène, en néerlandais (Annexe 1 du présent avis, pages 10 à 38, chapitre 4) ;
- neuf annexes (Annexes 2.a à 2.i du présent avis).

Le 20 décembre 2023, la CREG a reçu par e-mail deux projets de *Shared Service Agreements*, qui ont vocation à être conclu entre la S.A. Fluxys et Fluxys H2 et entre la S.A. Fluxys Belgium et Fluxys H2 (Annexes 2.j et 2.k du présent avis).

Le présent avis comporte quatre parties. La première partie présente le cadre légal. La deuxième partie expose les antécédents. La troisième partie examine la demande et la quatrième partie contient la conclusion.

Le présent avis a été approuvé par le Comité de direction de la CREG le 22 février 2024.

1. CADRE LÉGAL

1.1. LOI H2

1. Le 11 juillet 2023 a été promulguée la loi relative au transport d'hydrogène par canalisations ; cette loi a été publiée au Moniteur belge le 25 juillet 2023¹.

2. Les articles suivants de la loi H2 sont importants pour le présent avis :

Principe

Art. 8. Avant qu'une entreprise ne soit désignée comme gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène, elle est certifiée conformément à la procédure visée à l'article 9. La Commission est chargée de vérifier le respect des conditions qui y sont attachées, visées à l'article 10.

Après consultation de la Commission et de la Direction générale de l'Énergie, et après délibération en Conseil des ministres, le ministre désigne un gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène, conformément à la procédure visée à l'article 9.

Un gestionnaire de réseau de transport d'hydrogène est désigné pour un terme renouvelable de vingt ans. Cinq ans avant l'expiration de son mandat, le gestionnaire du réseau peut demander le renouvellement de sa désignation. Le ministre décide de la demande de renouvellement conformément à la procédure visée à l'article 9.

Procédure

Art. 9. § 1^{er}. Toute entreprise peut introduire sa candidature pour être certifiée et désignée en tant que gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène visé à l'article 8, alinéa 1^{er} dans un délai de nonante jours ouvrables à compter de la date de publication de la présente loi au Moniteur belge.

§ 2. La candidature est adressée par lettre recommandée avec accusé de réception au ministre, avec copies à la Commission et à la Direction générale de l'Énergie.

§ 3. La candidature contient tous les éléments nécessaires pour permettre à la Direction générale de l'Énergie et à la Commission de l'évaluer à la lumière des critères d'évaluation visés à l'article 11.

La candidature contient également tous les éléments nécessaires pour démontrer que le candidat remplit les conditions de certification visées à l'article 10.

À tout moment, la Commission ou la Direction générale de l'Énergie peuvent demander au candidat de fournir, dans un délai de dix jours, toute information complémentaire qu'elles estiment nécessaire à leur examen.

§ 4. Dans les soixante jours ouvrables suivant la fin de la période de dépôt des candidatures visée au paragraphe 1^{er}, la Commission statue sur la demande de certification, conformément à l'article 10. Dans le délai précité, la Commission transmet à la Direction générale de l'Énergie un avis sur les candidats, à la lumière des critères d'évaluation de la désignation visés à l'article 11.

§ 5. Dans les quinze jours ouvrables suivant la réception de l'avis de la Commission, la Direction générale de l'Énergie soumet au ministre un avis sur la désignation d'un des candidats comme gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène.

¹ https://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2023071102&table_name=loi

§ 6. Dans les trente jours ouvrables suivant la réception de l'avis de la Direction générale de l'Énergie et après délibération en Conseil des ministres, le ministre désigne le gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène. L'arrêté ministériel désignant le gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène est publié au Moniteur belge et notifié par lettre recommandée avec accusé de réception au gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène désigné et aux autres candidats. Le ministre communique l'identité du gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène désigné à la Commission européenne.

Critères d'évaluation pour la désignation

Art. 11 La Direction générale de l'Énergie et la Commission évaluent les candidatures des candidats sur la base des critères suivants:

1° la qualité du plan d'entreprise détaillant les ressources financières, techniques, matérielles et humaines que le demandeur entend consacrer au développement d'un réseau de transport d'hydrogène ouvert aux tiers, desservant et reliant, lorsque cela est techniquement faisable et économiquement justifié, les principaux pôles industriels belges, en anticipant l'évolution de la demande du marché et en tenant compte des objectifs de la politique fédérale en matière d'hydrogène, telle que publiée sur le site du SPF Economie;

2° l'expérience du candidat dans la construction ou la gestion d'infrastructures de transport de gaz;

3° l'expérience du candidat dans la gestion d'un réseau ouvert aux tiers ou, en l'absence d'une telle expérience, les compétences dont le candidat peut faire preuve dans la gestion d'un réseau ouvert aux tiers;

4° la couverture territoriale, l'emplacement, la capillarité et les caractéristiques des canalisations de transport appartenant au candidat ou bénéficiant d'un droit d'utilisation à long terme par le candidat, ou qu'il montre ou démontre de manière crédible qu'il sera en mesure d'acquérir avec une probabilité raisonnable dans un avenir proche, qui peuvent être utilisées pour le transport d'hydrogène, soit dans leur état actuel, soit en les convertissant en canalisations de transport d'hydrogène;

5° la manière dont le candidat entend contribuer à l'équilibre et à la flexibilité du système énergétique dans son ensemble, tous vecteurs énergétiques confondus;

6° la contribution à la politique énergétique et climatique belge et européenne, y compris les efforts visant à éviter les émissions de gaz à effet de serre.

Conditions de certification

Art. 10. Pour être certifié, le candidat gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène démontre qu'il remplit les conditions suivantes :

1° le candidat doit s'engager à être propriétaire des canalisations qui constitueront le réseau de transport d'hydrogène, à l'exclusion des réseaux d'hydrogène existants ;

2° le candidat doit être dissocié de toute entité juridique exerçant des activités de production ou de fourniture d'hydrogène, de gaz naturel, de biogaz, de biométhane, d'autres formes de méthane synthétique ou d'électricité ; en particulier, il doit s'assurer que :

a) la ou les mêmes personnes ne sont pas autorisées :

(i) à exercer un contrôle direct ou indirect sur une entreprise assurant une des fonctions suivantes : production ou fourniture d'hydrogène, de gaz naturel, de biogaz, de biométhane, d'autres formes de méthane synthétique ou d'électricité, et à exercer un contrôle direct ou indirect ou un quelconque pouvoir sur le gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène ;

(ii) à exercer un contrôle direct ou indirect sur le gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène et à exercer un contrôle direct ou indirect ou un quelconque pouvoir sur une entreprise assurant une des fonctions suivantes : production ou fourniture d'hydrogène, de

gaz naturel, de biogaz, de biométhane, d'autres formes de méthane synthétique ou d'électricité ;

b) la ou les mêmes personnes ne sont pas autorisées à désigner les membres du conseil de surveillance, du conseil d'administration ou des organes représentant légalement l'entreprise du gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène, et à exercer un contrôle direct ou indirect ou un quelconque pouvoir sur une entreprise assurant une des fonctions suivantes : production ou fourniture d'hydrogène, de gaz naturel, de biogaz, de biométhane, d'autres formes de méthane synthétique ou d'électricité ; et

c) la même personne n'est pas autorisée à être membre du conseil de surveillance, du conseil d'administration ou des organes représentant légalement l'entreprise à la fois d'une entreprise assurant une des fonctions suivantes : production ou fourniture d'hydrogène, de gaz naturel, de biogaz, de biométhane, d'autres formes de méthane synthétique ou d'électricité, et du gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène.

Les pouvoirs visés aux a) et b) comprennent en particulier : le pouvoir d'exercer des droits de vote, le pouvoir de désigner les membres du conseil de surveillance, du conseil d'administration ou des organes représentant légalement l'entreprise ou la détention d'une part majoritaire ;

3° l'entité juridique proposée par le candidat pour gérer le réseau de transport d'hydrogène peut également être utilisée pour détenir ou exploiter des infrastructures de stockage ou d'import d'hydrogène à condition d'en séparer la forme juridique et de ne jamais être impliquée dans la vente d'énergie autre que pour ses besoins opérationnels propres ; en particulier, la séparation juridique précitée n'empêche pas :

a) le détachement de personnel par le candidat gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène auprès des gestionnaires d'infrastructures de stockage ou d'import d'hydrogène, et vice versa ;

b) la fourniture de services par le candidat aux gestionnaires d'infrastructures de stockage ou d'import d'hydrogène, et vice versa ; ni

c) la mise en place de systèmes de passation de marchés conjoints ou d'entreprises communes destinées à exécuter des tâches spécifiques ;

4° l'entité juridique proposée par le candidat pour gérer le réseau de transport d'hydrogène peut également être utilisée pour détenir ou exploiter des infrastructures de transport, de stockage ou d'import de gaz naturel, de biogaz, de biométhane, d'autres formes de méthane synthétique ou d'électricité, à condition d'en séparer la forme juridique et de ne jamais être impliquée dans la vente d'énergie autre que pour ses besoins opérationnels propres ; en particulier, la séparation juridique précitée n'empêche pas :

a) le détachement de personnel par le candidat gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène auprès des gestionnaires d'infrastructures de transport, de stockage ou d'import de gaz naturel, de biogaz, de biométhane, d'autres formes de méthane synthétique ou d'électricité, et vice versa ;

b) la fourniture de services par le candidat aux gestionnaires d'infrastructures de transport, de stockage ou d'import de gaz naturel, de biogaz, de biométhane, d'autres formes de méthane synthétique ou d'électricité, et vice versa, ni

c) la mise en place de systèmes de passation de marchés conjoints ou d'entreprises communes destinées à exécuter des tâches spécifiques.

Le gestionnaire de réseau de transport d'hydrogène a les obligations suivantes :

Art. 13. 1° s'assurer qu'il continue à remplir les conditions de certification visées à l'article 10 et les conditions de sa désignation en tant que gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène visées à l'article 11 ;

2° gérer, exploiter et développer le réseau de transport d'hydrogène d'une manière sûre, fiable, efficace et économiquement viable ;

3° organiser la gestion technique des flux d'hydrogène sur le réseau de transport d'hydrogène afin de maintenir l'équilibre du réseau, en surveillant l'équilibre avec tous les moyens raisonnables à sa disposition et, si nécessaire, maintenir et rétablir l'équilibre ;

4° assurer la capacité du réseau afin de répondre à l'augmentation progressive de la demande de transport d'hydrogène à long terme, évaluée sur la base d'hypothèses raisonnables, y compris le développement de connexions avec d'autres installations de transport d'hydrogène en Belgique et avec des installations de transport d'hydrogène dans les pays voisins ;

5° établir tous les deux ans un plan de développement du réseau conformément à l'article 14 ;

6° fournir des informations transparentes et objectives aux propriétaires ou gestionnaires d'autres réseaux afin d'assurer un développement coordonné et de permettre l'interopérabilité de réseaux interconnectés ;

7° assurer un accès non-discriminatoire à son réseau aux utilisateurs de réseau selon les conditions visées à l'article 15 ;

8° fournir aux utilisateurs de réseau les informations nécessaires pour accéder au réseau de transport d'hydrogène ;

9° prendre toutes les mesures raisonnables pour prévenir les émissions d'hydrogène et réduire l'impact environnemental de ses activités ;

10° organiser le marché secondaire sur lequel les utilisateurs de réseau échangent entre eux la capacité et la flexibilité, dès qu'il considère que le marché de l'hydrogène est suffisamment mûr, ou à la suite d'une décision de la Commission en ce sens ;

11° se conformer aux exigences qui lui sont imposées par la Commission et le ministre dans l'exercice de leurs compétences respectives ;

12° soutenir la politique fédérale belge et européenne en matière d'énergie ;

13° préserver la confidentialité des informations commercialement sensibles obtenues dans le cadre de l'exercice de ses activités, et empêcher que les informations les concernant qui peuvent être commercialement avantageuses soient divulguées de manière discriminatoire ; en particulier, veiller à ce qu'elles ne soient pas divulguées à des entreprises actives dans le domaine de la production et de la fourniture d'hydrogène, de gaz naturel, de biogaz, de biométhane, d'autres formes de méthane synthétique et d'électricité.

Compétences de la Commission

Art. 25. La Commission est l'autorité de régulation indépendante en matière de transport d'hydrogène. Elle veille à la mise en œuvre effective des règles contenues dans la présente loi et en contrôle le respect.

La Commission remplit les missions et reçoit les compétences qui lui sont attribuées par les articles 15/14 à 15/18bis de la loi gaz, dans la mesure où ces dispositions sont pertinentes, applicables et nécessaires pour l'application de la présente loi.

Le budget annuel et les comptes annuels de la Commission, approuvés conformément à l'article 25, § 5, de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, prennent spécifiquement en compte les missions qui lui sont attribuées par la présente loi.

1.2. EXPOSÉ GÉNÉRAL ET DISCUSSION ARTICLE PAR ARTICLE DU PROJET DE LOI

3. Dans la discussion article par article du projet de loi², le législateur déclare ce qui suit à propos de l'article 11 :

« Critères d'évaluation pour la désignation

Cet article précise les critères à prendre en compte par la Direction générale de l'Énergie dans son évaluation des candidats souhaitant être désignés comme gestionnaire de réseau de transport d'hydrogène et dans l'élaboration de son avis sur la désignation du gestionnaire de réseau de transport d'hydrogène. Ces critères portent sur les ressources financières, techniques, matérielles et humaines dont dispose le candidat, sur les canalisations de transport dont il dispose et sur sa vision du rôle du gestionnaire de réseau de transport d'hydrogène dans le système énergétique plus large. Afin de répondre au commentaire du Conseil d'État dans la marge numéro 14 de l'avis portant la référence "71.998/VR/3", les critères des points 1 et 4 ont été affinés et les critères des points 6 et 7 ont été supprimés. »

1.3. GAS DECARBONISATION PACKAGE

4. Le 8 décembre 2023, un accord politique a été conclu entre le Parlement européen et le Conseil. Cet accord établit un modèle de marché pour l'hydrogène en Europe. L'accord prévoit l'application de règles en deux phases, avant et après 2033. Au cours de la première phase, un cadre simplifié s'appliquera, avec une vision claire des règles futures pour un marché de l'hydrogène encore à développer. Ces dispositions concernent notamment l'accès à l'infrastructure pour l'hydrogène, la séparation des activités de production et de transport d'hydrogène (appelée « dissociation ») et la fixation des tarifs. Une nouvelle structure, sous la forme d'un *European Network of Network Operators for Hydrogen* (ENNOH), sera mise en place pour promouvoir une infrastructure d'hydrogène attribuée, une coordination transfrontalière et un réseau d'interconnexion. L'ENNOH sera également chargé d'élaborer des règles techniques spécifiques³.

La CREG fait remarquer que dès que le *Gas Decarbonisation Package* aura été transposé dans la loi H₂, la procédure de certification devra à nouveau avoir lieu, car la procédure à suivre selon le *Gas Decarbonisation Package* requiert entre autres un avis de la Commission européenne sur le projet de décision, ce qui n'est manifestement pas prévu dans la procédure de certification actuelle. Le résultat de ce processus pourrait également avoir un impact sur la désignation du gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène (ci-après : « HTNO »).

1.4. AVIS DU CONSEIL D'ÉTAT.

5. Dans un premier avis n° 71.998/VR/3 du 12 octobre 2022, le Conseil d'État déclare :

« L'avant-projet actuel comporte un certain nombre de règles aux conséquences importantes et de longue durée, comme la désignation d'un gestionnaire unique de réseau de transport d'hydrogène pour le territoire belge (voir également à ce sujet l'observation 12). Dès que la procédure législative européenne aura été clôturée – selon les auteurs de l'avant-projet déjà pour fin 2023 –, des modifications fondamentales devront déjà être

²

<https://www.dekamer.be/kvvcv/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=N&legislat=55&dossierID=3077>

³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6085 (voir PDF en-dessous)

apportées dans un délai relativement court à la nouvelle réglementation de droit interne en projet. Il est dès lors suggéré d'attendre encore l'approbation de la nouvelle directive. En tout cas, un examen du cadre de droit interne devra avoir lieu dès que possible après l'adoption de la nouvelle directive européenne, en vue de sa transposition correcte et en temps utile. »

6. En outre, cet avis précise, en ce qui concerne l'article 11 :

« 14. Outre les objections fondamentales soulevées à l'encontre de la désignation d'un gestionnaire unique de réseau de transport d'hydrogène (voir l'observation 12), les critères d'évaluation mentionnés à l'article 11, 1°, 4°, 6° et 7°, de l'avant-projet concernant la désignation de ce gestionnaire semblent eux aussi difficilement conciliables avec les principes de droit européen du marché intérieur et avec le principe d'égalité.

À la question de savoir si les candidats établis en Belgique ne bénéficient pas d'un avantage injustifié sur la base de ces critères, le délégué a répondu comme suit: « Les critères cités portent sur la qualité du plan d'entreprise, qui doit viser à développer un réseau de transport d'hydrogène avec un accès non discriminatoire qui, conformément à la stratégie fédérale en matière d'hydrogène, relie les principaux clusters industriels belges ; sur les caractéristiques des canalisations de transport dont le candidat est déjà propriétaire ou sur lesquelles il dispose d'un droit d'usage à long terme et qui (après modification ou non) peuvent être déployées pour le transport d'hydrogène ; sur la connaissance du marché de l'hydrogène en Belgique et dans les pays voisins ; et sur la maîtrise du contexte légal et du système fédéral belge applicable à la construction et à la gestion d'une infrastructure de transport d'hydrogène (en particulier l'urbanisme et l'environnement).

Répondre à ces critères nécessite en effet une certaine affinité avec le marché belge de l'hydrogène, la politique fédérale (telle qu'exprimée, entre autres, dans la stratégie et la vision fédérales de l'hydrogène approuvées par le Conseil des ministres le 29 octobre 2021 et dans le présent avant-projet de loi) et le contexte institutionnel. Ces exigences sont justifiées par le rôle central du gestionnaire du réseau unique de transport d'hydrogène dans la réalisation des objectifs ambitieux du gouvernement fédéral, tels qu'exprimés dans la stratégie fédérale pour l'hydrogène et dans la décision du Conseil des ministres du 1^{er} avril 2022 visant à accélérer la transition énergétique. Le développement très rapide d'un réseau de transport d'hydrogène opérationnel et interconnecté y est identifié comme un pilier central du développement d'une économie belge de l'hydrogène. La désignation d'un gestionnaire de réseau de transport d'hydrogène qui n'aurait pas les connaissances et les capacités citées compromettrait la réalisation de ces objectifs, qui nécessitent le développement et la gestion de projets d'infrastructure innovants et complexes dans un contexte institutionnel difficile.

Les connaissances, les capacités et l'expérience requises sont définies de telle sorte qu'elles ne sont pas uniquement accessibles aux entreprises déjà établies en Belgique, qui, par ailleurs, ne répondront pas non plus automatiquement à ces critères, mais devront au contraire être en mesure de le prouver. On peut attendre des entreprises ayant l'ambition et les capacités de présenter une candidature sérieuse à la désignation de gestionnaire unique du réseau de transport d'hydrogène en Belgique, si elles ne sont pas établies en Belgique, qu'elles soient néanmoins en mesure de prendre des mesures suffisantes pour satisfaire à ces critères, que ce soit ou non en collaborant avec d'autres entreprises ou en s'appuyant sur elles à certains égards. Les candidats qui n'ont pas encore cette affinité requise peuvent également démontrer dans leur dossier comment ils prévoient d'y répondre dans le délai approprié. Cette dernière possibilité pourrait peut-être être clarifiée de manière plus explicite dans le VoW.

Enfin, il convient de noter qu'en plus de ces critères relatifs au contexte spécifique belge, d'autres critères moins spécifiques à la situation belge seront également utilisés, notamment l'expérience ou les compétences liées à la gestion d'un réseau ouvert aux tiers et l'expérience dans la construction ou la gestion d'infrastructures de transport de gaz. La sélection finale

et la désignation du gestionnaire du réseau de transport d'hydrogène seront basées sur une évaluation de tous ces critères à la lumière de l'ensemble du dossier. »

Cette justification ne convainc pas, dès lors qu'elle s'appuie sur la prémisse selon laquelle un seul gestionnaire de réseau doit être désigné pour l'ensemble du territoire, ce qui se concilie toutefois difficilement avec le droit européen, ainsi qu'il a été exposé à l'observation 12. Par ailleurs, il sera bien plus difficile pour les entreprises intéressées établies dans d'autres États membres de remplir un critère comme « la compréhension du contexte juridique et du système fédéral belge applicables à la construction et à la gestion des infrastructures de transport d'hydrogène » et il est fort douteux, à cet égard, que cette exigence soit raisonnablement proportionnée à l'objectif qu'elle poursuit. »

7. Le 22 mai 2023, le Conseil d'État a émis un deuxième avis n° 73.463/3 sur les amendements au projet de loi en discussion au sein de la Commission de l'Économie⁴.

1.5. RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LE FÉDÉRAL ET LES RÉGIONS

8. La CREG a pris connaissance de la décision du gouvernement flamand du 15 septembre 2023 d'introduire un recours en annulation de la loi H2 auprès de la Cour constitutionnelle⁵.

Ce recours a été déposé le 26 décembre 2023 auprès de la Cour constitutionnelle.

Au moment où le comité de direction de la CREG approuve le présent avis, la portée de ce recours en annulation n'est pas encore connue pour la CREG. La CREG constate uniquement, sur base de la décision du gouvernement flamand, qu'il y aurait un certain désaccord concernant la répartition des compétences, mais n'a aucune idée précise de l'ampleur du désaccord.

Toutefois, conformément à l'article 9, § 4, de la loi H2, la CREG est tenue de statuer sur la demande de désignation dans un délai de 60 jours ouvrables à compter de la fin du délai d'introduction des demandes visé à l'article 9, § 1, de la loi H2. Compte tenu de ce court délai, la CREG ne peut pas attendre d'avoir plus de clarté sur la portée du recours en annulation, ni sur la suite que lui donnera la Cour constitutionnelle. En effet, la CREG est tenue d'appliquer la loi H2 tant qu'il n'apparaît pas qu'elle est inconstitutionnelle ou contraire au droit européen.

En outre, la CREG constate que le texte adopté dans la loi H2 a été adapté à la lumière de l'avis du Conseil d'État concernant l'avant-projet de loi (Conseil d'État, avis 71.998/VR/3 du 12 octobre 2022). S'il s'avérait néanmoins que la loi H2 est déclarée inconstitutionnelle, en ce qui concerne les aspects pertinents pour le présent avis, l'avis sur ce sujet devra, le cas échéant, être révisé.

4

<https://www.dekamer.be/kvvcr/showpage.cfm?section=/flwb&language=fr&cfm=/site/wwwcfm/flwb/flwbn.cfm?lang=N&legislat=55&dossierID=3077>

⁵ <https://beslissingenvlaamseregering.vlaanderen.be/?dateOption=select&endDate=2023-09-15T21%3A59%3A59.000Z&ministerFirstName=Zuhal&ministerId=5fed907ee6670526694a0714&ministerLastName=Demir&startDate=2023-09-14T22%3A00%3A00.000Z>

2. ANTÉCÉDENTS

9. Le 13 juillet 2023, la CREG a publié une note (Z)2619⁶ sur son site web afin de préciser aux candidats intéressés les informations que la CREG souhaite au moins recevoir pour pouvoir réaliser son examen relatif à la certification et à la désignation.

Les deux annexes de la note concernent des questionnaires qui doivent être complétés et communiqués à la CREG par les candidats intéressés dans les 90 jours ouvrables suivant la publication de la loi H2 au Moniteur belge.

10. Le 27 novembre 2023, la S.A. Fluxys H2 a introduit par courrier, en néerlandais, sa demande de désignation auprès de la CREG. La demande de désignation susmentionnée est composée des éléments suivants :

- un rapport sur le respect des critères d'évaluation (Annexe 1 du présent avis) ;
- neuf annexes (Annexes 2.a à 2.i du présent avis).

11. Le 20 décembre 2023, la CREG a reçu par e-mail deux projets de *Shared Service Agreements* (ci-après : SSA), qui doivent être conclus entre la S.A. Fluxys et Fluxys H2 et entre la S.A. Fluxys Belgium et Fluxys H2 (Annexes 2.j et 2.k, du présent avis).

3. EXAMEN DES CRITERES D'ÉVALUATION

12. Les critères d'évaluation sont énumérées à l'article 11 de la loi H2.

13. Dans sa note (Z)2619, la CREG a demandé au candidat de fournir des réponses détaillées aux questions suivantes, étayées par les documents nécessaires :

- a) *Sur la base d'un plan d'entreprise pluriannuel, le candidat démontre qu'il dispose des ressources financières, techniques, matérielles et humaines pour le développement d'un réseau de transport d'hydrogène ouvert aux tiers et, lorsque cela est techniquement faisable et économiquement justifié, desservant et reliant les principaux pôles industriels belges, en anticipant l'évolution de la demande du marché et en tenant compte des objectifs de la politique fédérale en matière d'hydrogène telle que publiée sur le site Web du SPF Économie (<https://economie.fgov.be/fr/themes/energie/transition-energetique/strategie-federale-belge-pour>) ;*

14. Pour les *ressources financières* disponibles, Fluxys H2 indique que la demande de subside RFF a été introduite par Fluxys Belgium. Le subside RFF sera utilisé pour la première phase d'extension du réseau de transport d'hydrogène (page 11 de la demande de désignation).

Suite à la demande de certification, Fluxys H2 a précisé à la CREG que le subside lui sera bénéfique. L'octroi du subside a fait l'objet d'un contrôle par la Commission européenne qui l'a déclaré compatible avec le fonctionnement du marché intérieur dans une décision du 21 septembre 2022. Du point de vue du droit de la concurrence et du contrôle des aides d'Etat, la notion d'entreprise bénéficiaire d'un subside doit être comprise comme désignant une unité économique, même si du point de vue juridique celle-ci est constituée de plusieurs personnes morales / sociétés. Fluxys Belgium et une filiale détenue

⁶ <https://www.creg.be/fr/publications/note-z2619>

à 100% sont, certes, deux entités juridiques différentes, mais elles constituent une seule « entreprise », car elles sont soumises au même contrôle, au sens du droit de la concurrence et donc du contrôle des aides d'État. Du point de vue de la décision de la Commission déclarant cette aide compatible avec le marché intérieur, il n'y a par conséquent pas de différence entre l'allocation de l'aide (i) à Fluxys Belgium ou (ii) à Fluxys H2, filiale à 100% de Fluxys Belgium. En pratique, il existe plusieurs façons de s'assurer que le subside bénéficiera à Fluxys H2:

- soit le subside est octroyé par arrêté royal au nom des deux, à savoir Fluxys Belgium et Fluxys H2, et il est prévu que le paiement du subside soit effectué à Fluxys H2;
- soit le subside est octroyé par arrêté royal au nom de Fluxys Belgium et il est prévu que le bénéficiaire du paiement du subside est le propriétaire de l'investissement dans la phase 1 du réseau d'hydrogène.

Fluxys H2 est actuellement en pourparlers avec le SPF Economie pour déterminer la meilleure voie à suivre.

La CREG demande à Fluxys H2 de communiquer la manière formelle dont l'autorité fédérale mettra finalement en œuvre le subside alloué de 95 millions d'euros.

Par ailleurs, Fluxys H2 indique dans sa demande de désignation que le plan d'entreprise comporte deux phases.

Une première phase qui constitue le scénario de base et qui a fait l'objet d'une consultation comprend : le développement de trois clusters (à savoir Gand, Anvers et Liège), les interconnexions Gand-Anvers, Berneau-Eynatten et la connexion avec les Pays-Bas (avec HNS, la filiale de Gasunie). Le tableau 1 de la demande de désignation (pages 11 et 12 de la demande de désignation) contient les informations financières à ce sujet.

La CREG constate que cette phase est actuellement basée sur des suppositions et des hypothèses avec l'expérience de Fluxys Belgium en tant que GRT gaz et un plan d'entreprise qui devra être régulièrement mis à jour en fonction de l'évolution des réservations de capacités commerciales.

Ces hypothèses sont basées sur : les estimations initiales des besoins de CAPEX budgétisés à 330 millions d'euros en prix réels 2022 et à 360 millions d'euros en termes nominaux ; aucun besoin de compression ; les coûts d'exploitation, de réparation et d'entretien ; une durée de vie économique de 30 ans ; le financement RRF de 95 millions ; une rémunération appropriée (40 FP/60 FE) ; un financement supplémentaire de 60 % des actifs fixes, le compte de régularisation au tarif du marché ; l'hypothèse du fonds de roulement ; les charges et les estimations de l'inflation à venir.

Pour le tarif qui doit encore être approuvé par la CREG, Fluxys H2 soumettra une proposition basée sur les principes de base et hypothèses suivants : une base de capacité exprimée en €/kWh/h/an ; un modèle RAB x WACC pour les coûts ; une réutilisation ou une réaffectation des actifs gaziers existants ; un tarif entry/exit national et un nivellement des tarifs sur une plus longue période (à l'exception de l'indexation annuelle en fonction de l'inflation).

Toutefois, Fluxys H2 a confirmé après l'introduction de la demande de désignation que la première phase ne comprend pas de canalisations de gaz naturel réaffectées et que, par conséquent, le *repurposing* ou la réaffectation d'actifs de gaz naturel existants ne doit pas être prise en compte pour la proposition de tarif.

Fluxys H2 signale en outre qu'il y aura un déficit de financement qui devra être financé d'une manière ou d'une autre. D'autres mesures d'atténuation des risques sont actuellement à l'étude avec les autorités compétentes. Fluxys H2 déclare qu'il s'agit d'un état d'avancement en cours des travaux. La CREG demande à Fluxys H2 de la tenir informée à ce sujet.

Un tarif concurrentiel de 16 – 26 €/kWh/h/an sera proposé pour 2026. Il est important de noter ici que ce tarif n'est pas basé sur l'exercice présenté ci-dessus, mais sur un benchmark néerlandais. En effet, les Pays-Bas n'ont pas de tarif basé sur la couverture des coûts, mais sur un accord mutuel avec les pouvoirs publics.

En outre, l'analyse de sensibilité (tableau 2, page 18 de la demande) identifie les facteurs externes négatifs potentiels : réduction des volumes commerciaux et risque de lignes directes entre le fournisseur et le consommateur (*cherry-picking*). En outre, l'analyse de sensibilité montre également les facteurs externes positifs potentiels : augmentation des subsides à 50% et utilisation de la compensation directe du compte de régularisation du gaz naturel par des subsides à la conversion. En ce qui concerne le dernier facteur externe, la CREG demande s'il ne s'agit pas d'une subvention croisée interdite, compte tenu de l'accord politique au niveau européen du 18 décembre 2023 sur le *Gas Decarbonisation Package*.

Fluxys H2 a précisé qu'en ce qui concerne le dernier facteur externe, il s'agit de la compensation directe du compte de régularisation négatif hydrogène par les subsides à la conversion. Cela n'aurait aucun lien avec le gaz naturel et il n'y aurait donc pas de subventions croisées.

La CREG constate donc que la mention du compte de régularisation « gaz naturel » dans la demande de désignation est erronée et qu'il faut plutôt parler de compte de régularisation « hydrogène ».

Selon Fluxys H2, un marché de l'hydrogène ne peut réussir que s'il bénéficie d'un soutien financier et réglementaire solide. Les pays voisins auraient déjà aligné des mesures de soutien (Pays-Bas : compensation directe du compte de régularisation ; Allemagne : garantie d'État sur le recouvrement du compte de régularisation à long terme).

Fluxys H2 table sur 250 millions et se base pour ce faire sur un accord du Conseil des ministres du 14 juillet 2023⁷.

L'article 19 de la loi H2 décrit la procédure que l'HTNO devra suivre dans ce cas et prévoit qu'une fois que le ministre aura décidé de l'intention d'octroyer l'aide, une notification devra être faite à la Commission européenne à ce sujet puisqu'il s'agit d'une aide d'État. Il est important de noter ici que ce subside ne peut couvrir que les investissements et non un *funding gap*.

Pour plus de détails, la CREG renvoie à la demande de désignation, pages 12 à 21.

Pour la phase 2, les besoins totaux en CAPEX sont estimés à 550 millions en termes de prix réels 2022. L'extension du réseau de transport d'hydrogène prévue dans la phase 2 porte sur la période 2028-2030. Cette phase dépend également de la viabilité financière et des conditions du marché.

Enfin, Fluxys H2 signale que pour la phase 1, le plan d'entreprise intégré de Fluxys Belgium et Fluxys H2, en ligne avec le TYNDP pour le gaz naturel et la proposition tarifaire pour la période 2024-2027, contient une combinaison d'injections de capital et de prêts à Fluxys H2 ne compromettant pas les activités actuelles de Fluxys Belgium.

15. En ce qui concerne la disponibilité des *membres du personnel*, Fluxys H2 indique à la page 22 de la demande de désignation que quatre employés à temps plein seront affectés à Fluxys H2.

En ce qui concerne les 10 membres du personnel qui composent nextgrid, Fluxys H2 a indiqué qu'ils exerceront également d'autres activités que l'hydrogène et que la répartition des coûts des centres de coûts entre les différentes activités (transport de gaz naturel, stockage de gaz naturel, *terminalling* de gaz naturel, transport d'hydrogène, etc.) se fait sur la base d'une matrice de clé de répartition contrôlée par le commissaire et par la CREG. Cette méthode est d'application depuis le début de la

⁷ <https://news.belgium.be/fr/octroi-dun-subsidie-au-gestionnaire-de-reseau-de-transport-dhydrogene>

régulation. Ces clés de répartition sont notamment basées sur une attribution du temps de travail, sur le nombre d'ETP et sur d'autres indicateurs de coûts pertinents.

Fluxys H2 signale en outre qu'il ne peut y avoir de subvention croisée entre des activités régulées et non régulées étant donné que les coûts salariaux du personnel à temps plein seront pris en charge par Fluxys H2 et que les coûts des membres du personnel qui seront mobilisés pour fournir des services à Fluxys H2 seront couverts via une facturation faite par Fluxys S.A. ou Fluxys Belgium à Fluxys H2 sur la base des *Shared Service Agreements* conclus (ci-après : SSA). Le 20 décembre 2023, la CREG a reçu par e-mail deux projets de SSA, à conclure entre Fluxys SA et Fluxys H2 et entre Fluxys Belgium et Fluxys H2 (annexes 2.j et 2.k du présent avis).

À ce jour, cette clarification est suffisante. Cette question fera l'objet d'un suivi plus approfondi dans le contexte des tarifs de transport d'hydrogène.

16. Enfin, en ce qui concerne les *ressources techniques et matérielles*, Fluxys H2 indique qu'elle peut recourir aux services de Fluxys SA ainsi que de Fluxys Belgium. Cela est prévu dans les « SSA ». Les SSA précisent pour quels services Fluxys H2 peut faire appel à Fluxys Belgium et à Fluxys SA, plus particulièrement :

- Fluxys Belgium :

1° General Corporate Services, composé de : Legal and compliance services; Management assistance; Insurance and Risk management; Procurement and Vendor Management; Consultancy services for the definition and monitoring of the industrial and commercial strategy; Regulatory services; Project Management and coordination services; Contract management services; Facility management; Public Affairs and Funding et External communication.

2° Finance and Tax Services.

3° ICT Services.

4° Human Resources Services.

5° Technical Services composé de : Capacity planning; Engineering; Infrastructure projects; Community relations; Health Safety Environmental Quality (HSEQ); Installations and Grid; Gas flow management; Technical management; Internal and External crisis management including governmental stakeholder management.

6° Commercial Support Services composé de : Sales support ; Marketing & Branding Support.

- Fluxys SA :

1° Corporate Treasury Services

2° Corporate Business Support Services

En outre, Fluxys H2 mentionne dans sa demande de désignation que le groupe Fluxys peut s'appuyer sur de solides capacités opérationnelles et techniques et sur une expertise dans le domaine de l'hydrogène, qui sont renforcées par divers partenariats et collaborations externes. Dans ce cadre, il est fait référence aux terminaux d'importation d'hydrogène d'Anvers, de Zeebrugge et de Dunkerque, à la construction de canalisations compatibles avec l'hydrogène pour des tronçons clés de la ligne VTN entre Zeebrugge et l'Allemagne, de l'investissement dans la modernisation du TENP (Eynatten-Suisse, traversant la région de la Ruhr) afin que la canalisation devienne entièrement compatible avec l'hydrogène.

En ce qui concerne les projets collaboratifs, Fluxys H2 fait référence à la collaboration avec National Gas (GRT britannique) concernant le programme FutureGrid ; la participation à Pipelhyne, qui est un programme de collaboration en matière de recherche basé en France (avec National Gas, GRTgaz, Engie, Swissgas et Transitgas) où différents types d'acier sont testés sur l'hydrogène en termes de

fracture toughness et de *fatigue crack growth* ; le projet HyBex qui est une initiative de Fluxys Belgium, en collaboration avec le Port d'Anvers-Bruges et Hincio, qui vise à développer et à tester une plateforme de marché ouverte et non discriminatoire pour le réseau belge de transport d'hydrogène ; le programme de R&D avec l'Université de Gand et, enfin, le stockage souterrain d'hydrogène à Loenhout dans le cadre du projet pilote BE-HyStore, en collaboration avec Geostock.

b) *Le candidat doit justifier d'une expérience dans la construction ou la gestion d'infrastructures de transport de gaz. On entend par gaz : « tout produit combustible qui est à l'état gazeux à la température de 15 degrés centigrades Celsius et à la pression absolue de 1,01325 bar » (article 1^{er}, 1^o de la loi du 12 avril 1965 relative au transport de produits gazeux et autres par canalisations) ;*

17. Dans sa demande de désignation, Fluxys H2 indique à la page 26 qu'elle peut utiliser l'expertise existante de Fluxys Belgium en matière de construction, d'exploitation, de monitoring et de dispatching.

Par ailleurs, Fluxys H2 fait également référence à l'expertise de Fluxys Belgium dans l'exploitation de ~4000km de réseau national *multi-shipper*, avec des flux et des volumes très complexes, similaires à ceux attendus pour l'hydrogène.

Fluxys H2 ne disposera donc pas du personnel nécessaire pour construire et exploiter elle-même un réseau de transport d'hydrogène, mais fera appel, d'une part, au personnel de Fluxys Belgium en sous-traitance et, d'autre part, aux SSA.

c) *Le candidat démontre l'expérience du candidat dans la gestion d'un réseau ouvert aux tiers ou, en l'absence d'une telle expérience, les compétences dont le candidat peut faire preuve dans la gestion d'un réseau ouvert aux tiers;*

18. Fluxys H2 mentionne dans sa demande de désignation à la page 27 qu'elle peut pleinement compter sur l'expertise de Fluxys Belgium, qui a plus de 20 ans d'expérience dans l'exploitation d'un réseau d'infrastructure ouvert et régulé de manière non discriminatoire et transparente, avec plus de 80 utilisateurs du réseau et un réseau d'utilisateurs finaux dispersé, le tout avec une mission d'intérêt public.

La consultation de marché pour l'hydrogène de Fluxys Belgium témoigne de son engagement en matière de transparence et d'ouverture, avec plus de 150 parties intéressées qui ont manifesté leur intérêt.

Pour l'argumentation détaillée, la CREG renvoie aux pages 27 à 29 de la demande de désignation.

d) *la couverture territoriale, l'emplacement, la capillarité et les caractéristiques des canalisations de transport appartenant au candidat ou bénéficiant d'un droit d'utilisation à long terme par le candidat (horizon 2030-2040), ou qu'il montre ou démontre de manière crédible qu'il sera en mesure d'acquérir avec une probabilité raisonnable dans un avenir proche, qui peuvent être utilisés pour le transport d'hydrogène, soit dans leur état actuel, soit en les convertissant en canalisations de transport d'hydrogène ;*

19. Dans sa réponse à cette question, Fluxys H2 fait référence au réseau de canalisations de gaz naturel de ~4000 km détenu et exploité par Fluxys Belgium, qui pourrait être utilisé à terme par Fluxys H2 pour le transport d'hydrogène (conformément à l'évolution pour le gaz naturel).

Sur la base des directives de Fluxys relatives à la réutilisation technique, une grande partie des canalisations entrent en considération pour la conversion à l'hydrogène. Pour faciliter davantage la transition vers l'hydrogène, Fluxys Belgium s'est engagée à construire, pour le transport de gaz naturel, uniquement des canalisations polyvalentes qui peuvent transporter à la fois du gaz naturel et de l'hydrogène (par exemple, la connexion Zeebrugge-Opwijk actuellement en cours de développement).

Enfin, Fluxys H2 renvoie à la stratégie de Fluxys SA visant à faciliter la transition énergétique et donc à rechercher si un potentiel de réutilisation peut être réalisé pour toutes les filiales de Fluxys Group en Europe.

L'horizon 2030-2040 correspond à la phase qui suit les extensions prévues de la phase 2, au cours de laquelle les projets suivants sont considérés comme des composantes potentielles pour le déploiement du réseau de transport d'hydrogène : le raccordement avec l'Allemagne (via Eynatten) et les clusters de Mons, Liège (extension), Charleroi et Bruxelles.

Dès lors, la réponse donnée par Fluxys H2 faisant référence au réseau de canalisations de gaz naturel de Fluxys Belgium qui pourrait éventuellement être utilisé par Fluxys H2 pour le transport d'hydrogène doit être comprise dans cet horizon temporel (après la phase 2).

Par ailleurs, la CREG constate que nulle part dans la demande de désignation, il n'est indiqué que pour la première phase Fluxys H2 aurait ou non l'intention de reprendre les canalisations d'hydrogène existantes d'installations de transport d'hydrogène existantes. Cela pourrait éventuellement indiquer qu'à court terme, Fluxys H2 n'acquerra pas la propriété de ces canalisations de transport ou n'exercera pas un droit d'utilisation sur celles-ci pour le transport d'hydrogène. Cela s'applique également à tous les autres types de canalisations de transport situés en Belgique qui pourraient être convertis en canalisations de transport d'hydrogène.

En d'autres termes, jusqu'en 2030, il s'agit de construire de nouvelles canalisations de transport d'hydrogène et à partir de 2030, Fluxys Belgium examinera comment les canalisations de gaz naturel de Fluxys Belgium pourront être utilisées pour le transport d'hydrogène.

Pour plus de détails sur la réponse donnée par Fluxys H2 à cette question, la CREG renvoie aux pages 30 à 34 de la demande de désignation.

e) la manière dont le candidat entend contribuer à l'équilibre et à la flexibilité du système énergétique dans son ensemble, tous vecteurs énergétiques confondus, en relation avec le gestionnaire du réseau (électricité), le gestionnaire du réseau de transport de gaz naturel, les gestionnaires du réseau de distribution et tous les acteurs du marché concernés. Quelle collaboration sera mise en place à cette fin ;

20. Une fois de plus, Fluxys H2 s'appuiera sur l'expérience de Fluxys Belgium dans ce domaine. Ainsi, Fluxys H2 déclare que Fluxys Belgium et elle-même sont des partenaires fiables dans le développement du système énergétique belge, en développant un marché de l'hydrogène fort pour la Belgique avec une offre et une demande diversifiées, des interconnexions avec les réseaux de transport d'hydrogène voisins et en proposant une facilitation cohérente du marché. Dans ce cadre, il est fait référence à la stratégie de groupe 30 x 30 x 30.

En d'autres termes, Fluxys H2 mettra tout en œuvre pour anticiper l'évolution de la demande de gaz naturel vers de nouvelles molécules telles que l'hydrogène.

En outre, Fluxys H2 affirme son engagement à assurer la flexibilité nécessaire du système énergétique en développant une vision à long terme pour l'hydrogène, y compris des interfaces solides avec les GRT et GRD pour le gaz naturel et l'électricité, et en coordonnant les investissements dans le gaz naturel et les nouvelles molécules.

Enfin, Fluxys H2 affirme qu'elle possède, via Fluxys Belgium, l'expérience nécessaire en matière d'équilibrage de systèmes énergétiques multinationaux.

f) la contribution à la politique énergétique et climatique belge et européenne, y compris les efforts visant à éviter les émissions de gaz à effet de serre.

21. Fluxys H2 déclare qu'elle soutiendra les stratégies de la Belgique et de l'Europe en matière d'hydrogène en positionnant au maximum le pays comme une porte d'entrée en Europe. Cela est rendu possible par la position centrale de la Belgique et des terminaux de Fluxys à Zeebrugge et Dunkerque, ainsi que le projet NH₃ à Anvers, combinés aux canalisations de transport d'hydrogène associées.

Fluxys H2 contribuera également à la réalisation des objectifs de la politique climatique belge et européenne en aidant à atteindre une réduction estimée de ~3,6 à ~4,3 Mtpa de CO₂ d'ici 2030 (ce qui équivaut à 7-8% de l'objectif de réduction des émissions de la Belgique d'ici 2030).

Par exemple, en septembre 2022, Fluxys Belgium a obtenu le statut d'IPCEI dans la chaîne de valeur de l'hydrogène « IPCEI Hy2Use » et le backbone proposé par Fluxys H2 est conforme à la stratégie de l'UE, comme en témoignent plusieurs dossiers PCI ayant reçu le soutien formel de la Belgique.

CONCLUSION

Compte tenu de ce qui précède, la CREG constate qu'à l'heure actuelle, Fluxys Hydrogen SA répond aux critères d'évaluation visés à l'article 11 de la loi du 11 juillet 2023 relative au transport d'hydrogène par canalisations.

La CREG souligne que la transposition du *Gas Decarbonisation Package* dans la législation nationale ainsi que l'incertitude juridique résultant du recours en annulation de la loi H₂ introduit auprès de la Cour constitutionnelle par le gouvernement flamand le 15 septembre 2023 peuvent éventuellement avoir un impact sur le présent avis et que, le cas échéant, l'avis devra être révisé.

///

Pour la Commission de Régulation de l'Électricité et du Gaz :

Ilse TANT
Directeur

Laurent JACQUET
Directeur

Koen LOCQUET
Président du Comité de direction

ANNEXE 1

Demande de désignation de Fluxys Hydrogen conformément à l'article 11 de la loi H2 – Français – 27 novembre 2023 (version non confidentielle)

ANNEXE 2

2.a

2.b

2.c

2.d Statuts de Fluxys Hydrogen – Statuts de Fluxys Belgium – Statuts de Fluxys S.A.

2.e

2.f Décision finale Certification CREG (B)120927-CDC-1166

2.g

2.h

2.i

2.j

2.k