Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Vierte Kammer)

15. Oktober 2026*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Elektrizitätsbinnenmarkt – Verordnung (EU) 2019/943 – Art. 18 Abs. 1 – Richtlinie (EU) 2019/944 – Art. 9, Art. 57 Abs. 4 und 5 sowie Art. 59 Abs. 1 Buchst. a – Entgelte für den Netzzugang, die Nutzung und den Ausbau der Netze – Damit nicht zusammenhängende Kosten zur Unterstützung damit nicht zusammenhängender politischer Ziele – Nationale Regelung, wonach die gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen betreffenden Kosten, die den Verteilernetzbetreibern auferlegt werden, in den Netzentgelten zu berücksichtigen sind – Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben und Befugnisse – Tarifmethodik für die Verteilung von Strom, die eine auf der historischen Kostenentwicklung beruhende Methode anwendet“

In der Rechtssache C-199/25

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Hof van beroep te Brussel (Appellationshof Brüssel, Belgien) mit Entscheidung vom 19. Februar 2025, beim Gerichtshof eingegangen am 11. März 2025, in dem Verfahren

Fluvius Halle-Vilvoorde, vormals Sibelgas,

Fluvius Kempen, vormals Intercommunale Vereniging voor de Energiedistributie in de Kempen en het Antwerpse (IVEKA),

Fluvius IMEWO, vormals Intercommunale Maatschappij voor Energievoorziening in West- en Oost-Vlaanderen (IMEWO),

Fluvius West, vormals Fluvius West und Intercommunale Maatschappij voor Gas en Elektriciteit van het Westen (GASELWEST),

Fluvius Zenne-Dijle, vormals Iverlek und Provinciale Brabantse Energiemaatschappij (P.B.E.),

Fluvius Midden-Vlaanderen, vormals Intercommunale Vereniging voor Energieleveringen in Midden-Vlaanderen (INTERGEM),

Fluvius Antwerpen,

Fluvius Limburg

gegen

* Verfahrenssprache: Niederländisch.

Vlaamse Nutsregulator, vormals Vlaamse Regulator van de Elektriciteits-en Gasmarkt (VREG),

erlässt

DER GERICHTSHOF (Vierte Kammer)

unter Mitwirkung des Kammerpräsidenten I. Jarukaitis, der Richterin R. Frendo sowie der Richter N. Jääskinen, M. Condinanzi (Berichterstatter) und A. Kornezov,

Generalanwalt: A. Rantos,

Kanzler: A. Lamote, Verwaltungsrätin,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens und auf die mündliche Verhandlung vom 11. Februar 2026,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– von Fluvius Halle-Vilvoorde, vormals Sibelgas; Fluvius Kempen, vormals Intercommunale Vereniging voor de Energiedistributie in de Kempen en het Antwerpse (IVEKA); Fluvius IMEWO, vormals Intercommunale Maatschappij voor Energievoorziening in West- en Oost-Vlaanderen (IMEWO); Fluvius West, vormals Fluvius West und Intercommunale Maatschappij voor Gas en Elektriciteit van het Westen (GASELWEST); Fluvius Zenne-Dijle, vormals Iverlek und Provinciale Brabantse Energiemaatschappij (P.B.E.); Fluvius Midden-Vlaanderen, vormals Intercommunale Vereniging voor Energieleveringen in Midden-Vlaanderen (INTERGEM); Fluvius Antwerpen und Fluvius Limburg, vertreten durch T. Chellingsworth, P. Neven und L. Pellens, Advocaten,

– des Vlaamse Nutsregulator, vormals Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (VREG), vertreten durch V. Verbelen und D. Verhoeven, Avocaten,

– der belgischen Regierung, vertreten durch S. Baeyens, P. Cottin und C. Pochet als Bevollmächtigte, im Beistand von C. Mathieu, S. Spiniello, F. Vandendriessche und P. Wytinck, Advocaten,

– der finnischen Regierung, vertreten durch M. Pere als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch A. Baeckelmans, O. Beynet, T. Scharf und G. Wils als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 7. Mai 2026

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 18 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt (ABl. 2019, L 158, S. 54).

2 Es ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen zehn Verteilernetzbetreibern für Strom und Erdgas mit Sitz in Flandern (Belgien) (im Folgenden: klagende VNB) einerseits und dem Vlaamse Nutsregulator, vormals Vlaamse Regulator van de Elektriciteits- en Gasmarkt (flämische Regulierungsbehörde für den Strom- und Gasmarkt) (im Folgenden: VREG) andererseits über die Gültigkeit des Beschlusses BESL-2024-41, mit dem die Tarifmethode für die Verteilung von Strom und Erdgas während des Regulierungszeitraums 2025 bis 2028 festgelegt wurde (im Folgenden: angefochtener Beschluss).

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

Verordnung 2019/943

3 In Art. 1 („Gegenstand und Anwendungsbereich“) der Verordnung 2019/943 heißt es:

„Ziel dieser Verordnung ist

a) die Festlegung der Grundlagen für eine effiziente Verwirklichung der Ziele der Energieunion und insbesondere des Rahmens für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 durch das Aussenden von Marktsignalen für größere Effizienz und einen höheren Anteil erneuerbarer Energiequellen sowie für Versorgungssicherheit, Flexibilität, Nachhaltigkeit, Dekarbonisierung und Innovation;

b) die Festlegung von Grundsätzen für gut funktionierende, integrierte Elektrizitätsmärkte, die allen Ressourcenanbieter[n] und Stromkunden diskriminierungsfreien Marktzugang ermöglichen, die Position der Verbraucher stärken, Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt, Laststeuerung, Energiespeicherung und Energieeffizienz sicherstellen und die Aggregierung von dezentralem Angebot und dezentraler Nachfrage erleichtern und die Marktintegration und die Integration verschiedener Sektoren sowie eine marktbasierte Vergütung für Elektrizität aus erneuerbaren Quellen ermöglichen;

…“

4 Art. 18 („Entgelte für den Netzzugang, die Nutzung und den Ausbau der Netze“) der Verordnung 2019/943 sieht vor:

„(1) Die Entgelte, die die Netzbetreiber für den Zugang zu den Netzen erheben, einschließlich Entgelte für den Anschluss an die Netze, Entgelte für die Nutzung der Netze und etwaige Entgelte für den damit verbundenen Ausbau der Netze, müssen kostenorientiert und transparent sein, der Notwendigkeit der Netzsicherheit und der Flexibilität Rechnung tragen und die tatsächlichen Kosten insofern zum Ausdruck bringen, als sie denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen und unterschiedslos angewandt werden. Die Entgelte dürfen keine damit nicht zusammenhängenden Kosten zur Unterstützung damit nicht zusammenhängender politischer Ziele umfassen.

… die Methode zur Bestimmung der Netzentgelte [muss] in neutraler Weise langfristig durch Preissignale für Kunden und Erzeuger zur Gesamteffizienz des Netzes beitragen und

insbesondere so angewandt werden, dass durch sie die an die Verteilerebene angeschlossenen Erzeugungsanlagen gegenüber den an die Übertragungsebene angeschlossenen Erzeugungsanlagen weder bevorzugt noch benachteiligt werden. …

(2) Die Tarifmethoden spiegeln die Fixkosten der Übertragungs- und Verteilernetzbetreiber [(im Folgenden: VNB)] wider und setzen sowohl kurzfristig als auch langfristig angemessene Anreize für [Übertragungsnetzbetreiber und VNB], um die Effizienz einschließlich der Energieeffizienz zu steigern, die Marktintegration und die Versorgungssicherheit zu fördern, effiziente Investitionen zu unterstützen, die damit verbundenen Forschungstätigkeiten zu unterstützen, und Innovationen im Interesse der Verbraucher in Bereichen wie Digitalisierung, Flexibilitätsdienste und Verbindungsleitungen zu erleichtern.

…

(4) Bei der Festsetzung der Netzzugangsentgelte ist Folgendes zu berücksichtigen:

…

b) die tatsächlich geleisteten und eingegangenen Zahlungen sowie die auf der Grundlage vergangener Zeiträume geschätzten voraussichtlichen Zahlungen für künftige Zeiträume.

…

(7) Die Verteilungstarife müssen kostenorientiert sein, wobei die Nutzung des Verteilernetzes durch die Netznutzer einschließlich der aktiven Kunden zu berücksichtigen ist. Verteilungstarife können auf die Netzanschlusskapazität bezogene Elemente enthalten und können sich anhand der Verbrauchs- oder Erzeugungsprofile der Netznutzer unterscheiden. …

(8) Die Verteilungstarifmethoden müssen den [VNB] Anreize für den effizientesten Betrieb und Ausbau ihrer Netze bieten, unter anderem mittels der Beschaffung von Dienstleistungen. Zu diesem Zweck erkennen die Regulierungsbehörden maßgebliche Kosten an und berücksichtigen sie in den Verteilungstarifen; außerdem können sie Leistungsziele einführen, um den [VNB] Anreize zur Steigerung der Effizienz in ihren Netzen zu bieten, …

…

(10) Bei der Festlegung oder Genehmigung von Übertragungs- oder Verteilungstarifen oder der entsprechenden Methoden gemäß Artikel 59 … der [Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU (ABl. 2019, L 158, S. 125)] tragen die Regulierungsbehörden dem Bericht über bewährte Verfahren gebührend Rechnung.“

Richtlinie 2019/944

5 In den Erwägungsgründen 80, 87 und 90 der Richtlinie 2019/944 heißt es:

„(80) Damit der Elektrizitätsbinnenmarkt ordnungsgemäß funktionieren kann, müssen die Regulierungsbehörden Entscheidungen in allen relevanten Regulierungsangelegenheiten treffen können und völlig unabhängig von anderen öffentlichen oder privaten Interessen sein. …

…

(87) Durch diese Richtlinie … wird den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit genommen, ihre nationale Energiepolitik festzulegen und auszugestalten. Folglich könnte es – je nach der nationalen Verfassung – in die Zuständigkeit eines Mitgliedstaates fallen, den politischen Rahmen festzulegen, innerhalb dessen die Regulierungsbehörden handeln müssen, beispielsweise bei der Versorgungssicherheit. Jedoch soll mit den vom Mitgliedstaat herausgegebenen energiepolitischen Leitlinien nicht in die Unabhängigkeit oder Autonomie der Regulierungsbehörden eingegriffen werden.

…

(90) Diese Richtlinie steht im Zusammenhang mit der Verordnung [2019/943], in der die wichtigsten Grundsätze des neu gestalteten Elektrizitätsmarkts festgelegt werden, gemäß denen eine bessere Vergütung für Flexibilität und geeignete Preissignale vorgesehen sind sowie die Entwicklung funktionierender integrierter Kurzfristmärkte sichergestellt werden soll. Darüber hinaus enthält die Verordnung … 2019/943 neue Vorschriften für verschiedene andere Bereiche, u. a. Kapazitätsmechanismen und die Zusammenarbeit zwischen den Übertragungsnetzbetreibern."

6 Art. 9 („Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen") Abs. 2 und 3 der Richtlinie 2019/944 bestimmt:

„(2) Die Mitgliedstaaten können unter uneingeschränkter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen des AEUV, insbesondere des Artikels 106, den im Elektrizitätssektor tätigen Unternehmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen, die sich auf Sicherheit, einschließlich Versorgungssicherheit, Regelmäßigkeit, Qualität und Preis der Versorgung sowie Umweltschutz, einschließlich Energieeffizienz, Energie aus erneuerbaren Quellen und Klimaschutz, beziehen können. Solche Verpflichtungen müssen klar festgelegt, transparent, diskriminierungsfrei und überprüfbar sein und dazu dienen, den gleichberechtigten Zugang von Elektrizitätsunternehmen der [Europäischen] Union zu den nationalen Verbrauchern sicherzustellen. …

(3) Wenn ein Mitgliedstaat für die Erfüllung der Verpflichtungen nach Absatz 2 dieses Artikels oder für die Bereitstellung der Grundversorgung gemäß Artikel 27 einen finanziellen Ausgleich, andere Arten von Gegenleistungen oder Alleinrechte gewährt, so muss das auf diskriminierungsfreie, transparente Weise geschehen."

7 Art. 57 („Benennung und Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden“) Abs. 4 und 5 der Richtlinie 2019/944 sieht vor:

„(4) Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde und stellen sicher, dass diese ihre Befugnisse unparteiisch und transparent ausübt. Hierzu stellen die Mitgliedstaaten sicher, dass die Regulierungsbehörde bei der Wahrnehmung der ihr durch diese Richtlinie und zugehörige Rechtsvorschriften übertragenen Regulierungsaufgaben

a) rechtlich getrennt und funktional unabhängig von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen ist

b) und sicherstellt, dass ihr Personal und ihr Management
   i) unabhängig von Marktinteressen handelt und
   ii) bei der Wahrnehmung der Regulierungsaufgaben keine direkten Weisungen von Regierungsstellen oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen einholt oder entgegennimmt. Eine etwaige enge Zusammenarbeit mit anderen zuständigen nationalen Behörden oder allgemeine politische Leitlinien der Regierung, die nicht mit den Regulierungsaufgaben und -befugnissen gemäß Artikel 59 im Zusammenhang stehen, bleiben hiervon unberührt.

(5) Zur Wahrung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde stellen die Mitgliedstaaten insbesondere sicher,

a) dass die Regulierungsbehörde unabhängig von allen politischen Stellen selbständige Entscheidungen treffen kann,

…“

8 Art. 59 („Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörden“) Abs. 1 bestimmt:

„Die Regulierungsbehörde hat folgende Aufgaben:

a) Sie ist dafür zuständig, anhand transparenter Kriterien die Übertragungs- oder Verteilungstarife oder die entsprechenden Methoden oder beides festzulegen oder zu genehmigen.

…“

9 Anhang I der Richtlinie 2019/944 („Mindestanforderungen an Abrechnungen und Abrechnungsinformationen“) Nr. 3 sieht vor:

„Der Kundenpreis ergibt sich aus der Summe folgender drei Komponenten: der Komponente Energie und Versorgung, der Netzkomponente (Übertragung und Verteilung) sowie der aus Steuern, Abgaben, Gebühren und Entgelten bestehenden Komponente.

Wird der Endkundenpreis in der Abrechnung aufgeschlüsselt, so sind in der gesamten Union die gemeinsamen Definitionen der drei Komponenten gemäß der Verordnung (EU) 2016/1952 des Europäischen Parlaments und des Rates [vom 26. Oktober 2016 über europäische Erdgas- und Strompreisstatistik und zur Aufhebung der Richtlinie 2008/92/EG (ABl. 2016, L 311, S. 1)] in der Aufschlüsselung zu verwenden.“

Verordnung 2016/1952

10 Anhang II Nr. 5 Buchst. a der Verordnung 2016/1952 präzisiert, dass der für Strom des jeweiligen Verbrauchsbands verrechnete Endkundenpreis die Summe der drei Hauptkomponenten, nämlich der Komponente Energie und Versorgung, der Netzkomponente (Übertragung und Verteilung) und der aus Steuern, Abgaben und sonstigen staatlich verursachten Belastungen und Gebühren bestehenden Komponente ist. Insbesondere umfasst die Netzkomponente für den Endverbraucher die Kosten im Zusammenhang mit den Übertragungs- und Verteilungstarifen, den Übertragungs- und Verteilungsverlusten, den Netzkosten, den Kundendienstkosten, den Systembetreuungskosten, den Zählermieten und den Ablesekosten. Dagegen ist die aus Steuern, Abgaben und sonstigen staatlich verursachten Belastungen und Gebühren bestehende Komponente als die Summe der in Nr. 5 Buchst. a aufgezählten Teilkomponenten definiert, zu denen u. a. Steuern, Abgaben und sonstige staatlich verursachte Belastungen und Gebühren im Zusammenhang zur Förderung von erneuerbaren Energiequellen, Energieeffizienz und Energiegewinnung durch Kraft-Wärme-Kopplung (im Folgenden: KWK) zählen.

Belgisches Recht

11 Art. 4.1.30 § 1 des Decreet van 8 mei 2009 houdende algemene bepalingen betreffende het energiebeleid (Energiedecreet) (Dekret vom 8. Mai 2009 über allgemeine Bestimmungen im Bereich der Energiepolitik [Energiedekret]) (*Belgisch Staatsblad*, 7. Juli 2009, S. 46145), das vom Vlaams Gewest (Region Flandern) erlassen wurde, bestimmt in seiner auf den Sachverhalt des Ausgangsverfahrens anwendbaren Fassung (im Folgenden: Energiedekret):

„Die [VREG] legt eine Tarifmethode fest und übt ihre Tarifkompetenz mit dem Ziel aus, eine stabile und vorhersehbare Regulierung zu fördern, die zum reibungslosen Funktionieren des liberalisierten Marktes beiträgt und den [VNB] ermöglicht, die notwendigen Investitionen in ihre Verteilernetze zu tätigen."

12 Art. 4.1.32 § 1 dieses Dekrets sieht vor:

„Die [VREG] legt die Tarifmethode unter Berücksichtigung der folgenden Leitlinien fest:

…

5. Die Tarife orientieren sich an den tatsächlich entstandenen Kosten, sofern diese Kosten denen einer effizienten und vergleichbaren Einrichtung oder Tätigkeit entsprechen;

…

10. Die Kosten für die Erfüllung der durch das Dekret oder aufgrund des Dekrets auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die nicht durch Steuern, Gebühren, Subventionen, Beiträge und Abgaben finanziert werden, sind nach Kontrolle durch die [VREG] transparent und diskriminierungsfrei in die Tarife einzubeziehen.

…"

Ausgangsrechtsstreit und Vorlagefragen

13 Die klagenden VNB wurden von der VREG mit dem Betrieb der Strom- und Erdgasverteilernetze in bestimmten in Flandern gelegenen Gebieten beauftragt.

14 Der Betrieb dieser Netze zieht für die klagenden VNB Kosten nach sich, die innerhalb bestimmter Grenzen und unter bestimmten Voraussetzungen über die Entgelte für die Verteilung von Strom und Erdgas (im Folgenden: Netzentgelte) an die Nutzer dieser Netze weitergegeben werden können. Da es sich bei den klagenden VNB jedoch um gesetzlich begründete Monopole handelt, regelt die VREG diese Entgelte, indem sie die anzuwendende Tarifmethode festlegt. Diese Methode, die in der Regel für einen Zeitraum von vier Jahren festgelegt wird, bestimmt die Höhe der Einnahmen, die die klagenden VNB über die Netzentgelte erzielen dürfen, um ihre Betriebskosten zu decken.

15 Die so genehmigten Einnahmen decken zwei Kategorien von Kosten. Ein Teil der Einnahmen deckt die exogenen Kosten, d. h. die Kosten, auf die die klagenden VNB keinen Einfluss haben und die nicht durch eine Effizienzsteigerung gesenkt werden können. Diese Kosten werden über die Netzentgelte vollständig an die Nutzer der Verteilernetze weitergegeben.

16 Ein anderer Teil dieser Einnahmen deckt die endogenen Kosten, d. h. die angemessenen und notwendigen Kosten für das Netz- und Datenmanagement, die von den klagenden VNB beeinflusst werden können, wie Abschreibungskosten, Betriebskosten und Kosten des investierten Kapitals.

17 Am 21. Juni 2024 erließ die VREG auf der Grundlage des Energiedekrets den angefochtenen Beschluss, der die für die Verteilung von Strom und Erdgas geltende Tarifmethode für den Zeitraum 2025 bis 2028 festlegt. Diese Methode umfasst Formeln zur Berechnung der zulässigen Einnahmen zur Deckung der angemessenen und notwendigen endogenen Kosten der klagenden VNB, die den maximalen endogenen Kosten entsprechen, die die VNB an die Nutzer der Verteilernetze weitergeben können.

18 Hierzu berücksichtigt diese Methode die Entwicklung der von den klagenden VNB zu tragenden Kosten. Genauer gesagt berücksichtigt die VREG erstens die Entwicklung der sektoralen endogenen Kosten, d. h. der aggregierten endogenen Kosten aller in Flandern ansässigen VNB für dieselbe regulierte Tätigkeit, im vorangegangenen Tarifzeitraum, also im Zeitraum 2019 bis 2023. Zweitens ist für den gesamten Regulierungszeitraum 2025 bis 2028 vorgesehen, dass sich die Basiskomponente der zulässigen Einnahmen für endogene Kosten jährlich entsprechend der Inflation entwickelt. Diese Komponente wird infolgedessen *ex post* entsprechend der tatsächlichen Inflation berichtigt. Drittens hat die VREG auch einen Effizienzanreiz eingeführt, nämlich den sogenannten „frontier shift“, der die Produktivitätssteigerung widerspiegelt, die von den leistungsstärksten VNB durch die Anwendung bewährter Verfahren („Best practices“) und den technologischen Fortschritt erzielt wird, und der laut der VREG notwendig ist, um das Fehlen eines wirksamen Wettbewerbs zwischen den klagenden VNB auszugleichen. Viertens werden schließlich fünf zusätzliche endogene Bestandteile, die für das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen nicht von Bedeutung sind, zu dieser Basiskomponente der zulässigen Einnahmen für endogene Kosten hinzugefügt.

19 Am 19. Juli 2024 erhoben die klagenden VNB beim Hof van beroep te Brussel (Appellationshof Brüssel, Belgien), dem vorlegenden Gericht, Klage auf Nichtigerklärung des angefochtenen Beschlusses. Sie machen u. a. geltend, dass die Tarifmethode für den Zeitraum 2025 bis 2028

gegen die Art. 4.1.30 und 4.1.32 des Energiedekrets, die Bestimmungen der Richtlinie 2019/944, den Grundsatz kostenorientierter Entgelte gemäß Art. 18 der Verordnung 2019/943 sowie gegen mehrere Grundsätze im Zusammenhang mit einer guten Verwaltung verstoße.

20 Im Rahmen des beim vorlegenden Gericht anhängigen Rechtsstreits räumte die VREG in Beantwortung der Fragen des vorlegenden Gerichts ihrerseits ein, dass die Tarifmethode für den Zeitraum 2025 bis 2028 möglicherweise gegen Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 der Verordnung 2019/943 verstoße, da die Entgelte nach Art. 4.1.32 § 1 Nr. 10 des Energiedekrets damit nicht zusammenhängende Kosten zur Unterstützung damit nicht zusammenhängender politischer Ziele enthielten.

21 Die VREG macht u. a. geltend, dass die flämische Regelung den klagenden VNB verschiedene gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlege, von denen manche finanzieller Art seien, etwa jene im Zusammenhang mit der Förderung einer effizienten Nutzung der Energie und erneuerbarer Energiequellen sowie mit dem Kauf von Ökostrom- und KWK-Zertifikaten. Als Gegenleistung für diese Verpflichtungen erhielten die klagenden VNB Ausgleichszahlungen, die zum Teil aus Mitteln finanziert würden, die über den Energiefonds und den Haushalt für allgemeine Ausgaben der Vlaamse Gewest (Flämische Region, Belgien) bereitgestellt würden. Nach Abzug dieser Ausgleichszahlungen würden die verbleibenden Kosten für die finanziellen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen über die Netzentgelte für Strom weitergegeben. Nach Ansicht der VREG verfolgen die meisten dieser gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen allerdings soziale und ökologische Ziele und hingen daher nicht mit dem Betrieb der Verteilernetze zusammen.

22 Unter diesen Umständen möchte das vorlegende Gericht erstens wissen, ob das Energiedekret mit Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 der Verordnung 2019/943 vereinbar ist, wonach die Netzentgelte keine „damit nicht zusammenhängenden Kosten zur Unterstützung damit nicht zusammenhängender politischer Ziele“ umfassen dürften. Nach Ansicht des vorlegenden Gerichts bezieht sich der Ausdruck „damit nicht zusammenhängende politische Ziele“ auf Zwecke, die mit dem Ausbau und dem Betrieb der Netze selbst nichts zu tun hätten. Die Förderung der Nutzung erneuerbarer Energiequellen verfolge, u. a. durch die Verpflichtung zum Kauf von sogenannten „Ökostrom“- und KWK-Zertifikaten, offenbar andere energiepolitische Ziele als den Ausbau oder den effizienten Betrieb von Verteilernetzen. Dem vorlegenden Gericht stellt sich daher die Frage, ob es mit Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 der Verordnung 2019/943 vereinbar ist, einen Teil der mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zusammenhängenden Kosten, die nicht anderweitig finanziert sind, über die Netzentgelte weiterzugeben, obwohl diese Kosten in keinem Zusammenhang mit dem Betrieb der Netze stehen.

23 Zweitens hegt das vorlegende Gericht Zweifel, ob eine auf den historischen Kosten der klagenden VNB beruhende Tarifmethode mit Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 1 der Verordnung 2019/943 vereinbar ist, wenn offensichtlich keine Überprüfung der Effizienz dieser Kosten erfolgt. Diese Bestimmung verlange, dass die an die Netznutzer weitergegebenen Kosten denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren VNB entsprechen müssten, was bedeute, dass die von den klagenden VNB verlangten Netzentgelte nicht höher sein dürften, als die Netzentgelte, die sich in einem wettbewerbsorientierten Markt ergeben würden. Insoweit räumt das vorlegende Gericht zwar ein, dass der Rückgriff auf historische Erfahrungswerte eine gewisse Relevanz haben könne, zweifelt aber an der Vereinbarkeit einer Entgeltregulierung, die ohne einen Mechanismus zur Bewertung ihrer Effizienz ausschließlich auf der Deckung solcher Kosten beruht, mit dem von

der Verordnung 2019/943 verfolgten Ziel und im weiteren Sinne mit dem eigentlichen Zweck jeglicher Regulierung eines monopolistischen Marktes, nämlich die Festsetzung von Preisen zu verhindern, die über denen lägen, die in einem wettbewerbsorientierten Umfeld gelten würden.

24 Schließlich stellt das vorlegende Gericht drittens die Frage nach der Möglichkeit der vorübergehenden Aufrechterhaltung der Wirkungen der mit dem angefochtenen Beschluss festgelegten Tarifmethode, falls sie als unionsrechtswidrig anzusehen sein sollte. Seiner Ansicht nach und im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs rechtfertigen in diesem Fall wohl zwingende Erwägungen der Rechtssicherheit die vorläufige Aufrechterhaltung der Wirkungen von Art. 4.1.32 § 1 Nr. 10 des Energiedekrets und/oder des angefochtenen Beschlusses. Das vorlegende Gericht weist insoweit darauf hin, dass eine bedingungslose Nichtigerklärung ohne zeitliche Abstufung die Rechtssicherheit beeinträchtigen könnte.

25 Vor diesem Hintergrund hat der Hof van beroep te Brussel (Appellationshof Brüssel) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Ist Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 der Verordnung 2019/943 dahin auszulegen, dass er einer nationalen Vorschrift wie Art. 4.1.32 § 1 Nr. 10 des Energiedekrets entgegensteht, wonach die Kosten für durch das Dekret oder aufgrund dieses Dekrets auferlegte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, die nicht durch Steuern, Gebühren, Subventionen, Beiträge und Abgaben finanziert werden, in die Entgelte einzubeziehen sind?

2. Ist Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 1 der Verordnung 2019/943 dahin auszulegen, dass er der von einer Regulierungsbehörde vorgenommenen Festlegung einer Tarifmethode für die Verteilung von Strom, die in Bezug auf einen signifikanten Teil der Kosten der einer Einnahmenregulierung unterliegenden VNB von einer historischen Kostenentwicklungsmethode (bei der die Einnahmen anhand der Kosten aus der Vergangenheit ermittelt werden) Gebrauch macht, als solcher entgegensteht, oder sollte die Anwendung dieser Methode dadurch unterstützt werden, dass die Höhe der historischen Kosten im Hinblick auf ihre Effizienz überprüft wird?

3. Sollte der Appellationshof Brüssel aufgrund der Antworten auf die vorstehend wiedergegebenen Vorlagefragen zu dem Schluss kommen, dass die VREG gegen eine oder mehrere der Verpflichtungen aus den in diesen Fragen genannten Bestimmungen verstoßen hat, könnte er dann die Wirkungen davon vorübergehend aufrechterhalten, um Rechtsunsicherheit vorzubeugen?

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten Frage

26 Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass es nach ständiger Rechtsprechung im Rahmen des durch Art. 267 AEUV eingeführten Verfahrens der Zusammenarbeit zwischen den nationalen Gerichten und dem Gerichtshof Aufgabe des Gerichtshofs ist, dem nationalen Gericht eine für die Entscheidung des bei diesem anhängigen Rechtsstreits sachdienliche Antwort zu geben. Hierzu hat er die ihm vorgelegten Fragen gegebenenfalls umzuformulieren. Außerdem kann der Gerichtshof veranlasst sein, unionsrechtliche Vorschriften zu berücksichtigen, die das nationale Gericht in seiner Frage nicht angeführt hat (vgl. Urteile vom 20. März 1986, Tissier, 35/85,

EU:C:1986:143, Rn. 9, und vom 5. Dezember 2019, Centraal Justitieel Incassobureau [Anerkennung und Vollstreckung von Geldstrafen oder Geldbußen], C-671/18, EU:C:2019:1054, Rn. 26 sowie die dort angeführte Rechtsprechung).

27 Der Umstand, dass das vorlegende Gericht in seinen Fragen formal bestimmte Vorschriften des Unionsrechts angeführt hat, hindert den Gerichtshof nicht daran, diesem Gericht alle Hinweise zur Auslegung des Unionsrechts zu geben, die ihm bei der Entscheidung des Ausgangsverfahrens von Nutzen sein können, indem er aus dem gesamten von dem Gericht vorgelegten Material, insbesondere der Begründung der Vorlageentscheidung, diejenigen Elemente des Unionsrechts herausarbeitet, die unter Berücksichtigung des Gegenstands des Rechtsstreits einer Auslegung bedürfen (vgl. Urteile vom 29. November 1978, Redmond, 83/78, EU:C:1978:214, Rn. 26, und vom 22. Januar 2026, Secab, C-423/23, EU:C:2026:32, Rn. 29).

28 Hier möchte das vorlegende Gericht mit seiner ersten Frage wissen, ob Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 der Verordnung 2019/943, soweit er verbietet, in die Netzzugangsentgelte damit nicht zusammenhängende Kosten zur Unterstützung damit nicht zusammenhängender politischer Ziele einzubeziehen, dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die die Berücksichtigung der Kosten für die Erfüllung der den VNB durch diese Regelung auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in den Netzentgelten vorsieht, wenn diese Kosten nicht durch Steuern, Gebühren, Subventionen, Beiträge oder Abgaben finanziert werden.

29 Das vorlegende Gericht möchte so bestimmen, ob es mit Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 der Verordnung 2019/943 vereinbar ist, gemäß einer nationalen Regelung mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen verbundene Kosten, die auf den ersten Blick keinen unmittelbaren Zusammenhang mit dem Netzbetrieb aufweisen, sondern vielmehr unter andere politische Maßnahmen – nämlich Ziele der Energiepolitik, die sich von denen des Ausbaus oder des effizienten Betriebs der Verteilernetze unterscheiden – fallen, in die Netzentgelte aufzunehmen.

30 Für eine sachdienliche Beantwortung der ersten Frage ist es erforderlich, auch die Bestimmungen der Richtlinie 2019/944 zu berücksichtigen, insbesondere deren Art. 9, Art. 57 Abs. 4 und 5, Art. 59 Abs. 1 Buchst. a sowie Anhang I Nr. 3. Diese Bestimmungen betreffen die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden, deren Aufgaben und Befugnisse sowie die Mindestanforderungen an Abrechnungen und Abrechnungsinformationen.

31 Somit ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner ersten Frage im Wesentlichen wissen möchte, ob Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 der Verordnung 2019/943 in Verbindung mit Art. 9, Art. 57 Abs. 4 und 5, Art. 59 Abs. 1 Buchst. a sowie Anhang I Nr. 3 der Richtlinie 2019/944 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung entgegensteht, die die Berücksichtigung der Kosten für die Erfüllung der den VNB durch diese Regelung auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in den Netzentgelten vorsieht, wenn diese Kosten nicht durch Steuern, Gebühren, Subventionen, Beiträge oder Abgaben finanziert werden.

32 Nach ständiger Rechtsprechung sind bei der Auslegung einer Unionsvorschrift ihr Wortlaut, der Zusammenhang, in den sie sich einfügt, und die Ziele der Regelung, zu der sie gehört, zu berücksichtigen (Urteile vom 17. November 1983, Merck, 292/82, EU:C:1983:335, Rn. 12, und vom 1. August 2025, Alace und Canpelli, C-758/24 und C-759/24, EU:C:2025:591, Rn. 91).

33 Was erstens den Wortlaut von Art. 18 Abs. 1 Unterabs 1 der Verordnung 2019/943 betrifft, so müssen die Entgelte, die die Netzbetreiber für den Zugang zu den Netzen erheben, einschließlich Entgelte für den Anschluss an die Netze, Entgelte für die Nutzung der Netze und etwaige Entgelte für den damit verbundenen Ausbau der Netze, kostenorientiert und transparent sein, der Notwendigkeit der Netzsicherheit und der Flexibilität Rechnung tragen und die tatsächlichen Kosten insofern zum Ausdruck bringen, als sie denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren Netzbetreibers entsprechen und unterschiedslos angewandt werden. Die Entgelte dürfen keine damit nicht zusammenhängenden Kosten zur Unterstützung damit nicht zusammenhängender politischer Ziele umfassen. Weiter sieht diese Bestimmung vor, dass diese Entgelte keine nicht zusammenhängenden Kosten zur Unterstützung damit nicht zusammenhängender politischer Ziele umfassen dürfen.

34 Wie vom Generalanwalt in Nr. 45 seiner Schlussanträge ausgeführt, ergibt sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, dass der Unionsgesetzgeber einen Rahmen für die Netzzugangsentgelte schaffen wollte, indem er festgelegt hat, dass die damit verbundenen Kosten mit dem tatsächlichen Betrieb des Netzes in Zusammenhang stehen müssen, doch weder anhand des Wortlauts dieser Bestimmung noch anhand des Wortlauts anderer Bestimmungen der Verordnung 2019/943 können die Begriffe „Entgelt für den Netzzugang“, „damit nicht zusammenhängende Kosten“ und „damit nicht zusammenhängende politische Ziele“ eindeutig definiert werden.

35 Was zweitens den Kontext betrifft, in den sich Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung 2019/943 einfügt, ist zunächst festzustellen, dass gemäß dem Wortlaut von Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 2 dieser Verordnung die zur Bestimmung der Netzzugangsentgelte angewandte Methode in neutraler Weise langfristig durch Preissignale für Kunden und Erzeuger zur Gesamteffizienz des Netzes beiträgt und insbesondere so angewandt wird, dass durch sie die an die Verteilerebene angeschlossenen Erzeugungsanlagen gegenüber den an die Übertragungsebene angeschlossenen Erzeugungsanlagen weder bevorzugt noch benachteiligt werden.

36 Sodann bestimmt Art. 18 Abs. 2 der Verordnung 2019/943 im Wesentlichen, dass die Tarifmethoden die Fixkosten der Übertragungsnetzbetreiber und der VNB widerspiegeln und sowohl kurzfristig als auch langfristig für Übertragungsnetzbetreiber und VNB angemessene Anreize setzen, um die Effizienz einschließlich der Energieeffizienz zu steigern, die Marktintegration und die Versorgungssicherheit zu fördern, effiziente Investitionen zu unterstützen, die damit verbundenen Forschungstätigkeiten zu unterstützen, und Innovationen im Interesse der Verbraucher in Bereichen wie Digitalisierung, Flexibilitätsdienste und Verbindungsleitungen zu erleichtern.

37 Schließlich regelt Art. 18 Abs. 7 und 8 der Verordnung 2019/943 konkret die Verteilungstarife sowie die Verteilungstarifmethoden. Danach müssen u. a. die Verteilungstarife kostenorientiert sein, wobei die Nutzung des Verteilernetzes durch die Netznutzer einschließlich der aktiven Kunden zu berücksichtigen ist, und die Verteilungstarifmethoden müssen den VNB Anreize für den effizientesten Betrieb und Ausbau ihrer Netze bieten; zudem können Leistungsziele eingeführt werden, um den VNB Anreize zur Steigerung der Effizienz in ihren Netzen zu bieten.

38 Diese Bestimmungen sehen also nicht vor, dass diese Tarife und Methoden Kosten enthalten können, die mit der Erbringung öffentlicher Dienstleistungen zusammenhängen.

39 Um die Tragweite von Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 der Verordnung 2019/943 zu bestimmen, ist diese Bestimmung im weiter gefassten normativen Rahmen, in den sie sich einfügt, zu betrachten und sind insoweit die Bestimmungen der Richtlinie 2019/944 zu berücksichtigen, die gemäß ihrem 90. Erwägungsgrund in Verbindung mit der Verordnung 2019/943 zu lesen ist, was durch die ausdrückliche Bezugnahme auf diese Richtlinie in Art. 18 Abs. 7 der Verordnung 2019/943 bestätigt wird.

40 Insbesondere sind gemäß den in den Rn. 30 und 31 des vorliegenden Urteils wiedergegebenen Erwägungsgründen Art. 9, Art. 57 Abs. 4 und 5, Art. 59 Abs. 1 Buchst. a sowie Anhang I Nr. 3 dieser Richtlinie zu berücksichtigen.

41 Insoweit räumt Art. 9 der Richtlinie 2019/944 den Mitgliedstaaten in Bezug auf die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, sowohl was die Definition der Art dieser Verpflichtungen, die sie den VNB auferlegen wollen, als auch was die Finanzierungsmodalitäten dieser Verpflichtungen angeht, einen Gestaltungsspielraum ein. Insbesondere sieht Art. 9 Abs. 2 dieser Richtlinie vor, dass die Mitgliedstaaten unter uneingeschränkter Beachtung der einschlägigen Bestimmungen des AEUV, insbesondere seines Art. 106, den im Elektrizitätssektor tätigen Unternehmen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen können. Diese Verpflichtungen können sich auf Sicherheit, einschließlich Versorgungssicherheit, Regelmäßigkeit, Qualität und Preis der Versorgung sowie Umweltschutz, einschließlich Energieeffizienz, Energie aus erneuerbaren Quellen und Klimaschutz, beziehen. Zudem räumt Art. 9 Abs. 3 der Richtlinie den Mitgliedstaaten die Möglichkeit ein, diesen Unternehmen auf diskriminierungsfreie und transparente Weise für die Erfüllung der auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen einen finanziellen Ausgleich, andere Arten von Gegenleistungen oder Alleinrechte zu gewähren.

42 Überdies ist darauf hinzuweisen, dass nach Anhang I Nr. 3 der Richtlinie 2019/944, in dem die Mindestanforderungen an Abrechnungen und Abrechnungsinformationen festgelegt sind, der Kundenpreis aus der Summe dreier Komponenten besteht, nämlich erstens der Komponente Energie und Versorgung, zweitens der Netzkomponente (Übertragung und Verteilung) sowie drittens der aus Steuern, Abgaben, Gebühren und Entgelten bestehenden Komponente. Außerdem präzisiert diese Nr. 3, dass die einschlägigen Definitionen dieser Komponenten in der Verordnung 2016/1952 enthalten sind, deren Anhang II ausdrücklich vorsieht, dass die dritte Komponente (Steuern, Abgaben, Gebühren und Entgelte) auch Abgaben im Zusammenhang mit der Förderung von erneuerbaren Energiequellen umfassen kann.

43 Folglich handelt es sich bei den Abgaben im Sinne von Art. 18 Abs. 1 der Verordnung 2019/943 nur um eine der drei dem Endkunden in Rechnung gestellten Komponenten, nämlich um die, die sich auf das Netz betreffende Entgelte (im Folgenden: Netzentgelte) bezieht.

44 Wie vom Generalanwalt in den Nrn. 55 und 56 seiner Schlussanträge ausgeführt, betrifft diese Bestimmung lediglich diejenigen von den VNB tatsächlich getragenen Kosten, die einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Nutzung des Netzes, dem Anschluss an das Netz oder dem Ausbau des Netzes aufweisen, so dass die Tragweite dieser Bestimmung sich nicht auf andere Tarifkomponenten erstrecken kann, die nicht mit der tatsächlichen Nutzung des Netzes zusammenhängen.

45 Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zusammenhängenden Kosten, die von den VNB in Rechnung gestellt werden, unter den Begriff „Netzentgelte“ im Sinne von Art. 18 Abs. 1 der

Verordnung 2019/943 fallen. Da sie grundsätzlich Teil der aus Steuern, Abgaben, Gebühren und Entgelten bestehenden dritten Komponente des Endkundenpreises im Sinne von Anhang I Nr. 3 der Richtlinie 2019/944 sind, fallen sie deshalb nicht in den Anwendungsbereich von Art. 18 der Verordnung.

46 Im Übrigen steht Art. 9 der Richtlinie 2019/944 grundsätzlich einer nationalen Regelung nicht entgegen, die die Möglichkeit vorsieht, dass die VNB die Kosten im Zusammenhang mit der Erfüllung der ihnen von dem betreffenden Mitgliedstaat auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen an die Endkunden weitergeben können, solange die Parameter und Modalitäten dieser Finanzierung die in Art. 9 Abs. 3 dieser Richtlinie genannten Bedingungen erfüllen, nämlich u. a. die Wahrung des Grundsatzes der Nichtdiskriminierung und des Transparenzerfordernisses (vgl. entsprechend Urteil vom 30. April 2020, Overgas Mrezhi und Balgarska gazova asotsiatsia, C-5/19, EU:C:2020:343, Rn. 88).

47 Zur Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden sowie zu ihren Aufgaben und Befugnissen bestimmt Art. 57 Abs. 4 dieser Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde gewährleisten und hierfür sicherstellen, dass diese bei der Wahrnehmung der ihr durch diese Richtlinie und zugehörige Rechtsvorschriften übertragenen Regulierungsaufgaben rechtlich getrennt und funktional unabhängig von anderen öffentlichen und privaten Einrichtungen ist und dafür sorgt, dass ihr Personal sowie ihr Management unabhängig von Marktinteressen handeln und bei der Wahrnehmung dieser Aufgaben keine direkten Weisungen von Regierungsstellen oder anderen öffentlichen oder privaten Einrichtungen einholen oder entgegennehmen. Gemäß Art. 57 Abs. 4 Buchst. b Ziff. ii dieser Richtlinie bleiben jedoch eine etwaige enge Zusammenarbeit mit anderen zuständigen nationalen Behörden oder allgemeine politische Leitlinien der Regierung des Mitgliedstaats, der diese Behörde benannt hat, die nicht mit den Regulierungsaufgaben und -befugnissen gemäß Art. 59 dieser Richtlinie im Zusammenhang stehen, von dieser letzten Anforderung unberührt; hierzu gehört gemäß Art. 59 Abs. 1 Buchst. a die Aufgabe, die Übertragungs- oder Verteilungstarife oder die Methoden zu deren Berechnung festzulegen oder zu genehmigen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. März 2025, Alajärven Sähkö u. a., C-48/23, EU:C:2025:144, Rn. 30).

48 Art. 57 Abs. 5 Unterabs. 1 Buchst. a sieht vor, dass der betreffende Mitgliedstaat zur Wahrung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörde insbesondere sicherstellt, dass diese unabhängig von allen politischen Stellen selbständige Entscheidungen treffen kann (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. März 2025, Alajärven Sähkö u. a., C-48/23, EU:C:2025:144, Rn. 31).

49 Die Bestimmungen von Art. 57 der Richtlinie 2019/944 spiegeln im Wesentlichen den Inhalt der Erwägungsgründe 80 und 87 dieser Richtlinie wider, wonach für einen ordnungsgemäß funktionierenden Elektrizitätsbinnenmarkt zum einen die Regulierungsbehörden Entscheidungen in allen relevanten Regulierungsangelegenheiten treffen können und völlig unabhängig von anderen öffentlichen oder privaten Interessen sein müssen und zum anderen den Mitgliedstaaten durch diese Richtlinien nicht die Möglichkeit genommen wird, ihre nationale Energiepolitik festzulegen und auszugestalten (Urteil vom 6. März 2025, Alajärven Sähkö u. a., C-48/23, EU:C:2025:144, Rn. 32).

50 Insbesondere haben die Mitgliedstaaten insoweit, wie aus dem 87. Erwägungsgrund der Richtlinie 2019/944 hervorgeht und in Art. 194 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV vorgesehen ist, das Recht, die Bedingungen für die Nutzung ihrer Energieressourcen zu bestimmen. Diese Richtlinie nimmt den Mitgliedstaaten also nicht die Möglichkeit, ihre nationale Energiepolitik festzulegen und auszugestalten sowie den Handlungsrahmen der Regulierungsbehörden zu bestimmen, u. a. was

die Versorgungssicherheit angeht. Den Mitgliedstaaten steht somit frei, ihren nationalen Strommarkt selbst zu regeln, sofern die entsprechenden Regelungen nicht die in der Richtlinie vorgesehenen Aufgaben und Befugnisse der Regulierungsbehörden betreffen (Urteil vom 6. März 2025, Alajärven Sähkö u. a., C-48/23, EU:C:2025:144, Rn. 39).

51 Folglich ist, wie vom Generalanwalt in Nr. 63 seiner Schlussanträge ausgeführt, für einen ordnungsgemäß funktionierenden Elektrizitätsbinnenmarkt erforderlich, dass zum einen die nationalen Regulierungsbehörden Entscheidungen in allen relevanten Regulierungsangelegenheiten treffen können und unabhängig sind und zum anderen den Mitgliedstaaten durch die Richtlinie 2019/944 nicht die Möglichkeit genommen wird, ihre nationale Energiepolitik festzulegen und öffentlich bekannt zu geben sowie den Rahmen festzulegen, in dem diese Behörden ihre Aufgaben erfüllen.

52 Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich jedoch, dass zwar nach Art. 59 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2019/944 die nationalen Regulierungsbehörden für die Festsetzung der Netzentgelte zuständig sind, dass dies aber nicht für Steuern, Abgaben, Gebühren oder Entgelte gilt, die nicht mit dem Zugang zum Netz oder der Nutzung des Netzes zusammenhängen und daher nicht in den Anwendungsbereich von Art. 18 Abs. 1 der Verordnung 2019/943 fallen, selbst wenn sie sich für den Endkunden auf den Preis der Stromverteilung auswirken.

53 Das gilt insbesondere für die mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zur Förderung erneuerbarer Energien zusammenhängenden Kosten sowie die Modalitäten zur Deckung dieser Kosten. Welche Art der Unterstützung ein Mitgliedstaat wählt, um zum Ausbau der erneuerbaren Energien in seinem Hoheitsgebiet beizutragen, sei es durch direkte Subventionen, Steuermechanismen oder, wie im vorliegenden Fall, durch eine steuerähnliche Maßnahme, die darin besteht, die Kosten an die Endverbraucher weiterzugeben, ist eine energiepolitische Entscheidung, die sich der Zuständigkeit der nationalen Regulierungsbehörden entzieht. Doch grundsätzlich spricht keine unionsrechtliche Bestimmung dagegen, dass die Mitgliedstaaten die zuständige nationale Behörde zur Regulierung der Tarife im Zusammenhang mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ermächtigen. Zudem ist nicht ersichtlich, dass eine Ermächtigung der Regulierungsbehörde, über die Berücksichtigung dieser Kosten zu bestimmen, wie sie im Ausgangsverfahren in Rede steht, der Unabhängigkeit und den Aufgaben dieser Behörden abträglich sein könnte.

54 Drittens schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die mit der Verordnung 2019/943 verfolgten Ziele, wie sie in deren Art. 1 aufgezählt sind – u. a. die effiziente Verwirklichung der Ziele der Energieunion sowie die Festlegung von Grundsätzen für gut funktionierende, integrierte Elektrizitätsmärkte, die allen Ressourcenanbietern und Stromkunden diskriminierungsfreien Marktzugang ermöglichen, die Position der Verbraucher stärken, Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt, Laststeuerung, Energiespeicherung und Energieeffizienz sicherstellen –, nicht geeignet sind, die in den Rn. 43 bis 46 sowie in den Rn. 52 und 53 des vorliegenden Urteils vorgenommene Auslegung in Frage zu stellen.

55 Im vorliegenden Fall sieht Art. 4.1.32 § 1 Nr. 10 des Energiedekrets vor, dass die Kosten für die Erfüllung der den VNB aufgrund des Dekrets auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die nicht durch Steuern, Gebühren, Subventionen, Beiträge oder Abgaben finanziert werden, nach Kontrolle durch die VREG transparent und diskriminierungsfrei in die Tarife einzubeziehen sind und folglich an die Netznutzer weitergegeben werden.

56 Insbesondere weist das vorlegende Gericht darauf hin, dass die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen finanzieller Art, die der flämische Gesetzgeber den klagenden VNB auferlegt hat, teils mit Mitteln aus dem Energiefonds finanziert und teils durch Ausgleichsleistungen aus dem Haushalt für allgemeine Ausgaben der Vlaamse Gewest (Flämische Region, Belgien) bereitgestellt werden. Die mit diesen gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zusammenhängenden Nettokosten, insbesondere die Kosten für die Förderung einer effizienten Energienutzung, die Nutzung erneuerbarer Energiequellen sowie den Kauf von sogenannten „Ökostrom"- und KWK-Zertifikaten, werden in den Netzentgelten weitergegeben.

57 Den dem Gerichtshof vorliegenden Akten ist jedoch zu entnehmen, dass die Kosten im Zusammenhang mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nicht der Kategorie zugeordnet wurden, die der dritten in Anhang I Nr. 3 der Richtlinie 2019/944 vorgesehenen Tarifkomponente entspricht, sondern der Kategorie, die der zweiten in Anhang I Nr. 3 der Richtlinie 2019/944 vorgesehenen Tarifkomponente entspricht, in der grundsätzlich nur mit dem Netz zusammenhängende Kosten enthalten sein dürfen.

58 Allein der Umstand, dass die mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zusammenhängenden Kosten buchhalterisch mit den Netzentgelten verbunden waren, reicht als solcher aber nicht aus, um die Unvereinbarkeit einer nationalen Regelung wie der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden mit Art. 18 der Verordnung 2019/943 zu belegen.

59 Insoweit ist daran zu erinnern, dass Art. 18 der Verordnung 2019/943 und die Bestimmungen der Richtlinie 2019/944 gewährleisten sollen, dass die durch Netzentgelte gedeckten Kosten objektiv erkennbar bleiben, nach einer transparenten Methodik berechnet und nicht dazu genutzt werden, mittelbar Maßnahmen zu finanzieren, die nichts mit dem Betrieb des Verteilernetzes zu tun haben.

60 Vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfungen kann, wenn die mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zusammenhängenden Kosten zwar formal durch die Netzentgelte gedeckt werden, aber gleichwohl klar von der Methode zur Berechnung und Festsetzung dieser Netzentgelte oder -tarife getrennt sind, so dass sie einem eigenen Tarif entsprechen, der in Wirklichkeit zusätzlich zu den so bestimmten Gebühren erhoben wird, eine solche Situation für sich genommen daher nicht gegen die Anforderungen aus Art. 18 der Verordnung 2019/943 und insbesondere das darin vorgesehene Transparenzerfordernis verstoßen.

61 Daher hat das vorlegende Gericht zu prüfen, ob die Modalitäten der Aufnahme der mit den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zusammenhängenden Kosten in die Netzentgelte oder -tarife durch die klagenden VNB sich – unabhängig von ihrer formalen Einstufung – auf die Methode zur Berechnung dieser Gebühren auswirken, die durch Art. 18 der Verordnung 2019/943 dahin geregelt sind, dass sie nicht unter die Befugnisse und Aufgaben der VREG fallen, und ob sie das Transparenzerfordernis erfüllen.

62 Nach alldem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 der Verordnung 2019/943 in Verbindung mit Art. 9, Art. 57 Abs. 4 und 5, Art. 59 Abs. 1 Buchst. a sowie Anhang I Nr. 3 der Richtlinie 2019/944 dahin auszulegen ist, dass er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die die Berücksichtigung der Kosten für die Erfüllung der den VNB durch diese Regelung auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in den Netzentgelten vorsieht, wenn diese Kosten nicht anderweitig finanziert werden, sofern die

betreffenden Kosten nicht Bestandteil der Methode zur in die Zuständigkeit der nationalen Regulierungsbehörde fallenden Entgeltberechnung und -festsetzung sind und von diesen Entgelten eindeutig unterschieden werden.

Zur zweiten Frage

63 Im Rahmen der zweiten Frage, die die Vereinbarkeit einer auf der historischen Kostenentwicklung der VNB beruhenden Tarifmethode für die Verteilung von Strom mit dem Unionsrecht betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 1 der Verordnung 2019/943, auf den das vorlegende Gericht verweist, die Netzentgelte die von den VNB zu tragenden Kosten insofern zum Ausdruck bringen müssen, als sie denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren VNB entsprechen. Nach der in den Rn. 26 und 27 des vorliegenden Urteils angeführten Rechtsprechung ist für eine sachdienliche Antwort auf diese Frage Art. 18 Abs. 2, 7 und 8 zu berücksichtigen, der die Anforderungen präzisiert, die die Tarife und Tarifmethoden erfüllen müssen.

64 Somit ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner zweiten Frage im Wesentlichen wissen möchte, ob Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 2, 7 und 8 der Verordnung 2019/943 dahin auszulegen ist, dass er dem entgegensteht, dass eine Regulierungsbehörde eines Mitgliedstaats eine Tarifmethode für die Verteilung von Strom festlegt, die auf der historischen Kostenentwicklung beruht und bei der die Einnahmen der VNB unter Bezugnahme auf die Kosten bestimmt werden, die ihnen während der letzten fünf Geschäftsjahre entstanden sind, sofern die Anwendung dieser Methode nicht mit einer Überprüfung der Höhe dieser Kosten einhergeht, mit der gewährleistet werden kann, dass die betreffenden Kosten denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren VNB entsprechen.

65 Angesichts der Ausführungen in den Rn. 33 bis 37 des vorliegenden Urteils ist festzustellen, dass Art. 18 der Verordnung 2019/943 keine bestimmte Tarifmethode für die Verteilung von Strom vorschreibt, sondern die Anforderungen festlegt, denen eine solche Methode entsprechen muss.

66 Folglich ist es mangels genauerer Vorschriften in der Verordnung 2019/943 zur Tarifmethode, mit der für die VNB Anreize zur Effizienzsteigerung geschaffen werden sollen, nach Art. 18 Abs. 10 der Verordnung 2019/943 in Verbindung mit Art. 59 Abs. 1 Buchst. a der Richtlinie 2019/944 Sache der Regulierungsbehörde des Mitgliedstaats, die geeignete Tarifmethode für die Verteilung von Strom zu bestimmen.

67 In diesem Kontext muss, wie vom Generalanwalt in Nr. 74 seiner Schlussanträge ausgeführt, die Regulierungsbehörde angesichts der komplexen und technischen Natur ihrer Aufgabe über einen großen Gestaltungsspielraum bei der Bestimmung der Tarifmethode für die Verteilung von Strom verfügen. Allerdings bewegt sich dieser Spielraum im Rahmen der Verpflichtung, sämtliche Anforderungen im Sinne von Art. 18 der Verordnung 2019/943 sowie die nationalen Regelungen für den nationalen Strommarkt und Besonderheiten zu beachten. Eine Regulierungsbehörde kann somit nicht gezwungen sein, eine besondere Methodik anzuwenden, sondern muss die Methode zur Tariffestlegung und -berechnung anhand verschiedener Parameter anpassen können (vgl. entsprechend Urteil vom 23. Oktober 2025, Gaso und Conexus Baltic Grid, C-87/24, EU:C:2025:826, Rn. 86).

68 Die von einer Regulierungsbehörde eines Mitgliedstaats gewählte Methodik wird nicht allein dadurch mit Art. 18 der Verordnung 2019/943 unvereinbar, dass sie auf historischen Daten beruht, die als Ausgangspunkt für die Beurteilung der künftig von einem VNB zu tragenden Kosten verwendet werden.

69 Gleichwohl wird das vorlegende Gericht im Hinblick anhand einer Gesamtbeurteilung dieser Methode zu befinden haben, ob die mit der fraglichen Bestimmung festgelegte Tarifmethode den Anforderungen von Art. 18 der Verordnung 2019/943 entspricht.

70 Im vorliegenden Fall ist der Vorlageentscheidung zu entnehmen, dass diese Methode auf einem Einnahmenregulierungsmodell beruht, da sie es ermöglicht, die Einnahmen zu bestimmen, die die klagenden VNB von den Nutzern der Verteilernetze durch Netzentgelte erzielen dürfen, um die Betriebskosten zu decken. Die Methode enthält zudem Anpassungsfaktoren, um einen Anreiz zur Steigerung der Gesamteffizienz einschließlich der Energieeffizienz des Systems zu bieten, und sieht darüber hinaus einen Mechanismus zur Kontrolle der den klagenden VNB entstehenden Kosten vor, die über die Netzentgelte weitergegeben werden.

71 Insbesondere berücksichtigt die VREG erstens zur Bestimmung der Basiskomponente der zur Deckung der endogenen Kosten erlaubten Einnahmen die Entwicklung der sektoralen endogenen Kosten aus dem vorangegangenen Tarifzeitraum, also dem Zeitraum 2019 bis 2023. Zweitens sieht sie für den gesamten Regulierungszeitraum 2025 bis 2028 vor, dass sich dieser Anteil jährlich entsprechend der Inflation entwickelt, wobei dieser Anteil *ex post* gemäß der tatsächlich festgestellten Inflation berichtigt wird. Drittens wendet die VREG einen Effizienzanreiz an, den sogenannten „frontier shift“, der die Produktivitätssteigerung widerspiegelt, die von den leistungsstärksten Unternehmen durch die Anwendung bewährter Verfahren und den technologischen Fortschritt erzielt wird, und der laut der VREG dazu dient, den geringeren Wettbewerb zwischen den klagenden VNB auszugleichen. Viertens schließlich werden fünf zusätzliche endogene Bestandteile, die – wie in Rn. 18 des vorliegenden Urteils ausgeführt – für das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen nicht relevant sind, zur Basiskomponente der zur Deckung der endogenen Kosten zulässigen Einnahmen hinzugefügt.

72 Unter diesen Umständen sieht diese Tarifierungsmethode, vorbehaltlich der vom vorlegenden Gericht vorzunehmenden Prüfungen, offenbar vor, dass die VREG die Angemessenheit der von den VNB angegebenen Kosten kontrolliert, damit diese denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren VNB entsprechen.

73 Nach alledem ist auf die zweite Frage zu antworten, dass Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 2, 7 und 8 der Verordnung 2019/943 dahin auszulegen ist, dass er dem nicht entgegensteht, dass eine Regulierungsbehörde eines Mitgliedstaats eine Tarifmethode für die Verteilung von Strom festlegt, die auf der historischen Kostenentwicklung beruht und bei der die Einnahmen der VNB unter Bezugnahme auf die Kosten bestimmt werden, die ihnen während der letzten fünf Geschäftsjahre entstanden sind, sofern diese Methode mit den Anforderungen von Art. 18 vereinbar ist und insbesondere Mechanismen enthält, mit denen gewährleistet werden kann, dass die sich aus dieser Methode ergebenden Kosten in hinreichendem Maß denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren VNB entsprechen.

Zur dritten Frage

74 Angesichts der Antworten auf die erste und die zweite Vorlagefrage braucht die dritte Vorlagefrage nicht beantwortet zu werden.

Kosten

75 Für die Beteiligten des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Vierte Kammer) für Recht erkannt:

1. **Art. 18 Abs. 1 Unterabs. 1 Satz 2 der Verordnung (EU) 2019/943 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über den Elektrizitätsbinnenmarkt in Verbindung mit Art. 9, Art. 57 Abs. 4 und 5, Art. 59 Abs. 1 Buchst. a sowie Anhang I Nr. 3 der Richtlinie (EU) 2019/944 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 mit gemeinsamen Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt und zur Änderung der Richtlinie 2012/27/EU**

   ist dahin auszulegen, dass

   er einer nationalen Regelung nicht entgegensteht, die die Berücksichtigung der Kosten für die Erfüllung der den Verteilernetzbetreibern durch diese Regelung auferlegten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in den Netzentgelten vorsieht, wenn diese Kosten nicht anderweitig finanziert werden, sofern die betreffenden Kosten nicht Bestandteil der Methode zur in die Zuständigkeit der nationalen Regulierungsbehörde fallenden Entgeltberechnung und -festsetzung sind und von diesen Entgelten eindeutig unterschieden werden.

2. **Art. 18 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 18 Abs. 2, 7 und 8 der Verordnung 2019/943**

   ist dahin auszulegen, dass

   er dem nicht entgegensteht, dass eine Regulierungsbehörde eines Mitgliedstaats eine Tarifmethode für die Verteilung von Strom festlegt, die auf der historischen Kostenentwicklung beruht und bei der die Einnahmen der Verteilernetzbetreiber unter Bezugnahme auf die Kosten bestimmt werden, die ihnen während der letzten fünf Geschäftsjahre entstanden sind, sofern diese Methode mit den Anforderungen von Art. 18 vereinbar ist und insbesondere Mechanismen enthält, mit denen gewährleistet werden kann, dass die sich aus dieser Methode ergebenden Kosten in hinreichendem Maß denen eines effizienten und strukturell vergleichbaren VNB entsprechen.

Unterschriften