



- Der Präsident -

Az.: 4.08.01.01/1#39

In dem Verwaltungsverfahren

zur Festlegung des Höchstwerts für die Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segments des Jahres 2025 nach § 85a Absatz 1 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

hat die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen,

vertreten durch ihren Präsidenten Klaus Müller,

am 17. Dezember 2024 beschlossen:

Der Höchstwert für die Ausschreibungen zur Bestimmung der Zahlungen für Strom aus Solaranlagen des ersten Segments nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz beträgt in den Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den auf diese Festlegung folgenden zwölf Kalendermonaten 6,80 Cent pro Kilowattstunde.

...

Gründe

I.

Die Bundesnetzagentur führt seit 2017 nach den §§ 28 bis 35 und 37 bis 38a des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) Ausschreibungen zur Bestimmung der Zahlungshöhe für Strom aus Solaranlagen, die Freiflächenanlagen oder Solaranlagen auf, an oder in einer baulichen Anlage, die weder Gebäude noch Lärmschutzwand ist, sind (Solaranlagen des ersten Segments), durch.

Das gesetzliche Ausschreibungsvolumen betrug im Jahr 2024 8.100 Megawatt (MW); im Jahr 2025 wird es 9.900 MW betragen (§ 28a Absatz 2 Nummer 2 und 3 EEG).¹

Die eingereichte Gebotsmenge sank in den Ausschreibungen im Jahr 2022, in denen noch Höchstwerte zwischen 5,57 bis 5,90 ct/kWh galten, deutlich. Ein Aufwärtstrend bei der Gebotsmenge stellte sich nach der Erhöhung des Höchstwerts im Jahr 2023 auf 7,37 ct/kWh ein. So wurden in den letzten drei durchgeführten Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segments zu den Gebotsterminen 1. Dezember 2023, 1. März 2024 und 1. Juli 2024 die jeweils ausgeschriebene Menge durch zugelassene Gebote gedeckt.² Alle drei Ausschreibungen waren deutlich überzeichnet. In der Gebotsrunde im Dezember 2023 wurden zugelassene Gebote im Umfang von 322 Prozent des Ausschreibungsvolumens eingereicht (5.185 von 1.611 MW). Dieser Anteil lag in der Ausschreibung im März 2024 bei 169 Prozent (3.776 von 2.231 MW) und in der Ausschreibung im Juli 2024 bei 166 Prozent (3.556 von 2.148 MW).

Gebotstermine	1. Dezember 2023	1. März 2024	1. Juli 2024
Ausschreibungsvolumen (in kW)	1.611.087	2.230.736	2.147.784
Gebotsmenge zugelassener Gebote (in kW)	5.184.497	3.775.859	3.555.970

¹ Diese Werte können sich noch um die gemäß § 28a Absatz 3 bis 5 EEG zu verrechnenden Mengen ändern.

² Statistiken zu den bereits durchgeführten Gebotsrunden sind unter <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Ausschreibungen/Solaranlagen1/BeendeteAusschreibungen/start.html> veröffentlicht (zuletzt abgerufen am 12.12.2024).

Der Höchstwert für die Gebotstermine des Jahres 2024 betrug nach der Festlegung 4.08.01.01/1#23 7,37 ct/kWh.

In den Ausschreibungsrunden zu den Gebotsterminen 1. Dezember 2023, 1. März 2024 und 1. Juli 2024 lagen die durchschnittlichen mengengewichteten Gebotswerte bei 5,73 ct/kWh, 5,45 ct/kWh und 5,27 ct/kWh und die durchschnittlichen Zuschlagswerte bei 5,17 ct/kWh, 5,11 ct/kWh und 5,05 ct/kWh. Die Zuschlagsgrenze (Zuschlagswert des letzten bezuschlagten Gebots) betrug für diese Gebotstermine 5,47 ct/kWh, 5,49 ct/kWh und 5,24 ct/kWh.

Der gesetzliche Höchstwert, der für die Ausschreibungsrunden des Jahres 2025 ohne eine Festlegung gelten würde, würde nach den Bestimmungen in § 37b Absatz 1 Satz 1 und 2 EEG berechnet werden: Demnach bestimmt sich der gesetzliche Höchstwert aus dem um 8 Prozent erhöhten Durchschnitt der Gebotswerte des jeweils höchsten noch bezuschlagten Gebots der letzten drei Gebotstermine. Nach den bisher vorliegenden Ausschreibungsergebnissen würde er gemäß § 37b Absatz 1 Satz 1, 1. Halbsatz und Satz 2 EEG derzeit 5,83 ct/kWh betragen³. Gemäß § 37b Absatz 1 Satz 1, 2. Halbsatz EEG wird ein so ermittelter Wert auf 5,9 ct/kWh begrenzt.

Mit den Stromgestehungskosten für Solaranlagen des ersten Segments befasst sich ein Gutachten des *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*⁴.

³ Für die noch nicht vollständig durchgeführte Ausschreibungsrunde zum Gebotstermin 1. Dezember 2024 gilt noch der Höchstwert von 7,37 ct/kWh gemäß der Festlegung 4.08.01.01/1#23.

⁴ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*: Stromgestehungskosten von Photovoltaikanlagen des ersten Segments (Freiflächenanlagen), erschienen im November 2024, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/stromgestehungskosten-photovoltaikanlagen-freiflaechenanlagen.pdf> (zuletzt aufgerufen am 12.12.2024).

II.

1. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesnetzagentur für den Erlass dieser Festlegung ergibt sich aus § 85a EEG.

2. Ermächtigungsgrundlage

Die Festlegung von Höchstwerten ist in § 85a EEG geregelt. Das Verfahren wird von Amts wegen nach § 66 Absatz 1 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) eingeleitet.

3. Aufgreifermessen

Nach § 85a Absatz 1 Satz 1 EEG kann die Bundesnetzagentur eine Festlegung erlassen, in der sie den Höchstwert für die Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den jeweils darauffolgenden zwölf Kalendermonaten neu bestimmt, wenn sich bei den letzten drei vor Einleitung des Festlegungsverfahrens durchgeführten Ausschreibungen gemeinsam oder jeweils für sich betrachtet Anhaltspunkte dafür ergeben haben, dass der Höchstwert unter Berücksichtigung von § 1 EEG zu hoch oder zu niedrig ist.

Bei der Ausübung des Aufgreifermessens ist dabei nicht zwingend auf den zukünftigen Höchstwert abzustellen. Es ist vielmehr im Rahmen einer Gesamtschau zu betrachten, ob der aktuell geltende Höchstwert oder der sich nach den gesetzlichen Regelungen zu berechnende Höchstwert den Zielen des EEG entgegenlaufen. Wenn beide Höchstwerte unter Berücksichtigung der Ergebnisse der letzten drei Ausschreibungen Gewähr für einen stetigen und kosteneffizienten Ausbau bieten, darf die Bundesnetzagentur ihr Aufgreifermessen nicht ausüben. Sollte einer der beiden Werte diesen Zielen entgegenstehen, etwa, weil er ein erhebliches Risiko für den bestehenden Wettbewerb darstellt und damit das Risiko bilden würde, dass die gesetzlichen Zielmengen nicht vollständig erreicht werden können oder weil die Gefahr besteht, dass Anlagen bei ausbleibendem Wettbewerb systematisch überfördert werden würden, ist das Aufgreifermessen eröffnet und pflichtgemäß unter Berücksichtigung des § 1 EEG auszuüben.

Die Voraussetzungen nach § 85a Absatz 1 Satz 1 EEG sind gegeben. Anhaltspunkte, dass jedenfalls der aktuell geltende Höchstwert unter Berücksichtigung von § 1 EEG zu hoch ist, liegen vor: In den letzten drei Gebotsterminen 1. Dezember 2023, 1. März und 1. Juli 2024 lag der festgelegte Höchstwert mit 7,37 ct/kWh sowohl deutlich über den

durchschnittlichen Gebotswerten (5,73 ct/kWh, 5,45 ct/kWh und 5,27 ct/kWh) als auch der Zuschlagsgrenze (5,47 ct/kWh, 5,49 ct/kWh und 5,24 ct/kWh).

Zu den Zielen des EEG zählt die Transformation zu einer nachhaltigen und treibhausgasneutralen Stromversorgung, die vollständig auf erneuerbaren Energien beruht. Zur Erreichung dieses Ziels soll der Anteil des aus erneuerbaren Energien erzeugten Stroms am Bruttostromverbrauch auf mindestens 80 Prozent im Jahr 2030 gesteigert werden. Dafür sind in § 4 EEG Ausbaupfade vorgegeben; der technologiespezifische Ausbaupfad für Solaranlagen des ersten Segments ist wiederum Grundlage für die in § 28a EEG vorgegebenen Ausschreibungsvolumina. Der Ausbau der Erneuerbaren Energien soll nach § 1 Absatz 3 EEG zudem kosteneffizient erfolgen. Kosteneffizient ist der Ausbau dann, wenn stets eine so große Anzahl an Projekten entwickelt wird, dass in den Ausschreibungen nachhaltiger Wettbewerb besteht, gleichzeitig aber auch Überförderungen abgeschmolzen werden.

Bei Ausübung des Aufgreifermessens werden auch weiter zurückliegende Ausschreibungsergebnisse berücksichtigt: In den Ausschreibungen im Jahr 2022, in denen Höchstwerte zwischen 5,57 und 5,90 ct/kWh galten, reduzierte sich die Menge des eingereichten Gebotsvolumens erheblich. Ein deutlicher Zuwachs an Gebotsmenge stellte sich hingegen nach der Erhöhung des Höchstwerts im Jahr 2023 auf 7,37 ct/kWh ein. Trotz der seit 2022 gesunkenen Stromgestehungskosten ist davon auszugehen, dass bei einem Rückfall auf den gesetzlichen Höchstwert weniger Solar-Projekte entwickelt werden. Unter Berücksichtigung des höheren jährlichen gesetzlichen Ausschreibungsvolumens von 9.900 MW (siehe § 28a Absatz 2 Nummer 3 EEG) – dies entspricht einem Anstieg gegenüber 2024 um 1.800 MW bzw. 22 Prozent – würde bei Geltung des gesetzlichen Höchstwerts die Gefahr der Unterdeckung bestehen. Für einen kontinuierlichen Ausbau ist es aber erforderlich, ein sicheres und stetes Marktumfeld zu schaffen, da Erneuerbare-Energien-Projekte nur dann finanziert werden, wenn für sie eine hinreichend sichere Einnahmesituation besteht.

Die Bundesnetzagentur kommt daher zu dem Ergebnis, dass es sinnvoll und angemessen ist, auf den beschriebenen zu hohen geltenden Höchstwert durch den Erlass dieser Festlegung zu reagieren.

4. Formelle Anforderungen

Die Bundesnetzagentur hat von der Einholung von Stellungnahmen abgesehen. Auf die Einholung von Stellungnahmen soll nach § 85a Absatz 3 EEG verzichtet werden. Die Bundesnetzagentur ist dieser Soll-Vorgabe gefolgt, um das Verfahren zu beschleunigen.

Ein Sonderfall, der eine andere Beurteilung gebieten würde, liegt nicht vor.

Die Entscheidung wird auf der Internetseite der Bundesnetzagentur und in deren Amtsblatt veröffentlicht und damit gemäß § 85a Absatz 3 EEG, § 73 Absatz 1a EnWG öffentlich bekanntgemacht. Die Entscheidung gilt gemäß § 73 Absatz 1a Satz 3 EnWG an dem Tag als zugestellt, an dem seit dem Tag der Bekanntmachung im Amtsblatt der Regulierungsbehörde zwei Wochen verstrichen sind.

5. Bestimmung des Höchstwerts

Die Bundesnetzagentur kann nach § 85a Absatz 1 EEG den Höchstwert nach § 37b Absatz 1 EEG neu bestimmen: Der neu festgelegte Höchstwert gilt für Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den zwölf auf den Erlass der Festlegung folgenden Kalendermonaten. Die Festlegung eines Höchstwerts darf gemäß § 85a Absatz 1 Satz 2 EEG in der am 15. Mai 2024 geltenden Fassung nicht mehr als 25 Prozent von dem zum Zeitpunkt der Neufestlegung geltenden Wert abweichen.⁵ Als geltender Höchstwert kommt auch ein bereits per Festlegung bestimmter Höchstwert in Betracht.⁶ Zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Festlegung galt der durch die Festlegung 4.08.01.01/1#23 bestimmte Höchstwert von 7,37 ct/kWh.

Der Höchstwert wird auf 6,80 ct/kWh festgelegt.

Die Festlegungskompetenz macht auf der Rechtsfolgenseite keine konkreten Vorgaben, wie die angemessene Höhe der Höchstwerte zu bestimmen ist. Die Höhe ist anhand der

⁵ Durch das "Gesetz zur Änderung des Erneuerbare-Energien-Gesetzes und weiterer energiewirtschaftlicher Vorschriften zur Steigerung des Ausbaus photovoltaischer Energieerzeugung" (sog. „Solarpaket I“) wurde durch Änderung von § 85a Absatz 1 Satz 2 EEG die maximale Abweichung auf 15 Prozent begrenzt. Die Anwendung dieser Regelung steht unter dem Vorbehalt der beihilferechtlichen Genehmigung durch die Europäische Kommission, die zum Zeitpunkt des Erlasses der Festlegung nicht vorlag, und darf erst danach angewendet werden (§ 101 Satz 1 EEG). Nach § 101 Satz 2 EEG ist § 85a Absatz 1 Satz 2 EEG in der am 15. Mai 2024 geltenden Fassung bis zur Erteilung der beihilferechtlichen Genehmigung anzuwenden.

⁶ BT-Drs. 18/8832, S. 253.

Funktion der Höchstwerte zu bestimmen; diese sollen zunächst ausreichend Raum für Marktentwicklungen lassen und damit den Wettbewerb nicht unangemessen einschränken. Letzteres ist auch beihilferechtlich zwingend geboten. Zugleich dienen sie dazu, im Fall antizipierbar geringen Wettbewerbs deutlich überhöhte und nicht an den tatsächlichen Gestehungskosten orientierte Gebote abzuschneiden, um so eine Überförderung und entsprechende Folgekosten für die Allgemeinheit zu vermeiden.

Mit den Stromgestehungskosten bei Solaranlagen des ersten Segments in Deutschland beschäftigt sich ein im Jahre 2024 erschienenenes Gutachten, das die Grundlage für die Festlegung des Höchstwerts bildet: Das Gutachten des *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg* kommt zu mittleren Stromgestehungskosten von Solaranlagen des ersten Segments, die im Jahr 2026 in Betrieb genommen werden, bei einer Anlagengröße von 5 MW installierter Leistung von 6,9 ct/kWh, bei einer Anlagengröße von 10 MW von 6,8 ct/kWh und bei einer Anlagengröße von 20 bis 50 MW von 6,7 ct/kWh.⁷

In dem Gutachten werden Referenzanlagen mit einem durchschnittlichen Stromertrag an einem durchschnittlichen Standort angenommen. Für Anlagen, denen in Ausschreibungen im Jahr 2025 ein Zuschlag erteilt wird, ist – eine Realisierungsdauer von einem Jahr unterstellt – mit einer Inbetriebnahme im Jahr 2026 zu rechnen. Die im Gutachten betrachteten Anlagen repräsentieren damit Anlagen, die in den relevanten Betrachtungszeitraum der Festlegung fallen. Die mittlere Gebotsgröße belief sich in den vergangenen drei Ausschreibungen auf etwas mehr als 8 MW⁸. Die Bestimmung des Höchstwerts orientiert sich daher an den Kosten der Größenklasse 10 MW. Anlagen dieser Größenordnung decken den Großteil der eingereichten Gebote ab.

Der Wert von 6,80 ct/kWh entspricht den ermittelten mittleren Stromgestehungskosten von Anlagen der Größenklasse 10 MW. Damit sichert der neu festgelegte Höchstwert mindestens die Wirtschaftlichkeit von Anlagen mittlerer Anlagengröße, deren Stromgestehungskosten dem Durchschnitt entsprechen. Die letzten drei durchgeführten Ausschreibungen zeigen, dass großer Wettbewerb zu Zuschlagswerten deutlich unterhalb

⁷ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*: a.a.O., S. 6.

⁸ Statistiken zu den bereits durchgeführten Gebotsrunden sind unter <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Ausschreibungen/Solaranlagen1/BeendeteAusschreibungen/start.html> veröffentlicht (zuletzt abgerufen am 12.12.2024).

der mittleren Stromgestehungskosten möglich ist, weshalb bei der Bestimmung des Höchstwerts von einem Aufschlag auf die mittleren Stromgestehungskosten abgesehen wird. Der neu festgelegte Höchstwert entspricht daher den ermittelten durchschnittlichen Stromgestehungskosten von Solaranlagen des ersten Segments mit einer installierten Leistung von 10 MW⁹.

Anlagenbetreiber können Kostenvorteile durch Eigenversorgung (Entfallen von Umlagen, Stromsteuern und Netzentgelten auf den eigenversorgten Strom) oder eine längere Betriebsdauer (mehr als 20 Jahre) nutzen sowie zusätzliche Markterlöse (z.B. Marktwerte oberhalb des anzulegenden Wertes, Abschluss eines PPA) erwirtschaften, die die Gesamtwirtschaftlichkeit von Anlagen sicherstellen.¹⁰ Diese zusätzlichen Erlösmöglichkeiten sind jedoch von einer Heterogenität und Unsicherheit geprägt und wurden in dem herangezogenen Gutachten nicht berücksichtigt. Die marktgerechte Bewertung kann deshalb nur durch das wettbewerbliche Verfahren der Ausschreibung und nicht im Rahmen des Festlegungsverfahrens erfolgen.

Durch die Festlegung auf 6,80 ct/kWh liegt der Höchstwert unterhalb des im Vorjahr festgelegten Wertes von 7,37 ct/kWh. Die Absenkung ist mit geringeren Stromgestehungskosten für Solaranlagen des ersten Segments begründet. Durch die Neufestlegung des Höchstwerts wird hingegen ein sprunghaftes Absinken auf den gesetzlich bestimmten Höchstwert – in diesem Fall wären Höchstwerte von unter 6 ct/kWh (nach den bisher vorliegenden Ausschreibungsergebnissen von 5,83 ct/kWh) zu erwarten – vermieden. Damit werden für die Bieter stabile Rahmenbedingungen geschaffen. Sprunghafte Veränderungen des Höchstwerts können zu einer Verlangsamung des Ausbaus führen: So kann eine zu starke Erhöhung des Höchstwerts Bieter dazu veranlassen, den bisherigen Zuschlag verfallen zu lassen, um durch eine erneute Ausschreibungsteilnahme einen Zuschlag zu verbesserten wirtschaftlichen Konditionen zu erhalten. Eine zu starke Absenkung des Höchstwerts, die im Nachhinein wieder nach oben korrigiert werden muss, würde zu ähnlichen Effekten führen. Bei einer sprunghaften Reduktion des Höchstwerts auf den gesetzlichen Wert – nach den bisherigen Ausschreibungsergebnissen ergäbe sich eine Reduktion um mehr 1,5 ct/kWh – würde die Gefahr der Zurückhaltung bei der Entwicklung von neuen Solar-Projekten bestehen. Bei ungünstiger

⁹ Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg; a.a.O., S. 6.

¹⁰ Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg, a.a.O., S. 9-10.

Marktentwicklung könnte der Wettbewerb beeinträchtigt werden. Angesichts des im kommenden Jahr höheren gesetzlichen Ausschreibungsvolumens von 9.900 MW ist jedoch eine Fortführung oder sogar eine Steigerung des bisherigen Niveaus an Projektentwicklungen anzustreben.

Die Festlegung des Höchstwerts für 2025 auf 6,80 ct/kWh lässt auf der einen Seite genügend Spielraum für die wirtschaftliche Teilnahme an der Ausschreibung; auf der anderen Seite setzt der Wert eine Begrenzung für den Fall geringen Wettbewerbs, so dass deutlich überhöhte und nicht an den tatsächlichen Stromgestehungskosten orientierte Gebote abgeschnitten werden.

Unter Abwägung der genannten Umstände kommt die Bundesnetzagentur zu dem Schluss, dass eine Festlegung des Höchstwerts auf 6,80 ct/kWh angemessen ist. Der so bestimmte Wert ist geeignet sowie in der aktuellen Situation notwendig und angemessen, um verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen und das bestehende Ausschreibungsregime und seine Wettbewerbsintensität zu stärken.

Rechtsbehelfsbelehrung

Gegen diese Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist bei dem Beschwerdegericht, dem Oberlandesgericht Düsseldorf (Hausanschrift: Cecilienallee 3, 40474 Düsseldorf), einzureichen.

Die Beschwerde ist zu begründen. Die Frist für die Beschwerdebegründung beträgt einen Monat. Sie beginnt mit der Einlegung der Beschwerde und kann auf Antrag von dem oder der Vorsitzenden des Beschwerdegerichts verlängert werden. Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründung müssen durch einen Rechtsanwalt unterzeichnet sein.

Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung (§ 76 Abs. 1 EnWG).



Klaus Müller

- Präsident der Bundesnetzagentur -