



- Der Präsident -

Az.: 4.08.01.01/1#23

In dem Verwaltungsverfahren

zur Festlegung des Höchstwerts für die Ausschreibungen für Solaranlagen des ersten Segments des Jahres 2024 nach § 85a Absatz 1 und 2 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

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

vertreten durch ihren Präsidenten Klaus Müller,

am 14. Dezember 2023 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 7,37 Cent pro Kilowattstunde.

Gründe

I.

Die Bundesnetzagentur führt seit 2017 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) aufgrund der §§ 28 bis 35 und 37 ff. des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) durch.

Bei den Gebotsterminen im Jahr 2022 galt der gesetzliche Höchstwert von 5,90 ct/kWh. Die Gebotsmengen nahmen in diesem Jahr von Runde zu Runde ab. Konnte im März 2022 noch einer Gebotsmenge von 1.083 MW ein Zuschlag erteilt werden, betrug diese Zahl im Juni 2022 nur noch 696 MW, um im November noch weitere auf 609 MW abzusinken. Bei diesem Gebotstermin konnten trotz einer Reduzierung der Ausschreibungsmenge aufgrund der beihilferechtlichen Entscheidung der Europäischen Kommission um 236 MW (von 1.126 MW auf 890 MW) nur 68 Prozent der ausgeschriebenen Mengen bezuschlagt werden.¹

Mit dem Anheben des Höchstwerts auf 7,37 ct/kWh durch die Festlegung 4.08.01.01/1#7 für die Gebotstermine des Jahres 2023 konnte dieser Abwärtstrend durchbrochen werden. Die bereits durchgeführten Gebotstermine zum 1. März 2023 und 1. Juni 2023 sind von einer deutlichen und ansteigenden Überzeichnung geprägt.

In den letzten beiden durch eine deutliche Überzeichnung geprägte Ausschreibungsrunden für Solaranlagen des ersten Segments zu den Gebotsterminen 1. März und 1. Juli lagen die durchschnittlichen Gebotswerte bei 7,08 und 6,78 ct/kWh und die durchschnittlichen Zuschlagswerte bei 6,97 und 6,47 ct/kWh und damit deutlich über dem für 2024 ohne die Festlegung gültigen Höchstwert für 2024 von 5,90 ct/kWh.

¹ Statistiken zu den bereits durchgeführten Gebotsrunden sind unter [Bundesnetzagentur - Beendete Ausschreibungen / Statistiken](#) veröffentlicht (zuletzt abgerufen am 11.12.2023).

Mit den Stromgestehungskosten für Solaranlagen des ersten Segments befasst sich ein Gutachten des *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*².

² *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*: Stromgestehungskosten von Photovoltaikanlagen des ersten Segments (Freiflächenanlagen), 2023, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/pv-ffa-stromgestehungskosten-231024> (zuletzt abgerufen am 11.12.2022).

II.

1. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für den Erlass dieser Festlegung durch die Bundesnetzagentur 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.

Die Voraussetzungen nach § 85a Absatz 1 Satz 1 EEG sind gegeben. Anhaltspunkte, dass der Höchstwert unter Berücksichtigung von § 1 EEG zu niedrig ist, liegen nach dem Gutachten des Zentrums für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg vom 24.10.2023³ und der Analyse des Gebotsverhaltens in den Ausschreibungen vor.

In den letzten beiden durch eine deutliche Überzeichnung geprägte Ausschreibungsrunden für Solaranlagen des ersten Segments zu den Gebotsterminen 1. März und 1. Juli lagen sowohl die durchschnittlichen Gebotswerte (7,08 und 6,78 ct/kWh) als auch die durchschnittlichen Zuschlagswerte (6,97 und 6,47 ct/kWh) deutlich über dem für 2024 ohne die Festlegung gültigen Höchstwert für 2024 von 5,90 ct/kWh. Die Gebotsmenge der Gebote, die den gesetzlichen Höchstwert unterschreiten, lag im Gebotstermin zum 1. März 2023 bei nur 90 von insgesamt 2.868 Megawatt abgegebener Gebotsmenge und fiel auf 78 Megawatt von insgesamt 4.653 Megawatt im Gebotstermin zum 1. Juli

³ Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg: Stromgestehungskosten von Photovoltaikanlagen des ersten Segments (Freiflächenanlagen), 2023, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/pv-ffa-stromgestehungskosten-231024> (zuletzt abgerufen am 11.12.2022).

2023. Außerdem gab es bei der Ausschreibung im November 2022 eine Unterzeichnung: Die ausgeschriebene Menge wurde nur zu etwa zwei Dritteln gedeckt; es galt in dieser Runde ein Höchstwert von 5,9 ct/kWh.

Mit den Stromgestehungskosten bei Solaranlagen des ersten Segments in Deutschland beschäftigt sich ein im Jahre 2023 erschienenenes Gutachten: Das Gutachten des *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg* kommt zu mittleren Stromgestehungskosten von Anlagen, die im Jahr 2024 in Betrieb genommen werden, von 7,2 – 7,6 ct/kWh.⁴ Diese Werte stellen die Bandbreite der Stromgestehungskosten der betrachteten Anlagen dar. Dabei wird ein durchschnittlicher Stromertrag an einem durchschnittlichen Standort für Referenzanlagen angenommen. Für Anlagen, denen in Ausschreibungen im Jahr 2024 ein Zuschlag erteilt wird, ist – eine Realisierungsdauer von einem Jahr unterstellt – mit einer Inbetriebnahme im Jahre 2025 zu rechnen. Die im Gutachten betrachteten Anlagen repräsentieren damit Anlagen, die in den relevanten Betrachtungszeitraum der Festlegung fallen.

Die im Gutachten prognostizierten durchschnittlichen Stromgestehungskosten liegen deutlich oberhalb des Höchstwerts von 5,90 ct/kWh, der nach § 37b EEG ohne Festlegung im Jahr 2024 gelten würde.

Der Bundesnetzagentur ist hinsichtlich ihrer Entscheidung Ermessen eingeräumt. 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. Ohne eine Erhöhung der Höchstwerte durch Festlegung würden in den Ausschreibungen Höchstwerten gelten, die deutlich unter den durchschnittlichen Stromgestehungskosten liegen. Die unmittelbare Folge wäre, dass weniger oder keine Gebote abgegeben werden würden, so dass zu befürchten ist, dass das ausgeschriebene Volumen in den Gebotsterminen 2024 jeweils nicht erreicht werden würde. Sofern keine Gebote abgegeben werden, wird es nicht zu einem wesentlichen Zubau kommen, da Projekte Erneuerbarer Energien nur dann finanziert werden, wenn eine hinreichend sichere Einnahmesituation besteht.

⁴ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*: a.a.O., S. 4.

Ein Absehen von der Anpassung des Höchstwertes wäre nur dann ermessensgerecht, wenn das drastische Sinken der Beteiligung an den Solarausschreibungen des ersten Segments vom Gesetzgeber beabsichtigt gewesen oder aus anderen Gründen zu begrüßen wäre. Für eine solche Annahme sind keine Anhaltspunkte ersichtlich.

Die Bundesnetzagentur kommt daher zu dem Ergebnis, dass es sinnvoll und angemessen ist, auf den beschriebenen zu niedrigen Höchstwert durch den Erlass dieser Festlegung zu reagieren. Sie hat folglich in diesem Sinne ihr Aufgreifermessen ausgeübt.

4. Formelle Anforderungen

Die Bundesnetzagentur hat von der Einholung von Stellungnahmen abgesehen und keine mündliche Verhandlung durchgeführt. Diese Abweichungen von den üblichen Voraussetzungen bei Festlegungsverfahren sind für Festlegungen zu den Höchstwerten bei Ausschreibungen nach dem EEG in § 85a Absatz 3 EEG geregelt. So ist eine mündliche Verhandlung explizit ausgeschlossen. Auf die Einholung von Stellungnahmen soll verzichtet werden. Die Bundesnetzagentur ist dieser Soll-Vorgabe gefolgt, um das Verfahren zu beschleunigen.

Ein anders gelagerter 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 EEG für die Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den jeweils darauffolgenden zwölf Kalendermonaten neu bestimmen. Der neu festgelegte Höchstwert gilt für Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den jeweils darauffolgenden zwölf Kalen-

dermonate ab dem Erlass der Festlegung. Die Festlegung eines Höchstwerts darf gemäß § 85a Absatz 1 Satz 2 EEG nicht mehr als 25 Prozent von dem zum Zeitpunkt der Neufestlegung geltenden Wert abweichen. Als geltender Höchstwert kommt auch ein bereits per Festlegung bestimmter Höchstwert in Betracht.⁵ Zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Festlegung galt der durch die Festlegung 4.08.01.01/1#7 bestimmte Höchstwert von 7,37 ct/kWh.

Der Höchstwert wird für die Gebotstermine der Ausschreibungen zur Ermittlung der Höhe der Zahlungen für Strom aus Solaranlagen des ersten Segments in den darauffolgenden zwölf Kalendermonaten auf 7,37 ct/kWh festgelegt. Die Festlegung des Höchstwerts auf den bereits für 2023 geltenden Höchstwert ist nach Abwägung aller Umstände sachgerecht.

Die Festlegungskompetenz macht auf der Rechtsfolgenseite keine konkreten Vorgaben, wie die angemessene Höhe der Höchstwerte zu bestimmen ist. Die Höhe ist anhand der 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. Daraus folgt, dass die Höchstwerte einen angemessenen Aufschlag auf die zu einem bestimmten Zeitpunkt bestehenden tatsächlichen, durchschnittlichen Gestehungskosten enthalten können. Bei der Bestimmung der Höhe eines solchen angemessenen Aufschlags auf die zu einem bestimmten Zeitpunkt zu erwarteten Gebote, besteht ein Ermessensspielraum, der orientiert an den Zielen des EEG im allgemeinen und der Ausschreibungsregeln im Besonderen auszuüben ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Stromgestehungskosten von einer Vielzahl von (auch weltpolitischen) Faktoren beeinflusst werden, die die Ableitung eines Höchstwerts auf Basis einer Momentaufnahme für die folgenden zwölf Monate erschweren. Auch vor diesem Hintergrund besteht bei der Festlegung von Höchstwerten ein nicht zu gering zu veranschlagender Spielraum.

⁵ BT-Drs. 18/8832, S. 253.

Die Höhe der Stromgestehungskosten werden für diese Festlegung anhand des Gutachtens des *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg* bestimmt.⁶ Die Stromgestehungskosten für Anlagen an durchschnittlichen Standorten mit Inbetriebnahme im Jahr 2025 beträgt demnach 7,2 – 7,6 ct/kWh.⁷ Der bereits für die Ausschreibungsrunden im Jahr 2023 geltende Höchstwert in Höhe von 7,37 ct/kWh liegt innerhalb dieser Bandbreite. Damit sichert dieser Höchstwert mindestens die Wirtschaftlichkeit von Anlagen mit moderaten Mehrkosten an durchschnittlichen Standorten ab.

Zudem können Anlagenbetreiber bei den aktuell hohen Strompreisen über den in der Ausschreibung erlangten anzulegenden Wert hinaus zusätzliche Markterlöse erwirtschaften, die die Gesamtwirtschaftlichkeit von Anlagen, von Anlagen mit hohen Kosten sowie Anlagen an unterdurchschnittlichen Standorten herstellen. Diese zusätzlichen Erlösmöglichkeiten sind jedoch von Unsicherheit geprägt. Die marktgerechte Bewertung der zusätzlichen Erlöse kann deshalb nur durch das wettbewerbliche Verfahren der Ausschreibung und nicht im Rahmen des Festlegungsverfahrens erfolgen. Die Festlegung des Höchstwerts auf 7,37 ct/kWh lässt auf der einen Seite genügend Spielraum für die wirtschaftliche Teilnahme an der Ausschreibung. Dies zeigt nicht zuletzt die hohe und steigende Beteiligung an den Ausschreibungsrunden im Jahr 2023. Auf der anderen Seite begrenzt sie mögliche Übererlöse durch diese zusätzlichen Markterlöse auch im Falle geringen Wettbewerbs.

Durch die Festlegung des Höchstwerts auf demselben Niveau, das bereits im Jahr 2023 bestanden hat, werden für die Bieter stabile Rahmenbedingungen geschaffen. Dies schafft Verlässlichkeit für die Bieter. Zudem können sich Veränderung bei den Ausschreibungsparametern zur unerwünschten Bieterverhalten führen. So kann eine Erhöhung des Höchstwerts Bieter dazu veranlassen, erst in einer späteren Runde Gebote oder erneute Gebote für dasselbe Projekt abzugeben, um auf einen höheren Gebotswert zu spekulieren. Eine Absenkung des Höchstwerts kann dagegen dazu führen, dass Bieter bereits sehr frühzeitig Gebote abgeben, wodurch die Gefahr der Verdrängung von

⁶ Als Datengrundlage ist das Gutachten der *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg* für diese Ermittlung ausreichend, da es Teil der Analysen des EEG-Erfahrungsberichtes ist (BT-Drs. 18/8832, S. 253: „Die durchschnittlichen Erzeugungskosten müssen durch eine Evaluierung bestimmt werden, wie sie schon heute im Rahmen der Erfahrungsberichte vorgenommen wird. Die BNetzA kann dafür auch auf die im BMWi vorliegenden Daten zurückgreifen.“).

⁷ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*: a.a.O., S. 4.

Projekten kurz vor Inbetriebnahme entsteht, die dann nicht in Betrieb genommen werden, bis sie einen Zuschlag erhalten. Beide Effekte können zu einer Verlangsamung des Ausbaus führen. Daher sollten weitergehende Anpassungen am Niveau des Höchstwerts nur erfolgen, wenn dies erforderlich ist. Dies kann verneint werden.

Unter Abwägung der genannten Umstände kommt die Bundesnetzagentur zu dem Schluss, dass eine Festlegung des Höchstwerts auf 7,37 ct/kWh angemessen ist. Der so bestimmte Wert soll verlässliche Rahmenbedingungen schaffen und das bestehende Ausschreibungsregime und seine Wettbewerbsintensität stärken.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist bei der Bundesnetzagentur (Hausanschrift: Tulpenfeld 4, 53113 Bonn) einzureichen. Es genügt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem Oberlandesgericht Düsseldorf (Hausanschrift: Cecilienallee 3, 40474 Düsseldorf) eingeht.

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 Beschwerdebegründung muss die Erklärung, inwieweit der Beschluss angefochten und seine Abänderung oder Aufhebung beantragt wird, und die Angabe der Tatsachen und Beweismittel, auf die sich die Beschwerde stützt, enthalten. Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründung müssen durch einen Rechtsanwalt unterzeichnet sein.

Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung.



Klaus Müller

- Präsident der Bundesnetzagentur -