



Bundesnetzagentur

- Der Präsident -

Az.: 4.08.01.01/1#29

In dem Verwaltungsverfahren

zur Festlegung des Höchstwerts für die Ausschreibungen nach der Innovationsausschreibungsverordnung (InnAusV) des Jahres 2024 nach § 85a Absatz 1 des Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

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

vertreten durch ihren Präsidenten Klaus Müller,

am 22. März 2024 beschlossen:

Der Höchstwert für die Ausschreibungen nach der InnAusV beträgt in den Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den auf diese Festlegung folgenden zwölf Kalendermonaten 9,18 Cent pro Kilowattstunde.

Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen

Behördensitz
Bonn
Tulpenfeld 4
53113 Bonn
☎ (02 28) 14-0

Telefax Bonn
(02 28) 14-88 72

E-Mail
poststelle@bnetza.de
Internet
<http://www.bundesnetzagentur.de>

Kontoverbindung
Bundeskasse Trier
BBk Saarbrücken
BIC: MARKDEF1590
IBAN: DE 81 590 000 00 00 590 010 20

Gründe

I.

Die Bundesnetzagentur führt seit 2020 Ausschreibungen nach der InnAusV und dem EEG durch.

Bei den Gebotsterminen im Jahr 2022 galt der gesetzliche Höchstwert von 7,43 ct/kWh. Ab dem Gebotstermin 1. Dezember 2022 bekamen erfolgreiche Bieter erstmal eine gleitende anstelle einer fixen Marktprämie. Für diesen Gebotstermin wurde nur ein einziges Gebot abgegeben.¹

Mit dem Anheben des Höchstwerts auf 9,18 ct/kWh durch die Festlegung 4.08.01.01/1#12 für die Gebotstermine des Jahres 2023 wurde die Teilnahme gesteigert. Zum Gebotstermin 1. Mai 2023 lag die Beteiligung noch auf geringem Niveau. Es konnte nur 21 Prozent der ausgeschriebenen Menge bezuschlagt werden – insgesamt wurden nur drei Gebote eingereicht. Der Gebotstermin 1. September 2023 war jedoch deutlich überzeichnet. Es wurden mit 779 MW weit mehr Gebotsmenge als die ausgeschriebene Menge von 400 MW eingereicht:

Gebotstermin	Ausgeschriebene Menge (kW)	Eingereichte Gebotsmenge (kW)	Deckungsquote
1. Mai 2023	400.000	83.500	21%
1. September 2023	400.000	779.088	194%

Ohne eine Festlegung würde der Höchstwert in den Ausschreibungsrunden des Jahres 2024 nach § 10 Absatz 1 und 2 InnAusV 7,28 ct/kWh betragen. In der durch eine deutliche Überzeichnung geprägten Ausschreibungsrunde zum Gebotstermin 1. September 2023 lagen sowohl der durchschnittliche Zuschlagswert (8,33 ct/kWh) als auch der Gebotswert des günstigsten Gebots mit einem Zuschlag (7,76 ct/kWh) über diesem Wert.

¹ Statistiken zu den bereits durchgeführten Gebotsrunden sind unter <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Ausschreibungen/Innovation/BeendeteAusschreibungen/start.html> veröffentlicht (zuletzt abgerufen am 11.2.2024).

Mit den Stromgestehungskosten für Anlagenkombinationen bestehend aus Solaranlagen und Stromspeichern befasst sich ein Gutachten des *Zentrums für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*². Bei den Innovationsausschreibungen werden mit sehr wenigen Ausnahmen ausschließlich Gebote für solche Anlagenkombinationen abgegeben.

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 nach § 10 InnAusV 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-

² *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*: Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichts gemäß § 97 Erneuerbare-Energien-Gesetz, Teilvorhaben solare Strahlungsenergie, Stromgestehungskosten von Photovoltaik-Speicher-Anlagenkombinationen (Innovationsausschreibungen), 2023, abrufbar unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/pv-fa-speicher-stromgestehungskosten-231113.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt abgerufen am 11.2.2024).

Württemberg vom 13.11.2023³ und der Analyse des Gebotsverhaltens in den Ausschreibungen vor.

In der durch eine deutliche Überzeichnung geprägten Ausschreibungsrunde zum Gebotstermin 1. September 2023 lagen sowohl der durchschnittliche Zuschlagswert (8,33 ct/kWh) als auch der Gebotswert des günstigsten Gebots mit einem Zuschlag (7,76 ct/kWh) deutlich über dem ansonsten 2024 ohne die Festlegung gültigen Höchstwert von 7,28 ct/kWh. Es gab kein Gebot, das unterhalb des gesetzlichen Höchstwerts für 2024 lag.

Mit den Stromgestehungskosten von Photovoltaik-Speicher-Anlagenkombinationen in Deutschland beschäftigt sich ein im Jahre 2023 erschienenes Gutachten: Das Gutachten des *Zentrums für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg* kommt zu Stromgestehungskosten von Photovoltaik-Speicher-Anlagenkombinationen, die im Jahr 2025 in Betrieb genommen werden, bei einer Anlagengröße der Solaranlagen von 5 MW bis 20 MW installierter Leistung auf eine Bandbreite von 8,3 bis 10,9 ct/kWh.⁴ Für die mittleren Kosten an einem durchschnittlichen Standort liegen nach dem Gutachten für die genannten Anlagengrößen im Bereich von 9,2 bis 9,8 ct/kWh. 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 selbst bei den günstigsten Anlagen an den besten Standorten mit 8,3 ct/kWh deutlich oberhalb des Höchstwerts von 7,28 ct/kWh, der nach § 10 Absatz 1 und 2 InnAusV ohne Festlegung im Jahr 2024 gelten würde.

³ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*: Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichts gemäß § 97 Erneuerbare-Energien-Gesetz, Teilvorhaben solare Strahlungsenergie, Stromgestehungskosten von Photovoltaik-Speicher-Anlagenkombinationen (Innovationsausschreibungen); 2023, abrufbar unter https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/P-R/pv-ffa-speicher-stromgestehungskosten-231113.pdf?__blob=publicationFile&v=6 (zuletzt abgerufen am 11.2.2024).

⁴ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*, a.a.O., S. 8.

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 und sogar unter den Stromgestehungskosten der günstigsten Anlagen 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 des Jahres 2024 jeweils nicht erreicht werden würde. Sofern keine Gebote im Umfang des ausgeschriebenen Volumens abgegeben werden, wird es nicht zu einem wesentlichen Zubau und damit zu einer Verfehlung der gesetzlichen Ziele kommen, da Projekte erneuerbarer Energien nur dann finanziert werden, wenn eine hinreichend sichere Einnahmesituation besteht.

Ein Absehen von der Anpassung des Höchstwertes wäre nur dann ermessensgerecht, wenn ein drastisches Sinken der Beteiligung an den Innovationsausschreibungen 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 das 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 § 10 In-nAusV 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 Kalendermonate 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#12 bestimmte Höchstwert von 9,18 ct/kWh.

Der Höchstwert wird für die Gebotstermine der Innovationsausschreibungen in den kommenden zwölf Kalendermonaten auf 9,18 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

⁵ BT-Drs. 18/8832, S. 253.

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 erwartenden 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 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.

Zur Ermittlung der Höhe des Höchstwerts werden das Gutachten des *Zentrums für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg* und eine Auswertung der bereits durchgeführten Innovationsausschreibungen zugrunde gelegt. Die Stromgestehungskosten für Anlagen an durchschnittlichen Standorten mit einer Inbetriebnahme im Jahr 2025 liegt nach dem Gutachten bei einer Anlagengröße der Solaranlagen von 5 MW bis 20 MW installierter Leistung im Bereich von 9,2 bis 9,8 ct/kWh.⁶ Bei unterschiedlichen Sensitivitäten verändern sich die Stromgestehungskosten: Für die betrachteten Fälle mit unterdurchschnittlichen Investitionskosten und überdurchschnittlichem Stromertrag bleiben die ermittelten Stromgestehungskosten unterhalb des Höchstwertes von 2023 von 9,18 ct/kWh – bei Anlagen mit höheren Gestehungskosten führen jedoch einzelne Sensitivitäten zu einem Überschreiten dieses Werts.⁷ Der Höchstwert sichert jedoch mindestens die Wirtschaftlichkeit von Anlagen mit eher günstigen Kostenstrukturen.

Zudem können Anlagenbetreiber bei 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 Standorten mit unterdurchschnittlichen Stromerträgen herstellen. Diese zusätzlichen Erlösmöglichkeiten sind jedoch von Unsicherheit geprägt und wurden im Gutachten

⁶ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*, a.a.O., S. 8.

⁷ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*, a.a.O., S. 8.

nicht berücksichtigt.⁸ Die marktgerechte Bewertung der zusätzlichen Erlöse kann deshalb nur durch das wettbewerbliche Verfahren der Ausschreibung und nicht im Rahmen des Festlegungsverfahrens erfolgen. Daneben kann sich die Wirtschaftlichkeit von Solaranlagen mit Speichern durch Eigenversorgungsvorteile (Reduzierung oder Entfallen von Umlagen, Stromsteuern und Netzentgelte auf den eigenversorgten Strom) erhöhen, wodurch Bietern/Betreibern ein zusätzlicher Spielraum entsteht. Die Festlegung des Höchstwerts auf 9,18 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 der letzten Ausschreibungsrunde am 1. September 2023 – die geringe Teilnahme an der Gebotsrunde am 1. Mai 2023 fällt bei der Beurteilung weniger ins Gewicht, da die damalige Höchstwertanpassung erst kurz vor dem Gebotstermin erfolgte, weshalb den Bietern wohlmöglich nicht genügend Vorbereitungszeit für eine Gebotsabgabe blieb. Auf der anderen Seite begrenzt sie mögliche Übererlöse durch diese zusätzlichen Markterlöse oder Eigenversorgungsvorteile 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 zu 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 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. Die Erforderlichkeit kann verneint werden.

Unter Abwägung der genannten Umstände kommt die Bundesnetzagentur zu dem Schluss, dass eine Festlegung des Höchstwerts auf 9,18 ct/kWh angemessen ist. Der so bestimmte Wert ist geeignet verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen und das bestehende Ausschreibungsregime und seine Wettbewerbsintensität zu stärken.

⁸ *Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung Baden-Württemberg*, a.a.O., S. 8 ff.

Rechtsmittelbelehrung

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 Beschwerveschrift und die Beschwerdebegründung müssen durch einen Rechtsanwalt unterzeichnet sein. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung (§ 76 Abs. 1 EnWG).



Klaus Müller

- Präsident der Bundesnetzagentur -