



- Der Präsident -

Az.: 4.08.01.01/1#22

In dem Verwaltungsverfahren

zur Festlegung des Höchstwerts für die Ausschreibungen für Windenergie an Land 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 Windenergieanlagen an Land nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz beträgt in den Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den auf diese Festlegung folgenden zwölf Kalendermonaten 7,35 Cent pro Kilowattstunde.

Gründe

I.

Die Bundesnetzagentur führt seit 2017 Ausschreibungen zur Bestimmung der Zahlungshöhe für Strom aus Windenergieanlagen an Land aufgrund der §§ 28 bis 36j des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (EEG) durch.

In den drei Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land zu den Gebotsterminen 1. Februar, 1. Mai und 1. August 2023 wurde die jeweils ausgeschriebene Menge nicht durch zugelassene Gebote ausgeschöpft. Zum Gebotstermin 1. Mai 2022 konnten Gebote im Umfang von 47 Prozent des Ausschreibungsvolumens bezuschlagt werden (1.501 von 3.210 MW).¹ Im Mai 2023 lag dieser Anteil bei 57 Prozent (1.597 von 2.866 MW). Im August 2023 betrug dieser Anteil 86 Prozent (1.436 von 1.667 MW), obwohl für diesen Gebotstermin das ausgeschriebene Volumen aufgrund einer drohender Unterzeichnung nach § 28 Absatz 6 EEG durch die Bundesnetzagentur um fast die Hälfte gegenüber dem nach dem EEG für diesen Gebotstermin vorgesehenen Ausschreibungsvolumen reduziert worden war.

Bereits im Jahr 2022 war es zu Unterzeichnungen der Ausschreibungen für Windenergieanlagen an Land gekommen. Dabei war ab dem Gebotstermin 1. Mai 2022 eine deutliche Zurückhaltung der Bieter durch die Abkopplung von Genehmigungsentwicklung und eingereichter Gebotsmengen zu verzeichnen. Während im Mai die Gebotsmenge mit 931 MW nur etwa 20% unter der Menge der seit dem Februartermin neu registrierten Genehmigungsmengen (1.191 MW) lag, betrug der Abstand im September schon fast 50% (774 MW Gebotsmenge zu 1.434 MW Neuregistrierungen). Im Dezember kamen die Gebotsabgabe mit 189 MW fast zu erliegen - der Abstand zu den ohnehin niedrigen Neuregistrierungen (603.870 MW) lag bei fast 70%.

¹ Statistiken zu den bereits durchgeführten Gebotsrunden sind unter https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Fachthemen/ElektrizitaetundGas/Ausschreibungen/Wind_Onshore/BeendeteAusschreibungen/start.html veröffentlicht (zuletzt abgerufen am 11.12.2023).

Diese Abkopplung konnte durch die Erhöhung des Höchstwerts im Jahr 2023 revidiert werden. Im Februar 2023 überstieg die eingereichte Gebotsmenge (1.502 MW) die Neuregistrierungen (877 MW) sogar um 71%, was auf einen Nachholeffekt nach Wiederherstellung der Wirtschaftlichkeit der Gebote durch die Festlegung für 2023 hinweist. Auch in den darauffolgenden Gebotsterminen lag die Gebotsmenge immer nah an den Neuregistrierungen. (Mai 2023: Gebotsmenge 1.597 MW, Neuregistrierungen 1.843.580 kW, Abstand: 13%; Aug. 2023: Gebotsmenge 1.435 MW, Neuregistrierungen 1.605 MW, Abstand 11%; Nov. 2023: Gebotsmenge 1.905 MW, Neuregistrierungen 2.084 MW, Abstand 9%).

Der Höchstwert für die Ausschreibungen zur Ermittlung der Höhe der Zahlungen von Strom aus Windenergieanlagen an Land betrug für die Gebotstermine des Jahres 2023 nach der Festlegung 4.08.01.01/1#6 7,35 ct/kWh.

In den Ausschreibungsrunden zu den Gebotsterminen 1. Februar, 1. Mai und 1. August 2023 entsprachen die durchschnittlichen, mengengewichteten Gebotswerte nahezu dem geltenden Höchstwert (1. Februar und 1. Mai 2023: jeweils 7,34 ct/kWh, 1. August 7,32 ct/kWh).

Mit den Stromgestehungskosten bei Windenergie an Land in Deutschland beschäftigt sich ein im Jahre 2023 erschienenenes Gutachten der *Deutsche Windguard GmbH*².

Ohne eine Festlegung würde der Höchstwert in den Ausschreibungsrunden des Jahres 2024 nach § 36b Absatz 1 EEG 5,88 ct/kWh betragen

² *Deutsche Windguard GmbH*, Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichtes gemäß § 97 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2017) zum spartenspezifischen Vorhaben Windenergie an Land, Kostensituation der Windenergie an Land Stand 2023, erschienen im November 2023, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eeg-eb-wal-kostensituation-20231123> (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 des Höchstwerts ist in § 85a EEG geregelt. Das Verfahren wird von Amts wegen nach § 66 Absatz 1 Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) eingeleitet.

3. Aufgreifermessen

Nach § 85a Absatz 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 Bundesnetzagentur soll nach § 85a Absatz 2 Satz 2 EEG den Höchstwert erhöhen, wenn in den letzten drei Ausschreibungen mit den zulässigen Geboten das Ausschreibungsvolumen nicht gedeckt werden konnte und die durchschnittlichen Erzeugungskosten über dem Höchstwert liegen.

Die Voraussetzungen nach § 85a Absatz 2 Satz 2 EEG liegen vor.

In den letzten drei abgeschlossenen Gebotsterminen zum 1. Februar, 1. Mai, und 1. August 2023 hat es jeweils weniger zulässige Gebote als ausgeschriebene Menge gegeben.

Mit den Stromgestehungskosten bei Windenergie an Land in Deutschland beschäftigt sich ein im Jahre 2023 erschienenenes Gutachten: Das Gutachten der *Deutsche Windguard GmbH*³ kommt zu mittleren Stromgestehungskosten von Anlagen, die im Jahr 2026 in Betrieb gehen werden, von 6,2 ct/kWh für eine Standortgüte von 100 Prozent⁴ -

³ Ebd.

⁴ Ebd., S. 39.

die Gebotswerte in den Ausschreibungsverfahren für Windenergie an Land werden für 100-Prozentstandorte abgegeben.

Für Anlagen, für die in Ausschreibungen im Jahr 2024 ein Zuschlag erteilt wird, ist – eine übliche Realisierungsdauer von etwa zwei Jahren unterstellt – mit einer Inbetriebnahme im Jahr 2026 zu rechnen. Die im Gutachten betrachteten Anlagen repräsentieren Anlagen mit einer Inbetriebnahme zwischen 2022 und 2025, die Anlagen liegen insofern sehr nah am relevanten Betrachtungszeitraum der Festlegung.

Der Wert von 6,2 ct/kWh stellt den Mittelwert der Stromgestehungskosten der Anlagen eines „100-Prozentstandorts“ dar. Die meisten Anlagen werden in Standorten mit Standortgüten zwischen 70 und 80 % realisiert. Für diese Anlagen beträgt der Mittelwert der Kosten laut Gutachten 7,6 bis 8,6 ct/kWh. Unter Berücksichtigung der Korrekturfaktoren nach § 36h Absatz 1 EEG sind diese Werte durch Zuschlagswerte von 6,55 bis 6,67 ct/kWh zu erreichen.

Die Soll-Vorschrift zur Erhöhung des Höchstwertes nach § 85a Absatz 2 Satz 2 EEG gibt die *durchschnittlichen* Erzeugungskosten als Maßstab vor. Deshalb ist es sachgerecht, die mittleren Stromgestehungskosten an Standorten mit höchstem Zubau (Standortgüte zwischen 70 und 80 %) zu berücksichtigen. Die Kosten liegen deutlich über den Höchstwert von 5,88 ct/kWh. Allerdings liegen bereits die Kosten an Standorten mit einem höheren Ertrag („100 Prozentort- Standort“) über diesem Wert.

Die Voraussetzungen nach § 85a Absatz 2 Satz 2 EEG sind damit erfüllt. Ein anders gelagerter Sonderfall, der eine andere Beurteilung gebieten würde, liegt nicht vor.

Die Bundesnetzagentur hat daher ihr Aufgreifermessen im Sinne einer erneuten Höchstwertbestimmung 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. Dabei 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 § 36b 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 Kalendermonaten 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#6 bestimmte Höchstwert von 7,35 ct/kWh.

Der Höchstwert wird für die Gebotstermine der Ausschreibungen zur Ermittlung der Höhe der Zahlungen für Strom aus Windenergieanlagen an Land in den darauffolgenden zwölf Kalendermonaten auf 7,35 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

⁵ BT-Drs. 18/8832, S. 253.

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. Der festzulegende Höchstwert sollte oberhalb der im Gutachten ermittelten Stromgestehungskosten für den 70- und 80-Prozent-Standort liegen. Denn diese Kosten bilden den Durchschnitt für eine mittlere Standortgüte ab. Angesichts der projektspezifischen Unterschiede würde ein erheblicher Teil der Anlagen Kosten oberhalb des Höchstwerts aufweisen. Bei der Festlegung des Höchstwerts sollte aber auch den Anlagen mit etwas ungünstigeren Rahmenbedingungen eine Teilnahme an den Ausschreibungsverfahren ermöglicht werden.

Die durchschnittlichen Stromgestehungskosten werden für diese Festlegung anhand des Gutachtens der *Deutsche Windguard GmbH* bestimmt.⁶ Die mittleren Stromgestehungskosten von Anlagen, die im Jahr 2025 in Betrieb gehen werden, liegen demnach bei 8,6 ct/kWh für eine Standortgüte von 70 Prozent und 7,6 ct/kWh für eine Standortgüte von 80 Prozent. Zur Bestimmung des Höchstwerts drängt es sich auf, die Standortgüten 70 und 80 Prozent zugrunde zu legen, da ein großer Anteil der neu errichteten

⁶ Als Datengrundlage ist das Gutachten der *Deutsche Windguard GmbH* 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.“).

Windenergieanlagen in Deutschland über eine Standortgüte innerhalb dieser Bandbreite verfügen.

Unter Berücksichtigung der in § 36h EEG geregelten Korrekturfaktoren werden für die typischen Standortgüten Höchstwerte von 6,6 bis 6,7 ct/kWh zur Kostendeckung benötigt, denn diese ergeben mittels des Korrekturfaktors einen anzulegenden Wert in Höhe der mittleren Stromgestehungskosten, den Anlagen an 70 bis 80 Prozentstandorten haben. Eine Festlegung der Höchstwerte anhand der durchschnittlichen Kosten der Anlagen schliesse jedoch potentiell alle überdurchschnittlich teuren Anlagen vom Ausschreibungsverfahren aus.

In dem Gutachten werden typische Schwankungsbreiten⁷ (Standardabweichungen der vorliegenden Kostendaten) für die Kostenparameter von Windanlagen an Land angegeben. In einer Sensitivitätsrechnung wurde untersucht, welchen Einfluss die Schwankungsbreiten auf die Stromgestehungskosten haben können. Hierbei wurden die drei Kostenparameter Hauptinvestitions-, Investitionsneben- und Betriebskosten identifiziert, die den größten Einfluss auf die Stromgestehungskosten haben.

Im Gutachten wurde mittels einer Monte Carlo Simulation die Gesamtverteilung der erwarteten Stromgestehungskosten sowie die zur Deckung der Kosten benötigten Gebotswerte ermittelt.⁸ Bei einem Höchstwert von 7,35 ct/kWh wird drei Viertel der Kostenverteilung von 70 Prozentstandorten abgedeckt; bei einer Standortgüte von 80 Prozent sind es nahezu 90 Prozent.⁹ Betrachtet man die Kostenverteilung über alle Standortgüten hinweg, so werden bei einem Höchstwert von 7,35 ct/kWh 78 Prozent der Kostenverteilung abgedeckt. Erhöht man den Höchstwert wird zwar einen noch höheren Anteil der Kostenverteilung abgedeckt, allerdings ist der Zusatznutzen einer weiteren Steigerung des Höchstwerts über diesem Niveau gering: So erhöht eine Anhebung des Höchstwerts

⁷ Deutsche Windguard GmbH, Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichtes gemäß § 97 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG 2017) zum spartenspezifischen Vorhaben Windenergie an Land, Kostensituation der Windenergie an Land Stand 2023, erschienen im November 2023, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eeg-eb-wal-kostensituation-20231123> (zuletzt abgerufen am 11.12.2022), S. 40 ff.

⁸ Ebd., S. 48.

⁹ Ebd., S: 50 ff.

von 6,75 um 0,50 ct/kWh auf 7,25 ct/kWh den Anteil der gedeckten Kosten um 20 Prozent. Eine weitere Steigerung des Höchstwerts um 0,5 ct/kWh auf 7,75 ct/kWh erhöht diesen Teil jedoch nur noch um 12 Prozent.

Es erscheint somit angemessen, den Höchstwert erneut auf 7,35 ct/kWh festzulegen. Hierdurch werden auch die Kosten von leicht überdurchschnittlich teuren Projekten abgedeckt.

Dadurch, dass der Höchstwert gegenüber dem Vorjahr unverändert bleibt, entsteht eine Konstanz, die dem Markt Sicherheit gibt. Gleichbleibende Rahmenbedingungen verhindern Vorzieheffekte auf der einen Seite und verhindern auf der anderen Seite, dass Projekte aufgrund verbesserter Bedingungen mit einem nicht erforderlichen Zeitverzug umgesetzt werden, da es keinen Anreiz gibt, Zuschläge verfallen zu lassen, um neu bieten zu können. Das Verhalten der Bieter hat gezeigt, dass es durchaus lukrativ ist, zu einem Höchstwert von 7,35 ct/kWh zu bieten. Eine Gebotszurückhaltung wie sie noch 2022 zu beobachten war, hat sich 2023 nicht gezeigt.

Unter Abwägung der genannten Umstände kommt die Bundesnetzagentur zu dem Schluss, dass eine Festlegung des Höchstwerts auf 7,35 ct/kWh angemessen ist. Der so bestimmte Wert soll verlässliche Rahmenbedingungen schaffen und das bestehende Ausschreibungsregime und seine Wettbewerbsintensität stärken.

Rechtsbehelfsbelehrung

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 Ab-

änderung 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 -