



- Der Präsident -

Az.:8175-02-00-17/1

In dem Verwaltungsverfahren

zur Festlegung des Höchstwerts für die Ausschreibungen für Windenergie an Land des Jahres 2018 nach § 85a Absatz 1 Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG)

hat die Bundesnetzagentur

vertreten durch den Präsidenten der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Jochen Homann,

am 29.11.2017 beschlossen:

Der Höchstwert für die Ausschreibungen zur Bestimmung der Zahlungen für Strom aus Windenergieanlagen an Land nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz beträgt für die Ausschreibungsrunden im Jahr 2018 6,3 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 36i EEG durch.

...

Bei den drei Ausschreibungsrunden für Windenergieanlagen an Land im Jahr 2017 haben Bürgerenergiegesellschaften jeweils über 90 Prozent der Zuschläge erhalten. Bürgerenergiegesellschaften benötigten in diesen drei Ausschreibungsrunden für die Teilnahme im Gegensatz zu anderen Bietern keine BImSchG-Genehmigung.

Sofern ein Gebot dieser Bietergruppe, das ohne eine Genehmigung abgegeben worden ist, einen Zuschlag erhalten hat, hat der Bieter eine längere Realisierungsfrist als Bieter, die mit BImSchG-Genehmigung geboten haben: Er muss die Anlagen innerhalb von 54 Monaten nach der Zuschlagserteilung in Betrieb nehmen. Die Frist zur Inbetriebnahme beträgt bei Geboten mit BImSchG-Genehmigung 30 Monate.

Den größten Teil der Zuschläge in den Ausschreibungsrunden 2017 erhielten Gebote von Bürgerenergiegesellschaften, die ohne eine Genehmigung abgegeben wurden.

Zuschläge in MW [Anzahl]	01.05.2017	01.08.2017	01.11.2017	Gesamt
Zuschläge Gesamt	807 [70]	1.013 [67]	1.000 [61]	2.820
Zuschläge an Nicht-BEG	31 [5]	55 [7]	7 [1]	93 [13]
Zuschläge an BEG	776 [65]	958 [60]	993 [60]	2.727 [185]
Zuschläge an BEG mit BImSchG-Genehmigung	34 [3]	5 [1]	-	39 [4]
Zuschläge an BEG ohne BImSchG-Genehmigung	742 [62]	953 [59]	993 [60]	2.688 [181]
Mengenanteil der Zuschläge ohne BImSchG- Genehmigung	92%	94%	99%	95%
Höchster Zuschlagswert in ct/kWh	5,78	4,29	3,82	

Im Zusammenhang mit diesen Ergebnissen wurde von verschiedenen Verbänden, unter anderem dem Verband Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) und dem Bundesverband Windenergie (BWE) die Befürchtung vorgetragen, dass die Zuschlagsverteilung zu einem Nichterreichen der gesetzlich bestimmten Ziele führen könne.¹ Auf Veranstaltungen und in sonstigen Gesprächen wurde von vielen Fachleuten die Ansicht geäußert, dass sich Strom zu solchen Preisen erst mit in einigen Jahren verfügbaren Anlagen – wenn überhaupt - erzeugen ließe.

Aufgrund der verlängerten Realisierungsfrist können Bürgerenergiegesellschaften Gebote abgeben, die sich auf Preise und Ertragserwartungen für das Jahr 2022 und damit auf Anlagen beziehen, wie sie erst in zwei Jahren am Markt verfügbar sein

¹ <http://www.iwr.de/news.php?id=34299>, aufgerufen am 22.11.2017, 16:00.

werden. Die Anlagen der sogenannten 4-MW-Klasse werden technisch weiter entwickelte Anlagen mit höherer Leistung, größeren Rotordurchmessern und höherer Nabenhöhe sein; damit können sie einen deutlich höheren Stromertrag zu geringeren Stromgestehungskosten erwirtschaften. Diese Anlagen sollen voraussichtlich ab 2020/21 in größeren Stückzahlen zur Verfügung stehen.² Die Stromgestehungskosten von heute verfügbaren Windenergieanlagen liegen etwa bei 5,6 ct/kWh für einen 100%-Standort;³ alle Gebote in den Ausschreibungen referenzieren auf 100-%-Standorte und werden für andere Standorte durch Korrekturfaktoren angepasst.

Stromgestehungskosten werden ermittelt, indem die Investitionskosten für die Anlagen, die Pachtkosten und die Betriebskosten auf die zu erwartenden Stromerträge umgelegt werden. Dabei ist die Stromausbeute eine sehr wichtige Komponente: Hier gilt als Faustregel, dass eine größere vom Rotor überstrichene Fläche einen größeren Generator antreiben kann und dies dazu führt, dass an diesem Standort ein höherer Stromertrag möglich ist. Während derzeit noch durchschnittliche genehmigte Windenergieanlagen an Land einen Rotordurchmesser von 118 Metern haben, werden die derzeit im Prototypstadium befindlichen Typen einen Rotordurchmesser von 137 Meter aufweisen. Die durchschnittliche installierte Leistung der Generatoren wird von 3.200 kW auf fast 3.800 kW gesteigert. Während die erreichbare Stromausbeute um über 15 Prozent gesteigert wird, werden sich die anderen Kosten voraussichtlich nicht im gleichen Maße ändern. Insbesondere ist nicht davon auszugehen, dass sich die Kapitalkosten in einem solchen Ausmaß ändern werden.

Im Sommer 2017 wurde die Sonderregelung in § 36g Absatz 1 EEG, nach der Bürgerenergiegesellschaften ohne Genehmigung an den Ausschreibungen teilnehmen können, durch die Einführung des § 104 Absatz 8 EEG für die ersten beiden Ausschreibungsrunden im Jahr 2018 ausgesetzt. In diesen beiden Runden können nur Gebote abgegeben werden, die sich auf genehmigte Anlagen beziehen. Dadurch verkürzt sich die Realisierungsfrist für alle Gebote auf 30 Monate. Gebote, die 2018 mit einer Genehmigung und einer Realisierungsfrist von 30 Monaten abgegeben werden müssen, werden also ein Gestehungskostenniveau zu berücksichtigen haben, wie es von heute an bis 2021 zu erwarten ist. Denn die Genehmigungen beziehen sich auf

² Deutsche Windguard, Kostendruck und Technologieentwicklung im Zuge der ersten Ausschreibungsrunden für die Windenergie an Land, Seite 4.

³ Deutsche Windguard, Kostendruck und Technologieentwicklung im Zuge der ersten Ausschreibungsrunden für die Windenergie an Land, Seite 10.

derzeit am Markt erhältliche Anlagen, es ist allerdings noch möglich, dass die Genehmigungen nach der Zuschlagserteilung Änderungen erfahren.

Der Höchstwert für die Ausschreibungen zur Ermittlung der Höhe der Zahlungen von Strom aus Windenergieanlagen an Land für das Jahr 2017 beträgt nach § 36b Absatz 1 EEG 7,00 ct/kWh. Ab der kommenden Ausschreibungsrunde, der ersten des Jahres 2018, wird der Höchstwert aufgrund der gesetzlichen Regelung in § 36b Absatz 2 EEG wie folgt berechnet: Der neue Höchstwert ist jeweils der um acht Prozent erhöhte Durchschnitt aus den Gebotswerten des jeweils höchsten noch bezuschlagten Gebots der letzten drei Gebotstermine.

Für den Gebotstermin 1. Februar 2018 ergibt sich somit ein Höchstwert von 5,00 ct/kWh $((5,78 \text{ ct/kWh} + 4,28 \text{ ct/kWh} + 3,82 \text{ ct/kWh}) / 3) * 1,08 = 4,9968$, gerundet 5,00 ct/kWh.

Sollte der Höchstwert des Gebotstermins am 1. Februar 2018 den höchsten Zuschlagswert dieser Runde ergeben, betrüge der Höchstwert für den Gebotstermin 1. Mai 2018 4,72 ct/kWh $((4,28 \text{ ct/kWh} + 3,82 \text{ ct/kWh} + 5,00) / 3) * 1,08 = 4,716$, gerundet 4,72 ct/kWh.

Nach den Regelungen des § 36b Absatz 2 EEG kann der Höchstwert nicht nur sinken sondern auch steigen. Dabei ist durch die maximale Erhöhung des jeweils nächsten Höchstwerts um höchstens acht Prozent des Durchschnitts der höchsten bezuschlagten Gebote der letzten drei Gebotstermine nur eine langsame Anhebung möglich, wenn in drei Runden zuvor stets in Nähe des geltenden Höchstwerts geboten wurde.

Neben der rechnerischen Ermittlung der Höchstwerte nach § 36b Absatz 2 EEG sieht das Gesetz in § 85a EEG unter dort näher definierten Voraussetzungen die Festlegung des Höchstwertes im Wege einer Ermessensentscheidung vor.

II.

1. Zuständigkeit

Die Zuständigkeit für den Erlass dieser Festlegung durch die Bundesnetzagentur ergibt sich aus § 85a EEG. Gemäß § 85 Absatz 4 EEG sind Entscheidungen nach § 85a EEG nicht von einer Beschlusskammer zu treffen.

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 eine oder mehrere Ausschreibungen im darauffolgenden Jahr festlegt, sofern sich Anhaltspunkte in drei dem Festlegungsverfahren vorausgehenden Ausschreibungsrunden ergeben haben, die darauf hindeuten, dass der Höchstwert zu hoch oder zu niedrig ist, um die Ziele des EEG zu erreichen.

Solche Anhaltspunkte liegen vor: Zu den Zielen des EEG zählt neben der Steigerung des Anteils erneuerbarer Energien am Bruttostromverbrauch nach § 1 Absatz 2 Satz 2 EEG der kontinuierliche Ausbau der erneuerbaren Energien. Ohne eine Festlegung würden in den Ausschreibungen des Jahres 2018 Höchstwerten gelten, zu denen nur Anlagen Strom produzieren könnten, die voraussichtlich erst in einigen Jahren verfügbar sind. Die unmittelbare Folge wäre, dass weniger Gebote abgegeben werden würden, so dass zu befürchten ist, dass das ausgeschriebene Volumen nicht erreicht werden würde. Ohnehin ist durch die Einführung einer Genehmigung als zwingende Teilnahmevoraussetzung der potentielle Teilnehmerkreis beschränkt. Folge eines ausbleibenden Wettbewerbs wäre eine Unterbrechung des kontinuierlichen Ausbaus der Windenergie an Land, der wichtigsten und derzeit kostengünstigsten Technologie der erneuerbaren Energien, zu erwarten.

Zwar führt der gesetzlich bestimmte Mechanismus des § 36b Absatz 2 EEG zu einer Anhebung der Höchstwerte, wenn in drei Runden zuvor stets in Nähe des geltenden Höchstwerts geboten wurde, allerdings ist diese Anpassung des Höchstwertes unter den

vorstehend benannten Gesamtumständen kaum zur Erreichung der Ziele des EEG geeignet, denn durch die Einführung der Genehmigung als Teilnahmevoraussetzung entstehen substantielle Veränderungen der Ausschreibungsbedingungen, die nur durch eine schnelle Anpassung ausgeglichen werden können. Denn die abgegebenen Gebote beziehen sich eben auf erst in der Zukunft verfügbare Anlagen der 4 MW-Klasse. Es liegt nahe, dass die durchschnittlichen Zuschlagswerte aus der zweiten und dritten Ausschreibungsrunde (4,29 ct/kWh und 3,82 ct/kWh) sich bereits an den Stromgestehungskosten für diesen neuen Anlagentypen orientiert haben könnten.

Es ist davon auszugehen, dass die Stromgestehungskosten von Windanlagen an Land für die Realisierungsjahre 2020/21, also für Zuschläge, die 2018 Geboten mit einer Genehmigung und 30 Monaten Realisierungsfrist erteilt werden, über denen liegen, die 2017 Geboten ohne eine Genehmigung erteilt wurden, die aufgrund der Realisierungsfrist von 54 Monaten in den Jahren 2021/22 in Betrieb genommen werden müssen. Die Gebote der Runden im Jahr 2017 dürften sich auf erst in der Zukunft verfügbare Anlagen der 4 MW-Klasse beziehen. Gebote, die im Jahr 2018 mit einer geringeren Realisierungsfrist bezuschlagt werden, dürften nur auf der Basis höherer Stromgestehungskosten zu kalkulieren sein

Dies hätte bei ohne die Festlegung geltenden Höchstwerten zur Folge, dass der Ausbau der Windenergie an Land für die kommenden drei bis vier Jahre einbrechen könnte, wodurch Ziele des EEG, unter anderem der kontinuierliche Ausbau der Erneuerbaren Energiequellen auf 40 bis 45 Prozent des Bruttostromverbrauchs 2025 und ein möglichst kostengünstiger stetiger Zubau, nicht eingehalten würden.

Der Bundesnetzagentur ist hinsichtlich ihrer Entscheidung Ermessen eingeräumt. Unter Berücksichtigung des ihr zustehenden Ermessens kann auf die beschriebenen substantiellen Veränderungen der Ausschreibungsbedingungen nur durch den Erlass dieser Festlegung angemessen reagiert werden. Festlegungen nach § 85a EEG können nur zum 1. Dezember eines Jahres getroffen werden kann. die Ursachen für die beschriebenen drohenden Folgen würden jedoch im Laufe des kommenden Jahres gesetzt werden.

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 der Soll-Vorgabe gefolgt, um das Verfahren möglichst zu beschleunigen. Ein anders gelagerter Sonderfall, der eine andere Beurteilung gebietet, liegt nicht vor. Eine schnelle Schaffung klarer Rahmenbedingungen und ausreichende Zeit für die potentiellen Bieter zur Vorbereitung ihrer Gebote erscheinen angesichts der erheblichen Verunsicherung im Markt durch die unerwartet hohen Erfolgsquoten der Gebote mit langen Realisierungsfristen besonders wichtig.

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 dem jeweils darauffolgenden Kalenderjahr neu bestimmen.

Der Höchstwert wird für die Ausschreibungen zur Ermittlung der Höhe der Zahlungen für Strom aus Windenergieanlagen an Land des Jahres 2018 (Gebotstermine 1. Februar, 1. Mai, 1. August und 1. Oktober) auf 6,3 Cent pro Kilowattstunde festgelegt.

Die Festlegung eines Höchstwerts darf gemäß § 85a Absatz 1 Satz 2 EEG nicht mehr als 10 Prozent von dem zum Zeitpunkt der Neufestlegung geltenden Wert abweichen. Gemäß § 36b Absatz 1 EEG beträgt der Höchstwert für Strom aus Windenergieanlagen an Land im Jahr 2017 7,00 ct/kWh. Da die Festlegung im Jahr 2017 beschlossen wird, ist dieser Wert den Berechnungen zu Grunde zu legen. § 85a EEG spricht unmissverständlich von dem zur Zeit der Neufestlegung geltenden Höchstwert.

Gemäß § 85a Absatz 2 EEG soll der zur Zeit der Festlegung geltende Höchstwert abgesenkt werden, wenn die durchschnittlichen Erzeugungskosten zu diesem Zeitpunkt deutlich unter dem Höchstwert liegen. Dies ist der Fall. Die durchschnittlichen Stromgestehungskosten für Strom aus derzeit verfügbaren Windenergieanlagen an Land liegen bei 5,6 ct/kWh.⁴ Dieser Wert liegt mit 20 Prozent deutlich unter dem in § 36b Absatz 2 EEG bestimmten Höchstwert des Jahres 2017 von 7 ct/kWh.

§ 85a EEG verfolgt auch außerhalb seines Absatzes 2 konsequent den systematischen Ansatz, für die Erhöhung oder Absenkung der Höchstwerte auf die zum Zeitpunkt der Festlegung bestehenden Verhältnisse abzustellen.⁵ Dabei hat der Gesetzgeber die Tatbestandsmerkmale für die behördliche Änderung der Höchstwerte nicht an zu prognostizierende Umstände angeknüpft, sondern auf bereits vorliegende und damit tatsächlich ermittelbare Umstände abgestellt.⁶ Solche Umstände liegen nach den obigen Ausführungen im Hinblick auf eine Absenkung des heutigen Höchstwertes vor; im Hinblick auf eine Erhöhung des heutigen Höchstwertes liegen sie offenkundig nicht vor.

Eine Absenkung des Höchstwerts und seine Festlegung auf 6,3 ct/kWh sind sachgerecht. Da vom Ausgangswert nicht um mehr als 10 Prozent abgewichen werden kann, ist eine weitere Absenkung nicht möglich, es handelt sich damit um die beste Näherung an die Stromgestehungskosten der teilnehmenden Anlagen.

Dass die Befugnis der Behörde zur abweichenden Festlegung eines Höchstwertes strikt an die zum Zeitpunkt der Festlegung geltenden Werte und feststellbaren Umstände gekoppelt ist, bedeutet nicht, dass bei der Ausübung der Befugnis und die Wahl der Absenkungshöhe nicht die Folgen der Entscheidung mit einzubeziehen wären und die für den Zeitpunkt der nachfolgenden Ausschreibungsrunde zu prognostizierenden Rahmenumstände und Wettbewerbsverhältnisse außen vor zu bleiben hätten. Insofern kann und sollte die Festlegung die Stromgestehungskosten der auf die Ausschreibungen des Jahres 2018 nachfolgenden 30 monatigen Realisierungszeitraum sowie die 2018 zu erwartenden Wettbewerbsverhältnisse berücksichtigen. Daher hat die Bundesnetzagentur die voraussichtlichen Stromgestehungskosten in den Jahren

⁴ Deutsche Windguard, Kostendruck und Technologieentwicklung im Zuge der ersten Ausschreibungsrunden für die Windenergie an Land, Seite 10.

⁵ BT-Drs. 18/8832, S. 253: „Referenzwert ist dabei der zum Zeitpunkt der Neufestlegung geltende Höchstwert“.

⁶ BT-Drs. 18/8832, S. 253, siehe dort die Ausführungen zu § 85a Absatz 2 EEG.

2020/2021 ebenso in die Abwägung einbezogen wie deren Verhältnis zu den sich aus einer rechnerischen Absenkung nach § 36b Absatz 2 EEG ergebenden Höchstwerten. Hier ergab sich folgendes Bild: Die Höchstwerte von 5,00 ct/kWh und 4,72 ct/kWh sind nicht geeignet, damit auskömmliche Gebote abgegeben werden können, da sie unterhalb der Gestehungskosten von 5,6 ct/kWh liegen. Es ist davon auszugehen, dass es, wenn überhaupt, zu einem ruinösen Wettbewerb käme, wenn diese Werte gelten würden. Ein ruinöser Wettbewerb führt zu einer Verminderung der Realisierungsrate.

Ein Beibehalten der gemäß § 36b Absatz 2 EEG rechnerisch ermittelten Werte hätte folglich dazu geführt, dass es nicht zu einem Ausschöpfen der Gebotsmenge kommen würde, was wiederum die Gefahr geborgen hätte, dass die Ziele des EEG nicht hätten erreicht werden können.

Dabei ist auch in die Abwägung einzubeziehen, dass die Wettbewerbsverhältnisse, die Grundlage der rechnerischen Absenkung sind, durch die für Möglichkeit, ohne eine Genehmigung nach dem BImSchG zu bieten letztlich das Preisniveau von 2021/2022 widerspiegeln, während die Akteure des Jahres 2018 durch die bereits eingeholte Genehmigung mit marginalen Änderungen und einer „nur“ 30 monatigen Realisierungsfrist das Preisniveau von 2020/2021 in die Gebote einbeziehen müssen. Hier sind aufgrund der in Zukunft möglichen größeren Generatorenleistung deutliche Unterschiede zu erwarten.

Ein Festhalten am rechnerischen Wert hätte also befürchten lassen, dass nur Gebote hätten abgegeben werden könne, die unterhalb der derzeitigen Kosten gelegen hätten. Die erfolgreichen Bieter hätten dann abwarten müssen, dass sich die Investitionskosten deutlich nach unten bewegen würden oder aber, dass die neuen Anlagen schneller am Markt verfügbar wären. Würden sich diese Erwartungen nicht erfüllen, würden die bezuschlagten Anlagen nicht realisiert werden.

Auf der anderen Seite hätte eine geringere Absenkung als die vollen nach § 85a EEG möglichen 10 Prozent dazu geführt, dass der Höchstwert deutlich über dem für 2020/2021 zu erwartenden Preisniveau gelegen hätte. Das hätte man hinnehmen können, wenn 2018 ein ähnlich starker Wettbewerbsdruck wie in den Ausschreibungen des Jahres 2017 zu erwarten wäre und damit der Höchstwert praktisch keine

nachhaltige Bedeutung bekommen dürfte. Diese Erwartung kann aber keineswegs als gesichert gelten, denn bereits durch die bei der Gebotsabgabe zwingend vorgeschriebene Genehmigung ist der potentielle Teilnehmerkreis deutlich reduziert worden.

Bei dem nun festgelegten Wert ist zu erwarten, dass es zu Wettbewerb um die Zuschläge kommen wird, so dass die Gefahr einer möglichen Überförderung einzelner Anlagen als gering anzusehen ist. Da der Wert über den Gestehungskosten liegt, ist die Möglichkeit auskömmlicher Gebote in den Ausschreibungsrunden im Jahr 2018 gegeben.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diese Entscheidungen ist die Beschwerde zulässig. Sie ist schriftlich binnen einer mit der Zustellung der Entscheidung beginnenden Frist von einem Monat bei der Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen, Tulpenfeld 4, 53113 Bonn (Postanschrift: Postfach 80 01, 53105 Bonn) einzureichen. Zur Fristwahrung genügt jedoch, wenn die Beschwerde innerhalb dieser Frist bei dem Beschwerdegericht, 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 enthalten, inwieweit die Entscheidung angefochten und ihre Abänderung oder Aufhebung beantragt wird. Ferner muss sie die Tatsachen und Beweismittel angeben, auf die sich die Beschwerde stützt.

Beschwerdeschrift und Beschwerdebegründung müssen durch einen Rechtsanwalt unterzeichnet sein.

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


Jochen Homann
- Präsident der Bundesnetzagentur -