



- Der Präsident -

Az.: 4.08.01.01/1#26

In dem Verwaltungsverfahren

zur Festlegung des Höchstwerts für die Ausschreibungen für Biomasseanlagen des Jahres 2024 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 26. Februar 2024 beschlossen:

Der Höchstwert für die Ausschreibungen zur Bestimmung der Zahlungen für Strom aus Biomasseanlagen nach dem EEG beträgt in den Ausschreibungen mit einem Gebotstermin in den auf diese Festlegung folgenden zwölf Kalendermonaten

- a) für neue Biomasseanlagen 19,43 Cent pro Kilowattstunde und
- b) für bestehende Biomasseanlagen 19,83 Cent pro Kilowattstunde.

## Gründe

### I.

Die Bundesnetzagentur führt seit 2017 Ausschreibungen zur Bestimmung der Zahlungshöhe für Strom aus Biomasseanlagen aufgrund der §§ 39 ff. EEG durch.

Bei dem Gebotstermin 1. September 2022 galt der gesetzliche Höchstwert von 16,24 ct/kWh für Neuanlagen und 18,22 ct/kWh für Bestandsanlagen; bei einer ausgeschriebenen Menge von 285.794 Kilowatt wurde eine Gebotsmenge von 101.038 Kilowatt eingereicht; die Ausschreibungsrunde war unterzeichnet.

Mit dem Anheben des Höchstwerts für neue Biomasseanlagen auf 17,67 Cent pro Kilowattstunde und für bestehende Biomasseanlagen auf 19,83 Cent pro Kilowattstunde durch die Festlegung 4.08.01.01/1#10 für die Gebotstermine des Jahres 2023 ging eine rege Teilnahme an den Biomasseausschreibungen einher. Die 2023 durchgeführten Gebotstermine sind durch eine starke Beteiligung bis hin zur mehr als dreifachen Überzeichnung geprägt:

Gebotstermin	Ausgeschriebene Menge (kW)	Eingereichte Gebotsmenge (kW)	Deckungsquote
1. April 2023	300.000	532.352	177%
1. Oktober 2023	287.852	910.238	316%

Ohne eine Festlegung würde der Höchstwert in den Ausschreibungsrunden des Jahres 2024 nach § 39b Absatz 1 und 2 EEG für neue Biomasseanlagen 15,91 ct/kWh und nach § 39g Absatz 5 Nummer 3 EEG für bestehende Biomasseanlagen 17,94 ct/kWh betragen. Selbst in der durch eine deutliche Überzeichnung geprägten Ausschreibungsrunde zum Gebotstermin 1. Oktober 2023 lag der durchschnittliche Zuschlagswert mit 18,28 ct/kWh über diesem Wert; in diesem Gebotstermin entfielen knapp 95 Prozent der bezuschlagten Gebotsmenge auf Bestandsanlagen.

Mit den Stromgestehungskosten für Biomasseanlagen befasst sich ein Gutachten von *Fraunhofer IEE, DBFZ Deutsches Biomasseforschungszentrum gemeinnützige GmbH* und *ESE-Consults Büro für EnergieSystemEffizienz*<sup>1</sup>.

## 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.

Es können sowohl die Höchstwerte für Neu- als auch für Bestandsanlagen durch die Bundesnetzagentur neu festgelegt werden: § 39b EEG (Höchstwert Neuanlagen) ist explizit im Wortlaut von § 85a Absatz 1 EEG erwähnt. Die Höchstwerte für bestehende Biomasseanlagen sind nach § 39g Absatz 5 Nummer 3 EEG ebenfalls Höchstwerte nach § 39b EEG und können deshalb im Rahmen der Festlegungskompetenz erhöht werden.

### 3. Aufgreifermessen

Nach § 85a Absatz 1 Satz 1 EEG kann die Bundesnetzagentur eine Festlegung erlassen, in der sie die Höchstwerte nach §§ 39b und 39g EEG 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 die Höchstwerte unter Berücksichtigung von § 1 EEG zu hoch oder zu niedrig sind.

---

<sup>1</sup> *Fraunhofer IEE, DBFZ Deutsches Biomasseforschungszentrum gemeinnützige GmbH, ESE-Consult, Büro für EnergieSystemEffizienz*: Kurzfristanalyse zu den Kostensteigerungen von Biomasseanlagen - Im Rahmen der Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichts gemäß § 97 Erneuerbare-Energien-Gesetz - Stromerzeugung aus Biomasse sowie Klär-, Deponie- und Grubengas, 2024, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/kurzfristanalyse-kostenentwicklung-biomasseanlagen> (zuletzt abgerufen am 23.2.2024).

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 der Analyse des Gebotsverhaltens in den Ausschreibungsrunden im Jahr 2023 und dem Gutachten der *Fraunhofer IEE, DBFZ Deutsches Biomasseforschungszentrum gemeinnützige GmbH* sowie *ESE-Consult, Büro für EnergieSystemEffizienz*<sup>2</sup> vor.

In der durch eine deutliche Überzeichnung geprägten Ausschreibungsrunden zum Gebotstermin 1. April 2023 und 1. Oktober 2023 lagen die durchschnittlichen Gebotswerte von bezuschlagten Geböten mit 18,86 (1. April 2023) bzw. 18,23 ct/kWh (1. Oktober 2023) über den ansonsten 2024 ohne die Festlegung gültigen Höchstwerten von 17,94 ct/kWh für bestehende Biomasseanlagen und von 15,91 ct/kWh für neue Biomasseanlagen. Es gab lediglich sieben zulässige Gebote im Umfang von 17 MW zum Gebotstermin 1. April 2023 und 19 zulässige Gebote im Umfang von 29 MW zum Gebotstermin 1. Oktober 2023 für bestehende Biomasseanlagen, deren Gebotswert unterhalb des gesetzlichen Höchstwerts für 2024 lagen. Für neue Biomasseanlagen gab es in beiden Runden zusammen nur zwei Gebote im Umfang von 2 MW mit einem Gebotswert unterhalb des gesetzlichen Höchstwerts für 2024. Die Summe der Gebotsmengen unterhalb dieses Wertes waren also nicht ausreichend, um das Ausschreibungsvolumen zu decken; es wäre zu deutlichen Unterzeichnungen gekommen.

Mit den Stromgestehungskosten von Biomasseanlagen beschäftigt sich ein im Jahre 2024 erschienenenes Gutachten: Das Gutachten der *Fraunhofer IEE, DBFZ Deutsches Biomasseforschungszentrum gemeinnützige GmbH* sowie *ESE-Consult, Büro für EnergieSystemEffizienz* kommt zu mittleren Stromgestehungskosten nach Abzug von Wärmeerlösen und des Flexibilitätszuschlags bei Biogas von Anlagen, die im Jahr 2026 in Betrieb gehen werden, für neue Biomasseanlagen von 26,70 ct/kWh (feste Biomasse)<sup>3</sup> bis 30,50 ct/kWh (Biogas)<sup>4</sup> und für bestehende Biomasseanlagen bis 23,50 ct/kWh (Biogas)<sup>5</sup>.

---

<sup>2</sup> *Fraunhofer IEE, DBFZ Deutsches Biomasseforschungszentrum gemeinnützige GmbH, ESE-Consult, Büro für EnergieSystemEffizienz*: Kurzfristanalyse zu den Kostensteigerungen von Biomasseanlagen - Im Rahmen der Vorbereitung und Begleitung bei der Erstellung eines Erfahrungsberichts gemäß § 97 Erneuerbare-Energien-Gesetz - Stromerzeugung aus Biomasse sowie Klär-, Deponie- und Grubengas, 2024, abrufbar unter <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/Energie/kurzfristanalyse-kostenentwicklung-biomasseanlagen> (zuletzt abgerufen am 23.2.2024).

<sup>3</sup> *Fraunhofer IEE et al.*, a.a.O., S. 32 (Wert ohne Abzug des Flexzuschlags).

<sup>4</sup> *Fraunhofer IEE et al.*, a.a.O., S. 32.

<sup>5</sup> *Fraunhofer IEE et al.*, a.a.O., S. 32.

Für Anlagen, für die in Ausschreibungen im Jahr 2024 ein Zuschlag erteilt wird, ist – eine übliche Realisierungsdauer bzw. Umstellungszeit auf die Anschlussförderung von zwei Jahren unterstellt – mit einer Inbetriebnahme bzw. Umstellung im Jahr 2026 zu rechnen. Die im Gutachten betrachteten Anlagen repräsentieren damit den relevanten Betrachtungszeitraum der Festlegung.

Die im Gutachten prognostizierten Stromgestehungskosten liegen sowohl für neue als auch für bestehende Biomasseanlagen deutlich oberhalb der Höchstwerte, die nach §§ 39b und 39g EEG ohne Festlegung im Jahr 2024 gelten würden.

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 im von hohem Wettbewerb geprägten Gebotsterminen zum 1. April und 1. Oktober 2023 nur von wenigen Geboten unterboten wurden und die deutlich unter den prognostizierten Stromgestehungskosten liegen würden. Die unmittelbare Folge wäre, dass wesentlich weniger 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 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 der Höchstwerte wäre nur dann ermessensgerecht, wenn ein drastisches Sinken der Beteiligung an den Biomasseausschreibungen 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 Höchstwerten 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 die Höchstwerte nach §§ 39b und 39g 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 10 Prozent von dem zum Zeitpunkt der Neufestlegung geltenden Wert abweichen. Als geltender Höchstwert kommt auch ein bereits per Festlegung bestimmter Höchstwert in Betracht.<sup>6</sup> Zum Zeitpunkt des Erlasses dieser Festlegung galt der durch die Festlegung 4.08.01.01/1#10 bestimmte Höchstwert für neue Biomasseanlagen von 17,67 ct/kWh und für bestehende Biomasseanlagen von 19,83 ct/kWh.

---

<sup>6</sup> BT-Drs. 18/8832, S. 253.

Der Höchstwert wird für die Gebotstermine der Ausschreibungen zur Ermittlung der Zahlungen für Strom aus Biomasseanlagen in den kommenden zwölf Kalendermonaten für neue Biomasseanlagen auf 19,43 ct/kWh und für bestehende Biomasseanlagen auf 19,83 ct/kWh festgelegt.

Die Anhebung des Höchstwerts für neue Biomasseanlagen entspricht der maximalen Erhöhung von 10%, die gemäß § 85a Absatz 1 Satz 2 EEG zulässig ist. Für bestehende Biomasseanlagen bleibt der Höchstwert auf dem Niveau der Gebotstermine des Jahres 2023. Die Festlegung der Höchstwerte auf diese Werte 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. 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 der Höchstwerte werden eine Auswertung der 2023 durchgeführten Biomasseausschreibungen und das Gutachten von *Fraunhofer IEE, DBFZ Deutsches Biomasseforschungszentrum gemeinnützige GmbH* sowie *ESE-Consult, Büro für EnergieSystemEffizienz* zugrunde gelegt.

Die beiden vergangenen Ausschreibungsrunden zum 1. April 2023 und 1. Oktober 2023 waren von einer starken Beteiligung bis hin zu einer mehr als dreifachen Überzeichnung geprägt. Der geltende Höchstwert von 19,83 ct/kWh für bestehende Biomasseanlagen war somit geeignet, um ein hohes Wettbewerbsniveau zu erzeugen. Der Gebotswert an

der Zuschlagsgrenze lag beim Gebotstermin 1. April 2023 bei 19,49 ct/kWh und sank im Zuge des hohen Wettbewerbs beim Gebotstermin 1. Oktober 2023 auf 18,98 ct/kWh.

Es wurden 2023 fast nur Zuschläge für bestehende Biomasseanlagen erteilt: Neue Biomasseanlagen machten nur einen geringen Anteil an der Zuschlagsmenge aus; zum Gebotstermin 1. April 2023 nur 10% (29 MW) und zum Gebotstermin 1. Oktober 2023 sogar nur 5% (15 MW) der bezuschlagten Gebotsmenge. Der 2023 geltende Höchstwert für neue Biomasseanlagen von 17,67 ct/kWh scheint mithin für viele Projekte nicht kostendeckend zu sein, weswegen er erhöht wird.

Bei der Biomasse sind die Förderkosten der einzelnen Anlagen-Typen höchst unterschiedlich. Während bei den anderen Technologien (Wind, Solar) insbesondere Anlagengröße und -standort entscheidend für die Förderkosten sind, ist dies bei der Biomasse neben der installierten Leistung der eingesetzte Brennstoff. Der Gesetzgeber verwendete insbesondere bei den Bestandsanlagen einen gemittelten Höchstwert. Damit hätten nach der Gesetzesbegründung sämtliche Anlagen „gleichzeitig Zugang zu den Ausschreibungen“.<sup>7</sup> Die Bundesnetzagentur legt diese gesetzgeberische Intention dieser Festlegung zu Grunde.

Nach dem Gutachten von *Fraunhofer IEE et al.* liegen die mittleren Stromgestehungskosten nach Abzug von Wärmeerlösen und des Flexibilitätszuschlags von Anlagen, die im Jahr 2026 in Betrieb gehen werden, für neue Biomasseanlagen von 26,70 ct/kWh (feste Biomasse)<sup>8</sup> bis 30,50 ct/kWh (Biogas)<sup>9</sup> und für bestehende Biomasseanlagen bis zu 23,50 ct/kWh (Biogas)<sup>10</sup>. Die festgelegten Höchstwerte erreichen diese Werte nicht; da jedoch Mittelwerte gebildet werden können, ist dies nicht zu beanstanden. Eine Pflicht der Bundesnetzagentur, jeder Anlage Zugang zu den Ausschreibungen zu ermöglichen, besteht nicht. Mit der Anhebung des Höchstwerts für neue Biomasseanlagen wird das Teilnehmerfeld jedoch für einige Neuanlagen erweitert.

---

<sup>7</sup> BT-Drs. 18/8832, S. 226.

<sup>8</sup> *Fraunhofer IEE et al.*, a.a.O., S. 32 (Wert ohne Abzug des Flexzuschlags).

<sup>9</sup> *Fraunhofer IEE et al.*, a.a.O., S. 32.

<sup>10</sup> *Fraunhofer IEE et al.*, a.a.O., S. 32.



Zudem können Anlagenbetreiber zusätzliche Markterlöse erwirtschaften, die die Gesamtwirtschaftlichkeit von Anlagen erhöhen (z.B. durch Fahrplanoptimierung). Diese zusätzlichen Erlösmöglichkeiten sind von Unsicherheit geprägt und wurden im Gutachten nicht berücksichtigt. 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 Biomasseanlagen durch Eigenversorgungsvorteile (Reduzierung oder Entfallen von Umlagen, Stromsteuern und Netzentgelten auf den eigenversorgten Strom) erhöhen, wodurch Bietern/Betreibern ein zusätzlicher finanzieller Spielraum entsteht. Die Festlegung des Höchstwerts auf 19,83 ct/kWh für bestehende Biomasseanlagen 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 oder Eigenversorgungsvorteile im Falle geringen Wettbewerbs.

Durch die Festlegung des Höchstwerts für bestehende Biomasseanlagen auf dasselbe Niveau, das bereits im Jahr 2023 bestanden hat, werden für die Bieter stabile Rahmenbedingungen geschaffen. Dies schafft Verlässlichkeit für die Bieter. Es sollten Anpassungen am Niveau des Höchstwerts nur erfolgen, wenn dies erforderlich ist. Nur bei neuen Biomasseanlagen hat sich gezeigt, dass der geltende Höchstwert für viele Projekte nicht auskömmlich zu sein scheint, weshalb dieser Höchstwert gegenüber dem 2023 geltenden Wert angehoben wird.

Bei den bestehenden Biomasseanlagen kann zu dem geltenden Höchstwert von 19,83 ct/kWh ein hohes Potential für Wettbewerb bei den Gebotsterminen des Jahres 2024 prognostiziert werden. In den Gebotsterminen des Jahres 2023 haben Bieter im Umfang von über 600 MW Gebote für bestehende Biomasseanlagen eingereicht, jedoch keinen Zuschlag erhalten – im Jahr 2024 wird in Summe weniger als 500 MW ausgeschrieben. Gegenüber 2023 ist zudem eine Normalisierung der Kosten, insbesondere der Substratkosten zu beobachten. Viele der bisher nicht bezuschlagten Gebote dürften daher 2024 erneut einreicht werden, weswegen bei gleichbleibendem Höchstwert mit Wettbewerb zu rechnen ist. Zusätzlich steigt das Teilnehmerfeld durch weitere Biomasseanlagen, da

§ 39g Absatz 1 EEG ein Auslaufen der bisherigen Förderung innerhalb von acht Jahren als Teilnahmebedingung festschreibt.

Bei neuen Biomasseanlagen bleibt abzuwarten, wie sich das Potential durch die maximale Erhöhung des Höchstwerts um 10% entwickelt. Durch die Anhebung auf 19,43 ct/kWh nähert sich der Höchstwert an den Wert für bestehende Biomasseanlagen an, erreicht ihn aber nicht ganz.

Unter Abwägung der genannten Umstände kommt die Bundesnetzagentur zu dem Schluss, dass eine Festlegung des Höchstwerts für neue Biomasseanlagen auf 19,43 ct/kWh und für bestehende Biomasseanlagen auf 19,83 ct/kWh angemessen ist. Der so bestimmte Wert ist geeignet und in der aktuellen Situation notwendig und angemessen, verlässliche Rahmenbedingungen zu schaffen und das bestehende Ausschreibungsregime und seine Wettbewerbsintensität zu stärken.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diese Entscheidung kann innerhalb eines Monats nach Zustellung Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerde ist bei dem Beschwerdegericht, dem Oberlandesgericht Düsseldorf (Hausanschrift: Cécilienallee 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 Beschwere-schrift und die Beschwerdebegründung müssen durch einen Rechtsanwalt unterzeichnet sein. Die Beschwerde hat keine aufschiebende Wirkung (§ 76 Abs. 1 EnWG).



Klaus Müller

- Präsident der Bundesnetzagentur -