Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

2C 180/2017

Urteil vom 10. Januar 2018

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Seiler, Präsident,
Bundesrichter Stadelmann,
Bundesrichter Haag,
Gerichtsschreiber Zähndler.

Verfahrensbeteiligte
Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK),
Generalsekretariat, Rechtsdienst, 3003 Bern,
vertreten durch das Bundesamt für Energie, Abteilung Recht, Wasserkraft, Entsorgung,
Postfach, 3003 Bern,
Beschwerdeführer,

gegen

1. A.C. _____,
2. B.C. _____,
beide vertreten durch Rechtsanwalt Konrad Reber,
Beschwerdegegner,

Swissgrid AG,

Eidgenössische Elektrizitätskommission ElCom, Effingerstrasse 39, 3003 Bern.

Gegenstand
Höhe der kostendeckenden Einspeisevergütung,

Beschwerde gegen das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, Abteilung I, vom 16. Januar 2017 (A-4971/2016).

Sachverhalt:

A.
Am 17. Januar 2011 meldeten A.C._____ und B.C._____ eine geplante Photovoltaik-Anlage bei der Swissgrid AG für die kostendeckende Einspeisevergütung (KEV) an. Der Plan sah die Montage von Solarzellen auf den Dächern der K̈artoffelhalle, einer Scheune und einer weiteren Halle vor.
Nach weiteren Abklärungen zur Konstruktion wurde dem Eidgenössischen Starkstrominspektorat ESTI das Plangenehmigungsgesuch für eine sog. Inn-Aufdach-Montage der Photovoltaik-Anlage eingereicht, das am 15. April 2013 genehmigt wurde. Die Anlage wurde in der Folge erstellt und am 5. November 2013 in Betrieb genommen. Auf der Scheune wurde das alte, asbesthaltige Eternitdach entfernt und stattdessen wurden Dachpaneele montiert, worüber anschliessend die Photovoltaik-Module installiert wurden. Bei den beiden anderen Gebäuden blieben die alten, schaumgefüllten Dachelemente erhalten, und es wurden zusätzlich Photovoltaik-Module angebracht.

Mit Entscheid vom 1. Oktober 2014 stufte die Swissgrid AG die Anlage als angebautein und setzte den gegenüber einer integrierten Anlage tieferen Vergütungssatz fest.

B.

B.a. Dagegen gelangten A.C._____ und B.C._____ an die Eidgenössische Elektrizitätskommission (ElCom) mit dem Antrag, ihnen den KEV-Satz für integrierte Photovoltaik-Anlagen zu entrichten. Im Laufe des Verfahrens wurde überdies die Frage einer allfälligen Entschädigung für enttäuschtes Vertrauen thematisiert.
Mit Verfügung vom 7. Juli 2016 bestätigte die ElCom den Entscheid der Swissgrid AG vom 1. Oktober 2014 und die Einstufung der fraglichen Photovoltaik-Anlage als angebaut. Sie sprach A.C._____ und B.C._____ indes in Nachachtung des Grundsatzes des Vertrauensschutzes zusätzlich zur entsprechenden Einspeisevergütung eine pauschale Entschädigung von Fr. 65'448.– aus dem KEV-Fonds zu.

B.b. Gegen diese Verfügung führten A.C._____ und B.C._____ Beschwerde beim Bundesverwaltungsgericht und verlangten die Zusprechung der KEV für integrierte Photovoltaik-Anlagen. Eventuell sei die Swissgrid AG zu verpflichten, nebst der KEV für angebaute Anlagen eine Entschädigung aus Vertrauensschutz im Umfang von Fr. 364'238.– auszurichten: Der Schaden bestehe aus den Positionen Pauschalentschädigung für Anpassungsarbeiten, Kosten für die Änderung der Dachkonstruktion der Scheune sowie entgangene Rendite auf dem Kapital und Minderertrag der Anlage für 10 Jahre.
Das Bundesverwaltungsgericht hiess die Beschwerde mit Urteil vom 16. Januar 2017 gut und hob die Verfügung der ElCom vom 7. Juli 2016 auf. Es wies die Angelegenheit an die ElCom zurück zur Neufestsetzung der kostendeckenden Einspeisevergütung gemäss den Ansätzen für integrierte Photovoltaik-Anlagen.

C.
Mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vom 13. Februar 2017 beantragt das Bundesamt für Energie im Namen des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Januar 2017 sei aufzuheben und die umstrittene Photovoltaik-Anlage als angebaut zu qualifizieren. In einem Eventualantrag verlangt das Bundesamt nebst der Aufhebung des angefochtenen Entscheids die Rückweisung der Angelegenheit an die Vorinstanz zur Ergänzung des Sachverhalts und zur neuen Beurteilung.
A.C._____ und B.C._____ beantragen die Abweisung der Beschwerde, soweit darauf einzutreten sei. Die Swissgrid AG und das Bundesverwaltungsgericht verzichten auf eine Stellungnahme zur Beschwerde. Die ElCom stellt den Antrag, die Beschwerde sei gutzuheissen.
Mit Schreiben vom 13. April 2017 wurde dem Bundesamt für Energie das Vernehmlassungsergebnis mitgeteilt. Innert der hierfür eingeräumten Frist ging keine weitere (fakultative) Stellungnahme ein.

Erwägungen:

1.
Gegen ein Urteil des Bundesverwaltungsgerichts in Angelegenheiten des öffentlichen Rechts, welche - wie hier - nicht von einer Ausnahme gemäss Art. 83 BGG erfasst werden, steht die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht grundsätzlich offen (Art. 82 lit. a und Art. 86 Abs. 1 lit. a BGG).
Das angefochtene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts hebt den Entscheid der ElCom vom 7. Juli 2016 auf und weist die Angelegenheit žur Neufestsetzung der kostendeckenden Einspeisevergütung im Sinne der Erwägungenän die ElCom zurück. Rückweisungsentscheide gelten als nur eingeschränkt anfechtbare Zwischenentscheide (Art. 92 f. BGG), weil sie das Verfahren nicht abschliessen (BGE 134 II 124 E. 1.3 S. 127; 133 V 477 E. 4 S. 480 ff.). Anders verhält es sich jedoch, wenn der unteren Instanz, an welche die Sache zurückgewiesen wird, kein Entscheidungsspielraum mehr bleibt und die Rückweisung bloss der (rechnerischen) Umsetzung des oberinstanzlich Angeordneten dient; diesfalls wird der Rückweisungsentscheid gleich einem Endentscheid behandelt (BGE 142 II 20 E. 1.2 S. 24; 141 II 14 E. 1.1 S. 20; 134 II 124 E. 1.3 S. 127). Eine solche Konstellation liegt hier vor: Das Bundesverwaltungsgericht gelangt in E. 5.4 des angefochtenen Entscheids zum Schluss, dass die Photovoltaik-Anlage der Beschwerdegegner als integriert zu qualifizieren und die Einspeisevergütung gemäss den entsprechenden Ansätzen festzusetzen sei. Nachdem es die Angelegenheit žur Neufestsetzung im

Sinne der Erwägungenän die ElCom zurückweist, verbleibt dieser kein
wesentlicher Entscheidungsspielraum, zumal sich die KEV-Ansätze für die Kategorie der integrierten Anlagen unmittelbar aus dem Verordnungsrecht ergeben und die weiteren massgeblichen Kriterien wie etwa das Inbetriebnahmedatum und die Leistung der Anlage bekannt und unbestritten sind.
Das UVEK ist gemäss Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG zur Beschwerde legitimiert, und es hat in rechtsgenüglicher Form das Bundesamt für Energie bevollmächtigt (act. 4; vgl. Urteil 2C 682/2015 vom 20. Juli 2016 E. 2.2). Auf die im Übrigen form- und fristgerecht (Art. 42 Abs. 1 und Art. 100 Abs. 1 BGG) eingereichte Beschwerde ist daher einzutreten.

2.
Art. 7a Abs. 1 des hier noch anwendbaren Energiegesetzes vom 26. Juni 1998 (aEnG; in Kraft gewesen bis zum 31. Dezember 2017) enthält eine eingeschränkte Verpflichtung der Netzbetreiber, in ihrem Netzgebiet die gesamte Elektrizität, die aus Neuanlagen durch die Nutzung von Sonnenenergie, Geothermie, Windenergie, Wasserkraft sowie Biomasse und Abfällen aus Biomasse gewonnen wird, in einer für das Netz geeigneten Form abzunehmen und zu vergüten. Gemäss Art. 7a Abs. 2 aEnG richtet sich die Vergütung nach den im Erstellungsjahr geltenden Gestehungskosten von Referenzanlagen, die der jeweils effizientesten Technologie entsprechen. Die Regelung der Einzelheiten wird dem Bundesrat übertragen.
In Art. 3b Abs. 1 der Energieverordnung vom 7. Dezember 1998 in der Fassung vom 1. Januar 2017 (aEnV 2017; in Kraft gewesen bis zum 31. Dezember 2017) bestimmt der Bundesrat, dass sich die Berechnung der Gestehungskosten und der Vergütung nach den in den Anhängen 1.1 - 1.5 definierten Referenzanlagen richtet. Abs. 1bis derselben Bestimmung regelt, dass sich der Vergütungssatz für eine bestimmte Anlage aufgrund der im Erstellungsjahr geltenden Vorgaben ergibt und grundsätzlich während der ganzen Vergütungsdauer gleich bleibt. Art. 3b Abs. 2 aEnV 2017 legt ferner fest, dass sich die Vergütung aufgrund des Vergütungssatzes und der zu vergütenden Elektrizität berechnet. Aus Abs. 3 der Norm ergibt sich sodann, dass als Erstellungsjahr das Jahr der tatsächlichen Inbetriebnahme der Anlage gilt.
In Anhang 1.2 der Energieverordnung in der Fassung vom 1. Oktober 2012 (aEnV 2012; in Kraft gewesen bis 1. Januar 2014), welche aufgrund des Datums der Inbetriebnahme der streitbetroffenen Anlage im Jahr 2013 auf den vorliegenden Fall Anwendung findet, werden drei Kategorien von Anlagen unterschieden: Neben den hier nicht interessierenden freistehenden Anlagen (Ziff. 2.1) bezeichnet die Verordnung die angebauten Anlagen sowie die integrierten Anlagen: Als angebaut gelten Anlagen, welche konstruktiv mit Bauten oder sonstigen Infrastrukturanlagen verbunden sind und einzig der Stromproduktion dienen, beispielsweise auf Flachdächern mittels Befestigungssystemen oder auf einem Ziegeldach montierte Module (Ziff. 2.2). Integriert sind demgegenüber Anlagen, welche in Bauten integriert sind und eine Doppelfunktion wahrnehmen, beispielsweise Photovoltaik-Module anstelle von Ziegeln oder Fassadenelementen sowie in Schallschutzwänden integrierte Module (Ziff. 2.3).
Gemäss dem Ausgeführten setzt die hier anwenbare Fassung der Energieverordnung für die Qualifikation einer Photovoltaik-Anlage als integriert demnach die kumulative Erfüllung von zwei Erfordernissen voraus: Zum einen muss die Anlage effektiv baulich integriert und nicht nur (wie die angebauten Anlagen) konstruktiv mit der Baute verbunden sein. Zum andern muss die Anlage eine Doppelfunktion ausüben, d.h. nebst der Primärfunktion der Energiegewinnung noch eine zweite Aufgabe (z.B. Wetterschutz) erfüllen.

3.

3.1. Wie bereits ausgeführt, besteht die vorliegend von den Beschwerdegegnern erstellte Photovoltaik-Anlage aus drei Feldern, welche auf den Dächern der Ḱartoffelhalle, einer Scheune und einer weiteren Halle angebracht wurden. Gemäss den unstreitigen Feststellungen der Vorinstanz wurden bei der Ḱartoffelhalleśowie der weiteren Halle die bereits bestehenden, schaumgefüllten Dachelemente beibehalten und die Photovoltaik-Module darüber installiert. Bei der Scheune wurde zwar das alte, asbesthaltige Eternitdach entfernt, an dessen Stelle jedoch ebenfalls schaumgefüllte Dachelemente montiert, worauf dann wiederum die Photovoltaik-Module installiert wurden.

3.2. Das Bundesamt für Energie macht in diesem Zusammenhang geltend, die Vorinstanz habe sich in keiner Weise mit der in der Energieverordnung verlangten Voraussetzung der tatsächlichen baulichen Integration aus-

einandergesetzt. Stattdessen habe sie die Ïntegriertheitëinfach damit begründet, dass die Photovoltaik-Anlage zwar keine Isolationsfunktion übernehme, dafür aber als Witterungsschutz diene und insofern auch eine Doppelfunktion erfülle. Dies sei jedoch für die Frage der baulichen Integration nicht ausschlaggebend. Das Bundesverwaltungsgericht gehe in seiner Praxis denn auch selbst davon aus, dass bei einer echten baulichen Integration in die Baute ein bestehendes Element ersetzt, d.h. entfernt werden müsse; nur der damit verbundene Mehraufwand für die korrekte Verbauung der integrierten Photovoltaik-Anlage rechtfertige den höheren KEV-Satz. Indem die Vorinstanz die hier im Streit liegende Photovoltaik-Anlage als integrierte Anlage qualifizierte, ohne die bauliche Integration zu prüfen, habe sie Anhang 1.2 Ziffer 2.3 aEnV 2012 und damit Bundesrecht verletzt.

3.3. Diese Rüge ist begründet:
Tatsächlich verweist das Bundesverwaltungsgericht im Wesentlichen nur auf die (Doppel-) Funktionalität der streitbetroffenen Anlage und schliesst daraus auf ihre Integriertheit. Gemäss der Vorinstanz bildeten die Photovoltaik-Module eine geschlossene Fläche, weshalb keine Zweifel bestünden, dass sie die Funktion eines Witterungsschutzes übernehmen. Insofern könne keine Rede von einem unverändert belassenen Dach sein. Die Photovoltaik-Anlage produziere nicht nur Strom, sondern bilde auch den wasserdichten Wetterschutz, womit die für eine integrierte Anlage erforderliche Doppelfunktion gegeben sei. Zudem hätten die Beschwerdeführer die Photovoltaik-Module nicht einfach auf die bestehenden Dächer der Halle und der Ḱartoffelhalleäufgesetzt, sondern sie hätten die schaumgefüllten Dachelemente erst vorbehandeln müssen, da diese durch das Alter undicht geworden seien. Nun übernähmen die Dachelemente noch die Trage- und Isolationsfunktion. Es erscheine sowohl aus ökologischen als auch aus finanziellen Aspekten sinnvoll, ein bereits vorhandenes, jedoch undicht gewordenes Dach in dieser Form zwecks Erfüllung von Restfunktionen beizubehalten.
Diese Argumentation verkennt, dass die Kriterien der baulichen Integriertheit einerseits und der Wahrnehmung einer Doppelfunktion andererseits kumulativ erfüllt sein müssen, wovon an sich auch das Bundesverwaltungsgericht ausgeht (vgl. E. 4 des angefochtenen Entscheids). Gemäss der von der Vorinstanz wiedergegebenen eigenen Praxis bleibt bei einer angebauten Anlage das Dach der Baute bestehen und die Anlage wird aufgesetzt, wogegen bei einer integrierten Anlage das Element, welches durch die Anlage ersetzt wird, zu entfernen ist (E. 4 des angefochtenen Entscheids, mit Hinweisen auf die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts A-4730/2014 vom 17. September 2015 E. 4.1 und A-2895/2014 vom 17. Dezember 2014 E. 5). Bei der vorliegenden Sachlage ist das Kriterium der Integriertheit aber offensichtlich nicht erfüllt: Bei der Ḱartoffelhalleŝowie der weiteren Halle wurden die Photovoltaik-Module vielmehr auf die vorbestehenden, schaumgefüllten Dachelemente aufgesetzt, was dem Wesensmerkmal einer angebauten Anlage und gerade nicht jenem einer integrierten Anlage entspricht. Dass das bestehende Dach undichte Stellen aufwies und entsprechend v̈orbehandeltẅerden musste, ändert im Hinblick auf die Konstruktionsart nichts. Gleiches gilt im
Wesentlichen auch für das Dach der Scheune: Dort wurden wohl die aus asbesthaltigem Eternit bestehenden Dachplatten entfernt. An deren Stelle traten aber nicht ausschliesslich die Photovoltaik-Elemente, sondern primär - wie bei den Dächern der beiden anderen Gebäude - schaumgefüllte Dachelemente. Erst auf dieser Ersatzkonstruktion wurden dann die Photovoltaik-Module angebracht, was wiederum den Eigenschaften einer angebauten Anlage und nicht jenen einer integrierten Anlage entspricht. Dass die Weiterverwendung der alten schaumgefüllten Dachelemente ökologisch sinnvoll und für den Ersteller der Anlage auch finanziell lukrativ sein kann, vermag die Argumentation der Vorinstanz ebenfalls nicht zu stützen. Im Gegenteil: Wie der Beschwerdeführer nachvollziehbar einwendet, sollen mit dem höheren KEV-Satz für integrierte Anlagen die Mehrkosten für eine entsprechende Bauweise abgegolten werden. Findet nun durch die Weiter- bzw. Wiederverwendung von bestehenden Dachelementen eine Reduktion der Erstellungskosten statt, so rechtfertigt sich die Anwendung eines höheren Vergütungssatzes umso weniger.

3.4. In Berücksichtigung des Obenstehenden erhellt, dass die im Streit liegende Photovoltaik-Installation der Beschwerdegegner zufolge fehlender baulicher Integriertheit in die drei Gebäude von vornherein nicht als integrierte Anlage gemäss Anhang 1.2 Ziffer 2.3 aEnV 2012 qualifiziert werden kann. Ob und in welchem Umfang sie eine Doppelfunktion erfüllt, braucht mithin nicht mehr erörtert zu werden. So oder anders ist die streitbetroffene Anlage der Kategorie der angebauten Anlagen gemäss Anhang 1.2 Ziffer 2.2 aEnV 2012 zuzuordnen.

4.
Zu prüfen bleibt, wie es sich mit dem Ersatz des Vertrauensschadens verhält, welchen die ElCom in ihrer

Verfügung vom 7. Juli 2016 den Beschwerdegegnern zugesprochen hatte (vgl. hiervor Sachverhalt Lit. B.a); zu diesem Punkt äusserte sich das Bundesverwaltungsgericht im hier zu beurteilenden Fall (folgerichtig) nicht, zumal es - wie ausgeführt - anders als die ElCom zum Schluss gelangte, dass der (höhere) KEV-Satz für integrierte Anlagen zur Anwendung gelange und infolgedessen gar kein Schaden vorhanden sei. Da dieser Entscheid jedoch zu korrigieren ist, muss vorliegend auf die Grundlage und die Wirkungen des Vertrauensschutzes sowie auf die Bemessungsweise eines allfälligen Ersatzes des Vertrauensschadens eingegangen werden.

4.1. Nach dem in Art. 9 BV verankerten Grundsatz von Treu und Glauben kann eine unrichtige Auskunft, welche eine Behörde dem Bürger erteilt, unter gewissen Umständen Rechtswirkungen entfalten. Voraussetzung dafür ist, dass: a) es sich um eine vorbehaltlose Auskunft der Behörden handelt; b) die Auskunft sich auf eine konkrete, den Bürger berührende Angelegenheit bezieht; c) die Amtsstelle, welche die Auskunft gegeben hat, dafür zuständig war oder der Bürger sie aus zureichenden Gründen als zuständig betrachten durfte; d) der Bürger die Unrichtigkeit der Auskunft nicht ohne Weiteres hat erkennen können; e) der Bürger im Vertrauen hierauf nicht ohne Nachteil rückgängig zu machende Dispositionen getroffen hat; f) die Rechtslage zur Zeit der Verwirklichung noch die gleiche ist wie im Zeitpunkt der Auskunftserteilung; g) das Interesse an der richtigen Durchsetzung des objektiven Rechts dasjenige am Vertrauensschutz nicht überwiegt (BGE 141 V 530 E. 6.2 S. 538; 137 II 182 E. 3.6.2 S. 193 jeweils mit Hinweisen). Vertrauensschutz setzt nicht zwingend eine unrichtige Auskunft oder Verfügung voraus; er lässt sich auch aus einer blossen behördlichen Zusicherung und sonstigem, bestimmte Erwartungen begründendem Verhalten der Behörden herleiten
(BGE 143 V 95 E. 3.6.2 S. 103; BGE 111 Ib 116 E. 4 S. 124; Urteil 8C 914/2015 vom 9. Mai 2016 E. 5.3).

4.2. Bezüglich die auszurichtenden Vergütungen für erstellte Photovoltaik-Anlagen hatte das Bundesamt für Energie als Vollzugshilfe die Richtlinie ̈kostendeckende Einspeisevergütung KEVërlassen (KEV-Richtlinie). In deren Version 1.2, datierend vom 1. Oktober 2011, waren drei Leitsätze zur Qualifikation von integrierten Photovoltaik-Anlagen enthalten (Ziff. 3 der KEV-Richtlinie), wovon die ersten zwei für den hier zu beurteilenden Fall von Bedeutung sind:
Leitsatz 1 besagt, dass die Photovoltaik-Module eine Doppelfunktion erfüllen und einen Teil der Konstruktion ersetzen, z.B. Photovoltaik-Module anstelle von Dachziegeln oder Fassadenelementen. Wird ein Modul entfernt, ist die ursprüngliche Funktion der Konstruktion nicht mehr oder nur noch notdürftig erfüllt, so dass ein Ersatz unabdingbar ist. Der Leitsatz 1 konkretisiert damit die Voraussetzungen, unter denen eine Anlage im eigentlichen Sinn als integriert gilt.
Leitsatz 2 hält fest, dass die Photovoltaik-Module eine vollständige und homogene Gebäudeoberfläche bilden müssen, ohne dass von der Gebäudekonstruktion etwas sichtbar ist. Allenfalls sind passende Blindmodule einzusetzen. Grossflächige Spenglereinfassungen zur Kompensation von Modulbreiten sind nicht zulässig. An den Randabschlüssen seitlich, am First und an der Traufe darf die Unterkonstruktion nicht sichtbar sein. Anlagen, die die Voraussetzungen von Leitsatz 2 erfüllen, werden als öptisch integriertb̈zw. als s̈cheinintegriertq̈ualifiziert und den eigentlichen integrierten Anlagen gemäss Leitsatz 1 gleichgesetzt.
Indessen entsprach die Qualifikation von Anlagen gemäss Leitsatz 2 der genannten KEV-Richtlinie nicht den Vorgaben der Energieverordnung (vgl. E. 2 hiervor; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-4730/2014 vom 17. September 2015 E. 6.3). Aus diesem Grund nahm die Swissgrid AG im Verlaufe des Jahres 2013 eine Praxisänderung vor, mit welcher die Gleichsetzung der öptisch integriertenb̈zw. s̈cheinintegriertenP̈hotovoltaik-Anlagen gemäss Leitsatz 2 der KEV-Richtlinie mit den eigentlichen integrierten Anlagen gemäss Leitsatz 1 der KEV-Richtlinie aufgehoben wurde. Diese Praxisänderung wurde vom Bundesverwaltungsgericht mit dem bereits erwähnten Urteil A-4730/2014 vom 17. September 2015 E. 6 als rechtmässig bezeichnet. Per 1. Januar 2014 wurde die erwähnte Version 1.2 der KEV-Richtlinie vom 1. Oktober 2011 durch eine Version 1.3 ersetzt, mit welcher die genannten Leitsätze auch formell aufgehoben wurden.

4.3. Im vorliegenden Fall wurde die streitbetroffene Anlage im Jahr 2013, d.h. noch während des Inkraftstehens der Version 1.2 der KEV-Richtlinie erstellt und in Betrieb genommen. Dass die Anlage die Qualifikationsmerkmale von öptisch integriertenb̈zw. s̈cheinintegriertenÄnlagen gemäss Leitsatz 2 dieser Version der KEV-Richtlinie erfüllt, wird von keiner Verfahrensbeteiligten bestritten. Ebenso ist erstellt, dass die Anlage am 12. Dezember 2013 von einer akkreditierten Inspektionsstelle zertifiziert und gemäss diesen Qualifikationsmerkmalen noch als integriert bezeichnet wurde.

In ihrer Verfügung vom 7. Juli 2016 gelangte die ElCom zum Schluss, die Beschwerdegegner im vorliegenden Verfahren hätten mit dem Ziel, den zweiten Leitsatz der damaligen KEV-Richtlinie zu erfüllen und im Vertrauen auf diesen Leitsatz als behördliche Zusicherung, Dispositionen getroffen, weswegen sie Anspruch auf Schadenersatz hätten. Dies bestreitet auch der Beschwerdeführer im vorliegenden Verfahren ausdrücklich nicht (Ziff. 6 der Beschwerdeschrift).

4.4. Vorab steht diesbezüglich die Frage nach den Wirkungen des Vertrauensschutzes im konkreten Fall im Raum: Die Zusprechung von Schadenersatz setzt voraus, dass das öffentliche Interesse an der richtigen Rechtsanwendung die privaten Interessen der Beschwerdegegner an einer Qualifizierung der Anlage nach den Massstäben der inzwischen aufgehobenen Fassung der KEV-Richtlinie überwiegt. Dies behauptet die ElCom in ihrem Entscheid vom 7. Juli 2016 unter Berufung auf die Praxis des Bundesverwaltungsgerichts. Tatsächlich hat die Vorinstanz beispielsweise im Urteil A-4730/2014 vom 17. September 2015 E. 7.4.3 - 7.4.5 und E. 8.1 - 8.3 sowie im Urteil A-84/2015 vom 8. Dezember 2015 E. 8.2.3 und E. 9.1 festgehalten, dass angesichts der knappen Mittel für die Förderung erneuerbarer Energien und der drohenden erheblichen Belastung des KEV-Fonds im Fall der Gewährung des Bestandesschutzes, welche gar die Funktionsfähigkeit des KEV-Fonds ernsthaft gefährden könne, die öffentlichen Interessen die privaten klar überwögen, weshalb eine Bindung an die Vertrauensgrundlage durch Vergütung des höheren Tarifs für integrierte Anlagen zu verweigern und die zu schützende Person hierfür zu entschädigen sei. Diese Ausführungen wurden im vorliegenden bundesgerichtlichen Verfahren von keiner Beteiligten bestritten. Wie es sich damit verhält, muss an dieser Stelle nicht abschliessend geklärt werden, wie die nachfolgenden Ausführungen zeigen.

4.5. Zur Frage nach der Bemessung einer finanziellen Entschädigung führte die ElCom in ihrem Entscheid vom 7. Juli 2016 (Rz. 38 ff.) aus, gemäss der Praxis des Bundesverwaltungsgerichts könne für die Zusatzaufwendungen, welche im Hinblick auf die Erfüllung des früheren zweiten Leitsatzes der KEV-Richtlinie getätigt worden seien, auch eine pauschale Entschädigung ausgerichtet werden. Mit einer Pauschalentschädigung, so die ElCom weiter, könne einerseits die Gleichbehandlung der betroffenen Anlagebesitzer und andererseits ein effizienter Vollzug gewährleistet werden. Das Bundesamt für Energie schlage in einem Amtsbericht vom 15. März 2016 vor, die pauschale Entschädigung an die Anlageleistung zu koppeln und dabei einen Satz zwischen Fr. 100.– und Fr. 200.– pro Kilowatt peak (Masseinheit zur Kennzeichnung der genormten elektrischen Leistung eines Photovoltaik-Moduls; kWp) anzuwenden. Unter Berücksichtigung von Abrechnungen zu den tatsächlichen Mehrinvestitionen in gleich gelagerten Fällen erachtete die ElCom hier eine pauschale Entschädigung von Fr. 150.–/kWp als angemessen, was bei einer massgeblichen Leistung der streitbetroffenen Anlage von 436.32 kWp insgesamt Fr. 65'448.– ausmache.
Die Beschwerdegegner machten demgegenüber vor Bundesverwaltungsgericht im Sinne eines Eventualbegehrens einen Schaden in Höhe von Fr. 364'238.– geltend. Dieser setzt sich zusätzlich zur Pauschalentschädigung von Fr. 65'448.– zusammen aus behaupteten Kosten von Fr. 100'000.– für die Änderung der Dachkonstruktion der Scheune, der angeblich entgangenen Rendite auf das investierte Kapital, ausmachend Fr. 148'790.–, sowie einem geltend gemachten Minderertrag der Anlage für 10 Jahre zu je Fr. 5'000.–, resultierend in gesamthaft Fr. 50'000.–.
Der Beschwerdeführer beschränkt sich vor Bundesgericht auf den Vermerk, dass nur der tatsächlich zur Erfüllung des Leitsatzes 2 der früheren KEV-Richtlinie notwendige und belegte Mehraufwand (wie allfällige Spenglerarbeiten zum Anbringen von Blechabdeckungen und die dafür notwendigen Materialkosten) als Schaden zu betrachten sei; keinesfalls wären demgegenüber angebliche Kosten für die Änderungen der Dachkonstruktion der Scheune, eine angeblich entgangene Rendite auf dem investierten Kapital oder ein angeblicher Minderertrag der Anlage bei der Schadensberechnung zu berücksichtigen (Ziff. 6 der Beschwerdeschrift).
In ihrer Vernehmlassung wenden die Beschwerdegegner diesbezüglich ein, ein Vertrauensschaden habe alle Schäden zu erfassen, welche dem Bürger durch unrichtige oder irreführende Weisungen entstanden seien. Als Schaden gelte die Differenz der wirtschaftlichen Situation des Geschädigten mit und ohne die Handlungen, welche er im Vertrauen auf die behördlichen Anordnungen getätigt habe; Folgeschäden seien davon nicht ausgeschlossen.

4.6. Zwischen den Parteien ist somit umstritten, welche Posten bei der Schadensberechnung zu berücksichtigen sind. Das Bundesverwaltungsgericht hatte noch keine Veranlassung, sich im vorliegenden Fall dazu zu äussern.

In den bereits erwähnten früheren Entscheiden A-4730/2014 vom 17. September 2015 E. 8.3 und A-84/2015 vom 8. Dezember 2015 E. 9.1 führte das Bundesverwaltungsgericht zwar aus, dass auch die Möglichkeit einer Pauschalentschädigung bestehe. In den beiden genannten Fällen legte es die Entschädigung jedoch anhand der Baukosten für die jeweilige Anlage resp. anhand der konkret nachgewiesen Mehrkosten für die optisch integrierte Bauweise fest. Zu der von der ElCom in ihrem Entscheid vom 7. Juli 2016 angewandten abstrakten Berechnungsmethode für eine Pauschalentschädigung sowie zum gewählten Ansatz von Fr. 150.–/kWp konnte sich das Bundesverwaltungsgericht soweit ersichtlich noch nie äussern. Aus diesem Grund erscheint es vorliegend angezeigt, die Angelegenheit an die Vorinstanz zurückzuweisen, damit sich das Bundesverwaltungsgericht generell zur Frage des Vertrauensschutzes sowie gegebenenfalls zu dessen Rechtsfolgen und insbesondere auch zur Bemessung einer allfälligen (Pauschal-) Entschädigung im vorliegenden Fall
aussprechen kann.

5.
Gemäss dem Obenstehenden ist die Beschwerde gutzuheissen. Das angefochtene Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist aufzuheben, und die Angelegenheit ist zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückzuweisen.
Bei diesem Ausgang des Verfahrens tragen die Beschwerdegegner die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens unter solidarischer Haftung (Art. 66 Abs. 1 und Abs. 5 BGG). Parteientschädigungen sind nicht zu entrichten (Art. 68 Abs. 1-3 BGG).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen, das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 16. Januar 2017 aufgehoben und die Angelegenheit zur Neubeurteilung im Sinne der Erwägungen an die Vorinstanz zurückgewiesen.

2.
Die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens in Höhe von Fr. 7'500.– werden den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und dem Bundesverwaltungsgericht, Abteilung I, schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 10. Januar 2018

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Seiler

Der Gerichtsschreiber: Zähndler