

**Titel:**

**Beihilfefähigkeit eines Solarparks**

**Normenkette:**

DirektZahlDurchV § 12 Abs. 3 Nr. 6

VO (EU) Nr. 1307/2012 Art. 24 Abs. 1, Art. 24 Abs. 2, Art. 32 Abs. 3 lit. a, Art. 32 Abs. 3 lit. b

VO (EU) Nr. 1305/2013 Art. 31 Abs.

VO (EU) Nr. 1307/2013 Art. 4 lit. c

**Leitsätze:**

1. Die Beihilfefähigkeit einer Fläche hängt allein von ihrer tatsächlichen Nutzung (auch) als landwirtschaftliche Fläche ab. Dass landwirtschaftlich genutzte Flächen auch anderen Zwecken, nämlich dem gewerblichen Betrieb eines Solarparks dienen, führt nicht dazu, dass die Flächen ihre Eigenschaft als „beihilfefähige Flächen“ verlieren. (Rn. 33) (redaktioneller Leitsatz)

2. Für den Fall sich überlagernder Nutzungen ist zu prüfen, ob die zur Energiegewinnung durch Solarmodule gehörenden Maßnahmen die landwirtschaftliche Tätigkeit durch ihre Intensität, Art, Dauer oder ihren Zeitpunkt stark einschränken. Im Rahmen dieser Beurteilung sind sämtliche tatsächliche Gegebenheiten der verschiedenen Nutzungen der in Rede stehenden Flächen zu berücksichtigen. (Rn. 34) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Zahlungsanspruch, beihilfefähige Flächen, Solarpark, hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt, Versagungsgegenklage, Beihilfe, Nutzung, landwirtschaftliche Fläche, Direktzahlung, überlagernde Nutzung, Nutzungskonkurrenz

**Rechtsmittelinstanzen:**

VGH München, Urteil vom 01.06.2021 – 6 BV 19.98

BVerwG Leipzig, Beschluss vom 14.02.2022 – 3 B 21.21

BVerwG Leipzig, Urteil vom 09.03.2023 – 3 C 6.22

**Fundstelle:**

BeckRS 2018, 35338

**Tenor**

I. Der Beklagte wird verpflichtet, dem Kläger bezüglich des Feldstücks 180 für eine Fläche von 3,82 ha und bezüglich des Feldstücks 181 für eine Fläche von 11 ha die mit Mehrfachantrag vom 13.04.2015 beantragten Zahlungsansprüche zuzuweisen und Direktzahlungen für das Jahr 2015 zu gewähren. Der Bescheid vom 14.11.2016 des Amts für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten N ... in Gestalt des Widerspruchbescheids vom 04.10.2017 der Staatlichen Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten wird aufgehoben, soweit sie dieser Verpflichtung entgegenstehen.

II. Die Kosten des Verfahrens trägt der Beklagte.

III. Das Urteil ist im Kostenpunkt vorläufig vollstreckbar.

Der Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Berufung gegen das Urteil wird zugelassen.

**Tatbestand**

Gegenstand des Verfahrens ist die Gewährung der mit Mehrfachantrag vom 13.4.2015 beantragten Zuweisung von Zahlungsansprüchen, der Zahlung der Basisprämie durch Aktivierung der Zahlungsansprüche (Greeningprämie), sowie die Umverteilungsprämie für aktivierte Zahlungsansprüche im Jahr 2015 für vom Kläger landwirtschaftlich genutzte Flächen eines Solarparks. Mit Bescheid des Amts für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten N ... (AELF) vom 7.12.2015 wurden dem Kläger 90,26 Zahlungsansprüche und mit Bescheid vom 10.12.2015 Direktzahlungen für das Jahr 2015 in Höhe von 26.886,51 Euro für 90,46 ha gewährt. Beiden Bescheiden ist gemeinsam, dass die Solarparkflächen und somit das Feldstück 180 mit 4,60 ha und das Feldstück 181 mit 13,77 ha nicht berücksichtigt worden sind. Aufgrund einer Teilung des Feldstückes 180 in 180 neu und 282 wurden dem Kläger 1,18 Zahlungsansprüche zugewiesen und hierfür weitere 325,80 € an Direktzahlungen für das Jahr 2015 gewährt. Dies geschah durch die Bescheide des Amts für AELF vom 16.9.2016 (ZA) und 14.11.2016 (DZP).

## 2

Die genannten Flächen liegen im Geltungsbereich des Bebauungs- und Grünordnungsplans „Solarpark ...“, der ein Sondergebiet für Anlagen zur Nutzung der Sonnenenergie festsetzt. Auf dem Feldstück 181 und auf dem westlichen Teil des Feldstücks 180 stehen Solarmodule, der östliche Teil des Feldstücks 180 und das Feldstück 179 sind naturschutzrechtliche Ausgleichsflächen. Der Kläger hatte bereits im Jahr 2007 im Flächen- und Nutzungsnachweis zum Mehrfachantrag die Nutzung der Feldstücke mit dem Code 441 (Grünlandeinsaat - Wiesen, Mähweiden, Weiden) angegeben, bei den Feldstücken 180 und 181 Teilflächen mit dem Code 990 (sonstige nicht landwirtschaftlich genutzte Fläche), die von dem Beklagten als nichtbeihilfefähig angesehen wurden. Deshalb war bereits beim Verwaltungsgericht Regensburg ein Verfahren mit dem Az. RO 7 K 12.1842 anhängig, bei dem der Kläger obsiegte. In der mündlichen Verhandlung im damaligen Verfahren Az. RO 7 K 12.1842 haben die Beteiligten übereinstimmend erklärt, dass die Größe der für die Beweidung nutzbaren Fläche beim Feldstück 181 11 ha und bei der bebauten (westlichen) Fläche des Feldstücks 180 3,82 ha beträgt. Für diese Flächen erhielt der Kläger in der Vergangenheit Betriebsprämien und Ausgleichszulagen, da die Flächen aufgrund des rechtskräftigen Urteils des Bayer. Verwaltungsgerichtshofs vom 19.4.2016 Az. 21 B 15.2391 und des vorausgegangenen Urteils des VG Regensburg vom 11.12.2013 Az. RO 7 K 12.1842 als beihilfefähige Flächen anzuerkennen waren. In diesen Entscheidungen wird darauf abgestellt, dass diese Flächen aufgrund der Schafbeweidung hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt werden und eine starke Einschränkung durch die gleichzeitige Nutzung für die Aufstellung von Photovoltaikanlagen nicht besteht.

## 3

Aufgrund der Änderung der Rechtslage, insbesondere aufgrund des Inkrafttretens der Direktzahlungs-Durchführungsverordnung (DirektZahlDurchVO) ist der Beklagte der Ansicht, dass die Förderfähigkeit der streitgegenständlichen Flächen nach der neuen Rechtslage nicht mehr gegeben sei. Er hat daher die genannten Flächen in seinem Bescheid vom 14.11.2016 nicht berücksichtigt. Dagegen hat der Kläger fristgerecht Widerspruch eingelegt und am 4.8.2017 beim Verwaltungsgericht Regensburg Untätigkeitsklage erhoben. Während des gerichtlichen Verfahrens wies die Staatliche Führungsakademie für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten mit Widerspruchsbescheid vom 4.10.2017 die Widersprüche des Klägers vom 29.2.2016, vom 19.6.2016, vom 3.10.2016 und vom 26.11.2016 gegen die Bescheide des AELF vom 7.12.2015, vom 10.12.2015, vom 16.9.2016 und 14.11.2016 als unbegründet zurück. In den Gründen wird ausgeführt, dass die seit 1.1.2015 geltende Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 in Verbindung mit § 12 Abs. 3 Nummer 6 DirektZahlDurchV klar festlege, dass Solarparkflächen nicht beihilfefähige Flächen seien. Art. 32 Abs. 3 Buchst. b der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ermächtigt die Mitgliedstaaten dazu, ein Verzeichnis der Flächen zu erstellen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden. Dem ist Deutschland mittels des Direktzahlungsdurchführungsgesetzes und § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchV an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe nachgekommen. Dort sei bestimmt:

„Unbeschadet dessen, ob eine Fläche eine landwirtschaftliche Fläche ist, werden folgende Flächen hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt:

6. Flächen, auf denen sich Anlagen zur Nutzung von solarer Strahlungsenergie befinden“.

## 4

Bei den Flächen des Klägers, für welche keine Zahlungsansprüche zugewiesen und infolgedessen keine Direktzahlungen gewährt wurden, handle es sich unstreitig um Flächen, auf denen sich Anlagen zur

Nutzung von solarer Strahlungsenergie befinden. Hinsichtlich weiterer Einzelheiten wird auf den Inhalt des Widerspruchsbescheids Bezug genommen.

**5**

Der Kläger ließ ausführen:

**6**

Der Widerspruchsbescheid werde in das Verfahren einbezogen. Es werden auch die Bescheide des Beklagten vom 10.12.2015, 7.12.2015 und 16.9.2016 in das Verfahren einbezogen. Die Bescheide seien durch den Bescheid vom 14.11.2016 und 16.9.2016 geändert worden. Zudem werde klargestellt, dass die Größe der für die Beweidung nutzbaren Flächen beim Feldstück 181 (Solar ... 1) 11 ha und bei der bebauten westlichen Fläche des Feldstücks 180 (Solar ... 2) 3,82 ha beträgt, wie bereits im Verfahren des VG Regensburg Az. RO 7 K 12.1842 unstreitig gestellt war. Denn die Fundamente der Solarmodule werden als versiegelte Flächen von den übrigen landwirtschaftlichen Flächen abgezogen. Dementsprechend beziehe sich die vorliegende Klage auf diese beweidbaren Flächenanteile der Feldstücke.

**7**

Der Kläger ließ sinngemäß beantragen,

den Beklagten zu verpflichten, unter Aufhebung der insoweit erfolgten Ablehnung des Antrags des Klägers vom 13.4.2015, dem Kläger Zahlungsansprüche auf die Feldstücke 180 für eine Fläche von 3,82 ha und bezüglich des Feldstücks 181 für eine Fläche von 11 ha für das Jahr 2015 zuzuweisen (Klageschrift vom 11.9.2017 und 27.10.2017).

**8**

Zur Begründung der Klage wird in verschiedenen Schriftsätzen, u.a. durch Bezugnahme auf das bereits abgeschlossene Verfahren (RO 7 K 12.1842), im Wesentlichen folgendes ausgeführt:

**9**

Bei den Flächen handle es sich um (früheres) Ackerland, auf das im Zuge des Baus des Main-Donau-Kanals erhebliche Mengen tonhaltiger Erde in einer Schicht von bis zu 8 m aufgetragen worden seien, die mit Humus abgedeckt sei. Wegen dieser besonderen Voraussetzungen werde auch in relativ trockenen Zeiten des Jahres ein sehr gutes Aufwuchsergebnis für das Futter erzielt. Auf den Flächen wachse Klee gras, das beste Futter, das es für Schafe gebe. Die eingezäunten Flächen böten überdies gerade durch die aufgebauten Module Witterungsschutz und hielten starken Sonnenschein, Regen und Wind von den Schafen ab. Es sei damit die ideale Weide. Es gebe auch keine negativen Verschattungseffekte (wie an Waldrändern) und keine Moosbildung. Der Kläger beweidete die Flächen seit dem Jahr 2004 regelmäßig derzeit mit 80 bis 100 Schafen auf dem Feldstück 181 und mit ca. 40 Schafen auf dem Feldstück 180. Die Schafe würden ab April jeden Jahres auf die Fläche getrieben und blieben bis Anfang des Winters, solange Futter vorhanden sei. Auf den Flächen befänden sich in gereihter Aufständigung dauerhaft montierte einachsige Solarmodule zur Erzeugung von Strom. Diese behinderten die Beweidung jedoch nicht. Die Beweidung der Flächen unter und neben den Solarmodulen durch die Schafe sei tatsächlich möglich und werde seit Jahren ohne Probleme durchgeführt. Vielmehr wirkten sich die mit dem Sonnenstand drehenden Module positiv auf die Schafe aus, da sie sie sowohl Schatten als auch Regenschutz bieten würden. Auch sei die Vegetation unterhalb der Module aufgrund des mit dem Sonnenstand wandernden Schattenwurfs nicht verringert. Die Flächen würden von den Schafen sehr sauber abgefressen, sodass nur in geringem Umfang Weidepflegemaßnahmen notwendig seien, zum Beispiel werde vereinzelt unter den Solarmodulen vorhandene Verbuschung mit dem Balkenmäher oder einer Motorsense abgemeldet. Diese Arbeiten seien wegen der mittags waagrecht Stellung der Module ohne weiteres möglich.

**10**

Aus diesem Grund hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil vom 19.4.2016 (21 B 15.2391 -juris-) eine hauptsächliche landwirtschaftliche Nutzung der konkret streitbefangenen Flächen bejaht. Entscheidend sei danach in Anknüpfung an den EuGH nicht der Schwerpunkt der Nutzung, sondern, ob die landwirtschaftliche Tätigkeit durch die nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit erheblich beeinträchtigt werde. Eine solche Beeinträchtigung der Tätigkeit des Klägers hat der VGH durch die Solarmodule gerade nicht erkannt. Seit dem 1.1.2005 bestehe ein förmlicher Pachtvertrag. Bei der Bewirtschaftung sei stets der Wille des Klägers maßgeblich für die Entscheidungen gewesen. Das (im Pachtvertrag vorgesehene) Beweidungskonzept stehe allein in der Entscheidungskompetenz des Klägers und solle lediglich zur

Abstimmung mitgeteilt werden. Nach dem Pachtvertrag benenne der Eigentümer geeignete Stellen für Tränke, Futterstellen oder Hützeläune; der Kläger könne sich dann selbst aussuchen, welche dieser Stellen er jeweils benutze. Die Zutrittsregelung im Pachtvertrag sichere gerade den ungehinderten Zugang für den Kläger. Das Nutzungsrecht für die landwirtschaftlichen Weideflächen stehe dem Kläger exklusiv und uneingeschränkt zu; niemand anderes, auch nicht der Eigentümer, dürfe die gepachtete Fläche landwirtschaftlich nutzen. Die Bewirtschaftung durch Beweidung der teilweise durch Fundamente von Photovoltaikanlagen unterbrochenen Fläche sei mit dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt, der Landschaft und ihrer Merkmale, der natürlichen Ressourcen und der genetischen Vielfalt vereinbar. Im Urteil des EuGH vom 14.10.2010 - C-61/09 sei festgestellt worden, dass eine landwirtschaftliche Nutzung auch dann beihilfefähig ist, wenn der überwiegende Zweck in der Verfolgung der Ziele der Landschaftspflege und des Naturschutzes besteht und eine landwirtschaftliche Tätigkeit auch dann vorliegt, wenn der Landwirt Weisungen der Naturschutzbehörde unterliegt und dass auch bei unentgeltlicher Überlassung eine Zuordnung zum Betrieb gegeben ist, wenn der Landwirt die Fläche für einen Zeitraum von mindestens 10 Monaten mit hinreichender Selbständigkeit für seine landwirtschaftliche Tätigkeit nutzt. Daraus sei zu schlussfolgern, dass für die Solarparkflächen die Beihilfefähigkeit bestehe.

## 11

§ 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchV verstoße gegen die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 und sei wegen Unionsrechtswidrigkeit nicht anzuwenden. Alle Stellen eines Mitgliedstaates hätten die Einhaltung des Unionsrechts sicherzustellen und aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts entgegenstehendes nationales Recht unangewendet zu lassen. Eine Normenkontrollklage sei dafür nicht notwendig.

## 12

Die Kriterien für die Bewertung, wann eine Fläche tatsächlich landwirtschaftlich genutzt wird, seien in Art. 32 Abs. 3 lit a) Verordnung (EU) Nr. 1307 /2013 abschließend geregelt. Danach werde eine landwirtschaftliche Fläche eines Betriebes hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit stark eingeschränkt zu sein. Dies sei nach dem Erwägungsgrund 26 der genannten Verordnung der für alle Mitgliedstaaten gemeinsame Maßstab. Dieser Maßstab sei nicht neu, sondern habe auch den Vorgängerregelungen zu Grunde gelegen, wie auch in der Rechtsprechung des europäischen Gerichtshof mehrfach ausgeführt worden sei, insbesondere auch EuGH vom 2.7.2015 Rs. C-684/13, juris Rn.56 ff. „Demmer“.

## 13

Der Beklagte schließe nun aus dem Vorhandensein der Regelung in Art. 32 Abs. 3 lit b) dieser Verordnung, demzufolge die Mitgliedstaaten ein Verzeichnis der Flächen erstellen können, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden, dass es den Mitgliedstaaten selbst überlassen bleibe, festzulegen, welche Flächen nach welchen Kriterien hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt würden und welche nicht. Der Sache nach gehe der Beklagte mithin von einer Art Abweichungskompetenz aus. Dieser Gedanke komme auch strukturell in § 12 Abs. 3 DirektZahlDurchV zum Ausdruck. Es werden dort Flächen aufgezählt, die nach dortiger Festlegung hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt werden, „unbeschadet dessen, ob eine Fläche eine landwirtschaftliche Fläche ist“. Eine landwirtschaftliche Fläche sei aber nach Art. 32 Abs. 2 lit a) der genannten Verordnung per Definition eine Fläche, die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt werde „oder, wenn die Fläche auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird.“ Mit anderen Worten sei es nach § 12 Abs. 3 der DirektzahlDurchV egal, ob die Flächen die Anforderungen des Art. 32 Abs. 3 lit. a) der genannten EU-Verordnung erfüllen. Damit überdehnt der Beklagte und vor ihm der Ordnungsgeber die Klausel des Art. 32 Abs. 3 lit. b) dieser Verordnung. Denn selbstverständlich sei Art. 32 Abs. 3 dieser Verordnung nicht so zu lesen, dass in lit. a) Kriterien aufgestellt werden, von denen die Mitgliedstaaten nach lit. b) nach Belieben abweichen können. Vielmehr sei den Mitgliedstaaten angesichts des Erwägungsgrund Nummer 26 der Verordnung aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit nur die Möglichkeit eingeräumt, für ihre jeweiligen Gebiete mit den jeweiligen Besonderheiten ein Verzeichnis zu erstellen, das auf der Anwendung der unionsrechtlichen Vorgaben beruhe, sodass die Erfassung oder der Ausschluss der betreffenden Flächen auf einer Subsumtion unter die unionsrechtlichen Kriterien beruhe, nicht aber auf einer nationalen Sonderregelung in Abweichung von eben diesen unionsrechtlichen Kriterien. Es sei entgegen den Ausführungen des Beklagten nichts dafür ersichtlich, dass der Unions-Gesetzgeber gewollt habe, dass die

Mitgliedstaaten insoweit eigene Regelungen treffen und von der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 abweichen können sollen.

#### 14

Aus Gründen der Rechtssicherheit- und Klarheit sollen sie ein Verzeichnis der Flächen erstellen können, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden und daher nicht beihilfefähig seien. Die Kriterien für diese Bewertung seien allerdings durch die Verordnung für alle Mitgliedstaaten gemeinsam festgelegt. Da die nationale Regelung davon abweiche, müsse sie aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts unangewendet bleiben.

#### 15

Soweit der Beklagte ausführt, es könne sich bei den streitgegenständlichen Flächen nicht um landwirtschaftliche Flächen handeln, weil die Nutzung als Solarparkflächen im Vordergrund stehe und sie damit nicht hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt werden, verkenne er wiederum den entscheidenden Maßstab. Unionsrechtlich komme es auf die tatsächliche Nutzung an und im Fall einer mehrfachen Nutzung der Fläche darauf an, ob die nichtlandwirtschaftliche Nutzung die landwirtschaftliche Tätigkeit stark einschränkt. Nicht maßgeblich ist hingegen, welche Nutzung im Vordergrund stehe. Hierauf hat der Generalanwalt in seinen Schlussanträgen zur Rechtssache cc- 684/13 (Johannes Demmer) explizit hingewiesen. Er habe insoweit ausgeführt, dass mit dem Begriff der „hauptsächlichen Nutzung“ nicht gemeint sei, dass die auf der fraglichen Fläche ausgeübte nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit lediglich eine reine Nebentätigkeit oder beiläufige Tätigkeit sein dürfe, damit sie der Einstufung der Fläche als beihilfefähig nicht entgegenstehe. Die Schwelle sei niedrig anzusetzen. Diesen Rechtsstandpunkt habe sich der EuGH in mehreren Entscheidungen zu eigen gemacht kommt.

#### 16

Soweit den Mitgliedstaaten in Art. 32 lit. b) der genannten Verordnung anheimgestellt wird, ein Verzeichnis der Flächen zu erstellen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden, liege darin keine Ermächtigung für eine nationale Abweichung von den Vorgaben des Abs. 3 lit. a) der Verordnung. Vielmehr gehe es hier nur um eine Zusammenstellung von Flächen bzw. möglicherweise auch Typisierungen von Flächen, die nach den Kriterien der Verordnung und der EuGH-Rechtsprechung nicht als landwirtschaftliche Flächen eingeordnet werden können. Dementsprechend stellen die in § 12 Abs. 2 der DirektZahlDurchV genannten Maßstäbe eine zulässige Konkretisierung dar. Soweit allerdings § 12 Abs. 3 einen pauschalen Flächenausschluss vorsehe, - und zwar nach dem Wortlaut ausdrücklich „ungeachtet dessen, ob eine Fläche eine landwirtschaftliche Fläche ist“ - stehe dies mit den Vorgaben der Verordnung Nummer 1307/2013 nicht im Einklang. Es sei daher auch nicht nachvollziehbar, warum nach Auffassung des Beklagten die Regelung in § 12 Abs. 3 DirektZahlDurchV mit den Entscheidungen des EuGH „Wree“ (Rs. C 422/13) und „Demmer“ (Rs. C 684/13) in Einklang stehen soll. Nach wie vor gültig seien insoweit die Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs in seinem Urteil vom 21.4.2016 (21 B 15.2391).

„Der Beklagte hätte an den vom Unionsgesetzgeber für den Fall überlagernder Nutzungen getroffenen Regelungen und Begriffsdefinitionen ausgerichtet im zu entscheidenden Fall gegebenenfalls darlegen müssen, dass und aus welchen Gründen eine starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Tätigkeit des Klägers in Form der Schafsbeweidung unter den aufgeständerten Solarmodulen gegeben ist. Ein allgemeiner Verweis auf die bisherigen Erfahrungen einer Nutzungskonkurrenz von Solarpark und Schafsbeweidung, die zu dem nicht näher fachlich belegt werden können, zur konkreten Frage der starken Einschränkungen der vom Kläger ausgeübten landwirtschaftlichen Tätigkeit durch die Solarparknutzung genügt nicht“ (Rn. 51).

#### 17

Der Beklagte hat weder im anhängigen Verfahren noch im dortigen Verfahren substantiiert dargelegt, dass die landwirtschaftliche Tätigkeit des Klägers auf den hier in Streit stehenden Flächen nur stark eingeschränkt erfolgen könnte.

#### 18

Der Beklagte beantragt,  
die Klage abzuweisen.

#### 19

Die mit Photovoltaikmodulen ausgestatteten Flächen seien nichtlandwirtschaftliche Flächen, weil die Nutzung als Solarparkflächen im Vordergrund stehe, damit die Flächen nicht hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt würden. Die Flächen würden keine Dauergrünlandflächen darstellen. Darüber hinaus sei der Beklagte der Auffassung, dass die Flächen nicht uneingeschränkt bewirtschaftet werden könnten. Dazu werden entsprechende Bilder des Solarparks (Anlagen B1 bis B9) übersandt. Zahlungsansprüche für eine Basisprämie könnten für einen Solarpark nicht gewährt werden, da es sich nicht um beihilfefähige Flächen handele. Nach § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchV seien Flächen, auf denen sich Anlagen zur Nutzung von solarer Strahlungsenergie befinden, nicht beihilfefähig, weil sie hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt würden. Diese Regelung verstoße nicht gegen die Verordnung (EU) Nummer 1307/2013 und sei deshalb nicht unionsrechtswidrig. Art. 32 Abs. 3 lit b) der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 eröffne den Mitgliedstaaten die Option, ein „Verzeichnis der Flächen“ zu erstellen („können“). Hinsichtlich des Abs. 3 Buchstabe a) sei dies eine Verpflichtung, hinsichtlich des Abs. 1 Buchstabe b) eine Option. Dies sei die Befugnis zur Erstellung eines Verzeichnisses von entsprechenden Flächenkategorien. Art. 32 Abs. 3 Unterabsatz 2 dieser Verordnung gebe den Mitgliedstaaten auf, Kriterien für die Umsetzung des Art. 32 Abs. 3 auf ihrem Hoheitsgebiet festzulegen. Dies sei in § 12 DirektZahlDurchV geschehen. Auszugehen sei bei der Prüfung, ob eine Fläche hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird, also von § 12 Abs. 3 Direkt-ZahlDurchV und nicht unmittelbar von Art. 32 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 1307/ 2013. In § 12 DirektZahlDurchV sei zuerst der Abs. 3 zu prüfen, der sich auf die den Mitgliedstaaten in Art. 32 Abs. 3 lit. b) eingeräumten Option stützt, ein nicht abschließendes Verzeichnis von Flächen aufzustellen, die hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt werden. Solche Flächen seien nicht beihilfefähig. Art. 32 Abs. 3 Satz 3 der EU-Verordnung sei offen formuliert, nenne insbesondere keine Kriterien, die die Mitgliedstaaten bei der Erstellung des Verzeichnisses der Flächen zu beachten hätten. Damit sei auch § 12 Abs. 3 DirektZahlDurchV EUkonform. Die Regelung diene der Verwaltungsvereinfachung. Dies sei in den Massenverfahren der jährlich gewährten Direktzahlungen von großer Bedeutung. In Deutschland würden jährlich etwas über 300.000 Anträge im Umfang von insgesamt 16 Millionen ha bearbeitet werden. Das Verzeichnis der Flächenkategorien in § 12 Abs. 3 DirektZahlDurchV berücksichtige die Erfahrungen, welche Flächen für die Direktzahlungen angemeldet wurden oder werden. Es könne sich bei Flächen der dort genannten Kategorien im Einzelfall entweder um landwirtschaftliche Flächen im Sinne der Definitionen handeln oder um andere, also nichtlandwirtschaftliche Flächen. Daher sei im einleitenden Satzteil von § 12 Abs. 3 DirektZahlDurchV vorsorglich formuliert: „Unbeschadet dessen, ob eine Fläche eine landwirtschaftliche Fläche ist“. Andernfalls hätte das Risiko bestanden, dass die Aufnahme von Flächenkategorien in das Verzeichnis als Präjudiz dafür angesehen worden wäre, bei Flächen der aufgenommenen Flächenkategorien handele es sich immer um landwirtschaftliche Flächen.

## **20**

Die Regelung des § 12 DirektZahlDurchV stehe auch in Übereinstimmung mit den Entscheidungen des EuGH im Verfahren C-422/13 „Wree“ und im Verfahren C-6847/13 „Demmer“ sowie mit der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.11.2012 (3 B 17.12), die bei der Erstellung des Verzeichnisses berücksichtigt worden seien.

## **21**

Die Parteien haben auf mündliche Verhandlung verzichtet.

## **22**

Ergänzend wird auf die gewechselten Schriftsätze der Parteien, auf die Gerichtsakten (Urteil des Verwaltungsgericht Regensburg vom 11.12.2013, Az. RO 7 K 12.1842) sowie auf den vorgelegten Vorgang des Beklagten Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

## **23**

Das Gericht konnte ohne mündliche Verhandlung durch Urteil entscheiden, da die Parteien damit einverstanden waren (§ 101 Abs. 2 VwGO).

## **24**

1. Die Klage ist als Versagungsgegenklage zulässig und begründet (§ 113 Abs. 5 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung). Der Kläger hat einen Anspruch auf Direktzahlungsansprüche und Aktivierung der beantragten Zahlungsansprüche (auch) mit der westlichen Teilfläche des Feldstücks 180 und dem

Feldstück 181, beim Feldstück 180 in einer Größe von 3,82 ha, beim Feldstück 181 in einer Größe von 11 ha. Der Klageantrag umfasst bei sinngemäßer Auslegung auch die Aktivierung des Zahlungsanspruchs, da ohne Aktivierung der Zahlungsansprüche der Kläger keinen Anspruch auf Direktzahlungen hat.

## 25

Die angefochtenen Bescheide der Ausgangsbehörde in Gestalt des Widerspruchsbescheids, der auch den Bescheid vom 16.09.2016 auf Aktivierung von Zahlungsansprüchen einschließt, ist rechtswidrig, soweit er dies verneint. Sie waren deshalb insoweit aufzuheben.

## 26

2. Die Klage ist begründet.

## 27

Bei den streitgegenständlichen Flächen handelt es sich um beihilfefähige landwirtschaftliche Flächen, die zum landwirtschaftlichen Betrieb des Klägers zum Stichtag 15.5.2015 gehören (Art. 32 Abs. 2, Art. 24 Abs. 1 u. 2 VO (EU) Nr. 1307/2013, Art. 31 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1305/2013 und § 10 DirektZahlDurchV).

## 28

2.1 Die streitgegenständlichen Flächen in den beiden Solarparks stellen beihilfefähige, landwirtschaftlich genutzte Flächen dar. Eine beihilfefähige Fläche nach Art. 32 Abs. 2 VO (EU) Nr.1307/2013 ist jede landwirtschaftliche Fläche, die zumindest hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird und zum Betrieb des Klägers gehört, wozu eine hinreichende Selbstständigkeit bei der Bewirtschaftung erforderlich ist. Voraussetzungen einer beihilfefähigen Fläche sind somit das Vorliegen einer landwirtschaftlichen Fläche, deren Nutzung für landwirtschaftliche Tätigkeiten oder bei Nutzung der Fläche auch für nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten, deren hauptsächlichliche Nutzung für landwirtschaftliche Tätigkeiten, sowie die Zugehörigkeit der Fläche zum Betrieb des Betriebsinhabers.

## 29

Nach der Definition des Art. 4 Buchst. e der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 ist eine landwirtschaftliche Fläche jede Fläche, die als Ackerland, Dauergrünland und Dauer Weideland oder mit Dauerkulturen genutzt wird.

## 30

Bei den streitigen Flächen handelt es sich um landwirtschaftliche Flächen.

## 31

Die Flächen werden als Dauergrünland genutzt. Nach der Begriffsbestimmung in Art. 4 Buchst. h der VO (EU) Nr. 1307/2013 sind „Dauergrünland“ Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs waren; „Gras“ oder andere „Grünfütterpflanzen“ sind alle Grünpflanzen, die herkömmlicherweise in natürlichem Grünland anzutreffen oder normalerweise Teil von Saatgutmischungen für Grünland oder Wiesen in einem Mitgliedsstaat sind, unabhängig davon, ob die Flächen als Viehweiden genutzt werden. Es ist zwischen den Beteiligten unstrittig, dass die auf den betroffenen Flächen neben und unter den Solarmodulen vorhandene Vegetation einer herkömmlichen Grünlandnutzung entspricht.

## 32

Auf den Flächen übt der Kläger auch eine landwirtschaftliche Tätigkeit aus. Nach Art. 4 Buchst. c lit. i) VO (EU) Nr. 1307/2013 bezeichnet der Ausdruck „landwirtschaftliche Tätigkeit“ die Erzeugung, die Zucht oder den Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, Melken, Zucht von Tieren und Haltung von Tieren für landwirtschaftliche Zwecke. Die Beweidung dient der Schafhaltung des Klägers, auf der Fläche werden landwirtschaftliche Erzeugnisse in Form von Grünfütter gewonnen.

## 33

Die Beihilfefähigkeit der Fläche hängt allein von ihrer tatsächlichen Nutzung (auch) als landwirtschaftliche Fläche ab (vgl. EuGH, U. v. 14.10.2010 - Rs. C-61/09 und EuGH, Urt. vom 2.7.2015 „Demmer“ C -684/13 - juris Rn. 56). Dass die vom Kläger landwirtschaftlich genutzten Flächen auch anderen Zwecken, nämlich dem gewerblichen Betrieb eines Solarparks dienen, führt nicht dazu, dass die Flächen ihre Eigenschaft als „beihilfefähige Flächen“ verlieren.

## 34

2.2 Für den Fall sich überlagernder Nutzungen ist in Art. 32 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr. 1307/2013 geregelt: „Wird die landwirtschaftliche Fläche eines Betriebes auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt, so gilt diese Fläche als hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzte Fläche, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nicht landwirtschaftlichen Tätigkeiten stark eingeschränkt zu sein.“ Dies ist zwischenzeitlich auch durch § 12 Abs. 1 DirektZahlDurchV in nationales Recht umgesetzt. Es ist somit zu prüfen, ob die zur Energiegewinnung durch Solarmodule gehörenden Maßnahmen die landwirtschaftliche Tätigkeit des Klägers in Form der Schafbeweidung durch ihre Intensität, Art, Dauer oder ihren Zeitpunkt stark einschränken. Im Rahmen dieser Beurteilung sind sämtliche tatsächliche Gegebenheiten der verschiedenen Nutzungen der in Rede stehenden Flächen zu berücksichtigen. Eine starke Einschränkung für die auf diesen Flächen ausgeübte landwirtschaftliche Tätigkeit wäre festzustellen, wenn für den betreffenden Betriebsinhaber tatsächliche- und nicht unerhebliche Schwierigkeiten oder Hindernisse bei der Ausübung der landwirtschaftlichen Tätigkeit bestehen, weil parallel eine anderweitige Tätigkeit ausgeübt wird (so Bayer. Verwaltungsgerichtshof München vom 19.04.2016, Az. 21B 15.2391 Rn. 42, juris, mit Hinweis auf EuGH, Urt. vom 2.7.2015 „Demmer“ C -684/13 Rn. 70). Dabei sind die objektiven Merkmale der Fläche und der Tätigkeit entscheidend für die Beurteilung der Frage, ob eine Fläche als für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzte Fläche gelten kann oder ob die nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten die landwirtschaftlichen stärker einschränken. Entgegen der Auffassung der Beklagtenseiten kommt es nicht auf den Haupt- bzw. Nebenzweck an, dem die Tätigkeiten auf den streitigen Flächen zugeordnet sind, sondern auf die tatsächliche Beeinträchtigung an (so Bayer. Verwaltungsgerichtshof München vom 19.04.2016, Az. 21 B 15.2391 Rn. 42, juris). Vorliegend hat der Kläger dargelegt und dies ergibt sich auch aus dem von der Beklagten vorgelegten Fotos, dass die Beweidung der Grünflächen unter und neben den Solarmodulen durch die Schafe tatsächlich möglich ist und seit Jahren ohne Probleme durchgeführt wird. Die Flächen werden, wie sich auch aus den Fotos ergibt, von den Schafen sehr sauber abgegrast, sodass nur in geringen Umfang Pflegemaßnahmen notwendig sind, zum Beispiel werden vereinzelt unter den Solarmodulen vorhandene Verkrustungen mit dem Balkenmäher abgemäht. Das Mähen sei wegen der waagrechten Stellung der Module während der Mittagszeit ohne weiteres möglich.

### 35

Das Gericht hat nach Aktenlage die Überzeugung gewonnen, dass die streitgegenständlichen Flächen in den Solarparks vom Kläger tatsächlich landwirtschaftlich genutzt werden und der Kläger dazu auch die zivilrechtliche Berechtigung hat. Der Kläger hat im gerichtlichen Verfahren nachvollziehbar und glaubhaft dargelegt, dass er im Rahmen seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit weder durch die Intensität noch durch Art, Dauer und Zeitpunkt einer gewerblichen Nutzung der streitgegenständlichen Flächen durch die Solaranlage nennenswert oder stark eingeschränkt ist (so auch VG Regensburg vom 11.12.2013, Az. RO 7 K 12.1842).

### 36

Die Frage, wie eine Nutzungskonkurrenz aufzulösen ist, ist - wie oben ausgeführt - durch Art. 34 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr. 1307/ 2013 geregelt. Aus dieser Neuregelung ergibt sich, dass der europäische Gesetzgeber - wie bereits bei der Vorgängerregelung des Art. 9 UA 1 VO (EG) Nr. 1120/2009 - grundsätzlich davon ausgeht, dass weitere Nutzungen die Beihilfefähigkeit nicht beseitigen. Der Begriff der „hauptsächlichen Nutzung“ wurde in der früheren Regelung durch Art. 9 UA 1 VO (EG) Nr. 1120/2009 näher bestimmt. Danach lagen die Voraussetzungen der Förderfähigkeit vor, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit stark eingeschränkt zu sein. Die zulässigen weiteren Nutzungen sind auch nicht auf eine Nutzung entsprechend den Zielen der europäischen Agrarpolitik eingeschränkt.

### 37

Vorliegend schränkt nach der Beschreibung der Nutzung in der Klagebegründung weder der Nutzungsvertrag noch die gleichzeitige gewerbliche Nutzung des Grundstücks die landwirtschaftliche Tätigkeit ein. Es ist nachvollziehbar, dass die sich auf dem Grundstück befindlichen Solarmodule die tierschutzgerechte Beweidung nicht hindern, sondern als Wetterschutz für die Schafe dieser sogar förderlich sind. Insbesondere zeigen die vorgelegten Fotos der Fläche, dass unter den Solarmodulen Vegetation vorhanden ist und Schafe sich dort unproblematisch aufhalten können. Wie sich aus den Feststellungen im Urteil des VG Regensburg vom 11.12.2013, Az. RO 7 K 12.1842, ergibt, kann der Kläger die Flächen jederzeit für Weidezwecke nutzen. Er hat dargelegt, dass auf den Flächen dauerhaft für mehrere Monate



Schafe gehalten werden. Für den Zugang zu den Schafen oder für einen von ihm in eigener Verantwortung zu entscheidenden Umtrieb hat er einen Schlüssel zur Umzäunung des Geländes und auch Zugang zu der vorhandenen Alarmanlage. Ebenso hat der Kläger nachvollziehbar ausgeführt, dass nur selten vorkommende Wartungsarbeiten an den Modulen durch die Schafe nicht behindert werden und umgekehrt wegen der Ausweichmöglichkeit auf der Fläche solche Arbeiten auch die Tiere nicht beeinträchtigen. Die nach den Angaben des Klägers mündlich vereinbarte maximale Wuchshöhe der Vegetation von 60 cm stellt keine Einschränkung dar, die einen wesentlichen Unterschied zu einer sonst üblichen Wiesen- und Weidenutzung begründen würde. Im Ergebnis ist festzustellen, dass keine Einschränkungen bestehen, die die Entscheidungsfreiheit des Klägers hinsichtlich der landwirtschaftlichen Betätigung derart einschränken würden, dass nicht mehr von einer eigenverantwortlichen Tätigkeit ausgegangen werden kann.

### 38

Soweit die Beklagtenseite darauf hingewiesen hat, dass bereits die gewerbliche Tätigkeit auf den Flächen in erheblichem Umfang staatlich gefördert wird, ist festzustellen, dass es in den maßgebenden Beihilfavorschriften keine Vorschrift gibt, die die Gewährung der Betriebsprämie davon abhängig macht, dass die betroffenen Flächen nicht bereits anderweitig gefördert werden.

### 39

2.3 Die Förderfähigkeit der streitgegenständlichen Flächen ist nicht durch § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchV ausgeschlossen. Danach werden

„Unbeschadet dessen, ob eine Flächen eine landwirtschaftliche Fläche ist, insbesondere folgende Flächen hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt:

6. Flächen, auf denen sich Anlagen zur Nutzung von solarer Strahlungsenergie befinden“.

### 40

Diese nationale Regelung überschreitet die Ermächtigung des Art. 32 Abs. 3 lit. b) VO (EU) Nr. 1307/2013. Danach „können die Mitgliedstaaten ein Verzeichnis der Flächen erstellen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden.“ Aus dem Zusammenhang mit Art. 32 Abs. 3 lit. a) ergibt sich aber, dass in diesem Verzeichnis nicht Flächen aufgenommen werden dürfen, die nach den Kriterien des Art. 32 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr. 1307/2013 als hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzte Flächen angesehen werden müssen. Die Kriterien hat der EuGH in seiner Rechtsprechung (s.o.) mehrmals konkretisiert und betont, dass es auf die tatsächliche Nutzung ankommt. Von diesen Kriterien, nämlich, ob auf einer landwirtschaftlichen Fläche die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit stark eingeschränkt zu sein, dürfen die Mitgliedstaaten bei der Aufstellung von Kriterien nach Art. 32 Abs. 3 Untersatz 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 und eines Verzeichnisses von Flächen nach Art. 32 Abs. 3 lit. b) VO (EU) Nr. 1307/2013, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden, nicht abweichen. Die davon abweichende Regelungen in § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchV ist mit EU-Recht nicht vereinbar (vgl. so wohl auch OVG Lüneburg vom 21.3.2017 - 10LB 81/16 Rn. 25, juris). Soweit den Mitgliedstaaten in Art. 32 lit. b) der genannten Verordnung anheimgestellt wird, ein Verzeichnis der Flächen zu erstellen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden, liegt darin keine Ermächtigung für eine nationale Abweichung von den Vorgaben des Abs. 3 lit. a) der Verordnung. Vielmehr geht es hier nur um eine Zusammenstellung von Flächen bzw. möglicherweise auch Typisierungen von Flächen, die nach den Kriterien der EU-Verordnung und der EuGH-Rechtsprechung hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden. Durch Art. 32 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr. 1307/2013 werden Flächen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden, dadurch definiert, dass auf diesen landwirtschaftlichen Fläche die landwirtschaftliche Tätigkeit durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit stark eingeschränkt ist. Dementsprechend stellen die in § 12 Abs. 2 der DirektZahlDurchV genannten Maßstäbe eine zulässige Konkretisierung für eine starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Tätigkeit dar. Soweit allerdings § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchV einen pauschalen Flächenausschluss vorsieht, - und zwar nach dem Wortlaut ausdrücklich „ungeachtet dessen, ob eine Fläche eine landwirtschaftliche Fläche ist“ - steht dies mit den Vorgaben des Art. 32 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr. 1307/2013 nicht im Einklang. Nach wie vor gültig sind insoweit die Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in seinem Urteil vom 21.4.2016 (Az.21 B 15.2391 Rn. 51 juris) entsprechend. Der nationale Ordnungsgeber hätte an den vom Unionsgesetzgeber für den Fall überlagernder Nutzungen getroffenen Regelungen und Begriffsdefinitionen

ausgerichtet ein Verzeichnis von Flächen erstellen können, auf denen eine starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Tätigkeit hier einer Beweidung durch Schafe unter den aufgeständerten Solarmodulen gegeben ist und dies auch fachlich darlegen müssen.

#### 41

In Solarparks gibt es Flächen, in denen tatsächlich die landwirtschaftliche Tätigkeit stark eingeschränkt ist, zum Beispiel auf mit Beton versiegelten Flächen, oder auf Flächen unter den Solarmodulen, die nur in so geringer Geländehöhe aufgeständert sind, dass eine Beweidung oder auch landwirtschaftliche Pflegemaßnahmen nicht oder nur stark eingeschränkt möglich ist bzw. sind. Ein pauschaler Ausschluss von Solarflächen ist aber nicht möglich. Dies lässt sich rechtlich und fachlich nicht vertreten und nicht mit Art. 32 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr.1307/2013 vereinbaren. Von diesen Kriterien darf der nationale Verordnungsgeber nicht abweichen. Aus dem Erwägungsgrund 26 der oben genannten Verordnung ergibt sich, dass „grundsätzlich jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebes, die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird, für die Inanspruchnahme der Basisprämie infrage kommen sollte. Angesichts des Potenzials nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten zur Diversifizierung der Einkünfte landwirtschaftliche Betriebe und zur Vitalität ländlicher Gebiete beizutragen, gilt eine landwirtschaftliche Fläche eines Betriebes, die auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, als beihilfefähig, vorausgesetzt, sie wird hauptsächlich für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt. Zur Bewertung dieser hauptsächlichlichen Nutzung sollten gemeinsame Kriterien für alle Mitgliedstaaten festgelegt werden. Vor diesem Hintergrund und um eine gezieltere Vergabe von Direktzahlungen zu erreichen, sollten die Mitgliedstaaten die Möglichkeit haben, im Interesse der Rechtssicherheit und der Klarheit ein Verzeichnis der Flächen zu erstellen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden und daher nicht beihilfefähig sind.“

#### 42

Wie oben ausgeführt, werden Flächen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden, durch Art. 32 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr. 1307/2013 dadurch definiert, dass auf diesen landwirtschaftlichen Flächen die landwirtschaftliche Tätigkeit durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeit stark eingeschränkt ist. Deshalb muss ein Verzeichnis der Flächen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden, diese Voraussetzungen erfüllen. Aus dem Erwägungsgrund 26 lässt sich keine Abweichungskompetenz der Mitgliedstaaten ableiten, sondern die Erwägungsgründe verwenden die Begriffe „landwirtschaftliche Fläche“, „die auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden“ und die Begriffe „hauptsächlich für landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden“. Damit nimmt dieser Erwägungsgrund klar Bezug auf Art. 32 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr.1307/2013 und verleiht keine Abweichungskompetenz, sondern spricht von Rechtsklarheit und Rechtssicherheit. Regelungen zur Rechtssicherheit und Rechtsklarheit können aber nur die vorgegebenen Definitionen in Art. 32 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr. 1307/2013 ausfüllen und konkretisieren, berechtigten aber nicht, von diesen Definitionen abweichende Flächenverzeichnisse zu erstellen. Den Mitgliedstaaten ist angesichts des Erwägungsgrund Nummer 26 aus Gründen der Rechtsklarheit und Rechtssicherheit nur die Möglichkeit eingeräumt, für ihre jeweiligen Gebiete mit den jeweiligen Besonderheiten ein Verzeichnis zu erstellen, das auf der Anwendung der unionsrechtlichen Vorgaben beruht, sodass die Erfassung oder der Ausschluss der betreffenden Flächen auf einer Subsumtion unter Art. 32 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr. 1307/2013 beruhen muss, nicht aber auf einer nationalen Sonderregelung in Abweichung von eben diesen unionsrechtlichen Kriterien. Ein allgemeiner Verweis auf die bisherigen Erfahrungen einer Nutzungskonkurrenz von Solarpark und Schafbeweidung, die zu dem nicht näher fachlich belegt werden können, zur konkreten Frage der starken Einschränkungen der vom Kläger ausgeübten landwirtschaftlichen Tätigkeit durch die Solarparknutzung genügt ebenso nicht, wie der Hinweis des Beklagten, dass für solche Flächen früher keine Förderanträge gestellt worden seien. Dies ist kein rechtlicher oder sachlicher Grund, da der Beklagte in seiner früheren Verwaltungspraxis die Förderfähigkeit solcher Flächen nicht anerkannte und deshalb die die meisten Landwirte wohl dafür keine Förderanträge stellten. Nur wenige Landwirte erstritten sich - wie der Kläger - in langen verwaltungsgerichtlichen Verfahren die Förderung.

#### 43

Die in § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchV von Art. 32 Abs. 3 lit. a) VO (EU) Nr.1307/2013 abweichende Regelung ist somit mit EU-Recht nicht vereinbar. Aufgrund des Anwendungsvorrang des EU-Rechts kommt diese nationale Regelung deshalb nicht zur Anwendung. Alle Behörden und sämtliche nationalen Gerichte müssen den Anwendungsvorrang einer EU-Verordnung, die unmittelbar gilt, beachten. Das Verwaltungsgericht muss deshalb diese Frage nicht dem EuGH vorlegen. Der EuGH leitet den Vorrang des

Unionsrechts aus der notwendigen Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Unionsrechts ab. Nach der sogenannten Simmenthal-II-Entscheidung ist jedes angerufenes Gericht verpflichtet, das Gemeinschaftsrecht uneingeschränkt anzuwenden und die Rechte, die es dem Einzelnen verleiht, zu schützen, indem es jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts, gleichgültig, ob sie früher oder später als die Gemeinschaftsnorm ergangen ist, unangewendet lässt (so EuGH vom 9.3.1978, Rs. 106/77 Simmenthal, Slg 1978, 629, NJW 1978, 1741). Das Bundesverfassungsgericht leitet den Anwendungsvorrang des Unionsrechts aus dem innerstaatlichen Zustimmungsgesetz ab. Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG enthalte einen entsprechenden Rechtsanwendungsbefehl, aus dem sich Kraft nationalen Verfassungsrechts ein Anwendungsvorrang des unmittelbar anwendbaren Unionsrechts ergibt (vgl. BVerfG vom 21.6.2016 Az. 2 BvE 13/13 Rn.118 m.w.N., juris).

**44**

Somit war der Klage stattzugeben.

**45**

Die Entscheidung über die Kosten ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

**46**

Die Entscheidung bezüglich der vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

**47**

Gründe für die Zulassung der Berufung durch das Verwaltungsgericht liegen vor (§ 124a Abs. 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO), da die Frage, ob § 12 Abs. 3 Nr.6 DirektZahlDurchV wegen des Anwendungsvorrangs des EU-Rechts unangewendet bleiben muss, von grundsätzlicher Bedeutung ist.