VGH München, Urteil v. 01.06.2021 – 6 BV 19.98

Titel:

Zahlungsansprüche für Flächen, auf denen ein Solarpark errichtet ist und die zugleich als Schafweide genutzt werden

Normenketten:

VO (EU) Nr. 1307/2013 Art. 32
DirektZahlDurchfV § 12 Abs. 3 Nr. 6

Leitsatz:

Die mit Grünpflanzen bewachsenen Flächen einer Freiflächensolaranlage sind beihilfefähig im Sinn der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013, wenn sie als Schafweide benutzt werden und die Schafbeweidung durch die Anlage nicht stark eingeschränkt ist oder werden kann. (Rn. 24 und 25)

Schlagworte:

Basisprämie für 2015, Zahlungsanspruch, Beihilfefähige Hektarfläche, Dauergrünland, gemischte Nutzung, Schafweide, Solarpark, landwirtschaftliche Tätigkeit, nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit, Basisprämie

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 15.11.2018 – RO 5 K 17.1331

Rechtsmittelinstanzen:

BVerwG, Beschluss vom 14.02.2022 – 3 B 21.21
BVerwG, Urteil vom 09.03.2023 – 3 C 6.22

Tenor

I. Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg vom 15. November 2018 - RO 5 K 17.1331 - wird zurückgewiesen.

II. Der Beklagte hat die Kosten des Berufungsverfahrens zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, sofern nicht der Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Beteiligten streiten um Zahlungsansprüche für Flächen, auf denen ein Solarpark errichtet ist und die zugleich als Schafweide genutzt werden.

2
1. Der Kläger ist Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs mit Schafhaltung. Als Weideflächen nutzt er unter anderem die Feldstücke 180 und 181, auf denen Solarmodule zur Stromerzeugung in gereihter, einachsig aufgeständerter Ausführung dauerhaft errichtet sind. Rechtliche Grundlage für diese Nutzung ist ein Beweidungsvertrag mit dem Solaranlagenbetreiber vom 1./14. Januar 2005, der den Kläger zur fachgerechten Beweidung unentgeltlich berechtigt und verpflichtet. Für diese Flächen hatte er bereits für das Jahr 2007 eine Basisprämie nach der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 beantragt, die mit der Begründung abgelehnt worden war, es handele sich nicht um beihilfefähige Flächen. Seine Klage auf Förderung hatte Erfolg. Das Verwaltungsgericht verpflichtete mit rechtskräftig gewordenem Urteil vom 11. Dezember 2013 den Beklagten, dem Kläger bezüglich des Feldstücks 180 für eine Fläche von 3,82 ha und bezüglich des Feldstücks 181 eine Fläche von 11 ha im Jahr 2007 durch Aktivierung von Zahlungsansprüchen Basisprämie zu gewähren (VG Regensburg, U.v. 11.12.2013 - RO 7 K 12.1842 - und nachfolgend BayVGH, U.v. 19.4.2016 - 21 B 15.2391 - BayVBl 2017, 57).

3
Die entsprechende Förderpraxis beendete der Beklagte zum 1. Januar 2015 mit der Begründung, die Rechtslage habe sich geändert. Das Amt für Ernährung Landwirtschaft und Forsten Neumarkt i.d.Opf. lehnte die Zuweisung von Zahlungsansprüchen für die vom Kläger im Mehrfachantrag vom 13. April 2015 mit dem Nutzungscode 460 „Sommerweiden für Wanderschafe“ angemeldeten (Solarpark-)Flächen auf den Feldstücken 180 und 181 zuletzt mit Bescheid vom 14. November 2016 ab. Den Widerspruch wies die Staatliche Führungsakademie für Ernährung Landwirtschaft und Forsten mit Widerspruchsbescheid vom 4. Oktober 2017 zurück. Zur Begründung führte sie aus, die Flächen seien nicht mehr beihilfefähig. Mit § 12 Abs. 3 DirektZahlDurchfV sei von der unionsrechtlich eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht worden, ein Verzeichnis von Flächen aufzustellen, die hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt würden und deshalb nicht beihilfefähig seien. Das gelte nach Nummer 6 dieser Vorschrift für Flächen, auf denen sich Anlagen zur Nutzung von solarer Strahlungsenergie befänden. Um solche handele es sich bei den von dem Kläger angemeldeten Flächen.

4
2. Auf erneute Klage hat das Verwaltungsgericht den Beklagten mit Urteil vom 15. November 2018 verpflichtet, dem Kläger bezüglich des Feldstück 180 für eine Fläche von 3,82 ha und bezüglich des Feldstück 181 für eine Fläche von 11 ha die mit Mehrfachantrag vom 13. April 2015 beantragten Zahlungsansprüche zuzuweisen und Direktzahlungen für das Jahr 2015 zu gewähren. Den Ausgangs- und den Widerspruchsbescheid hat es aufgehoben, soweit sie dieser Verpflichtung entgegenstehen.

5
Zur Begründung hat das Verwaltungsgericht ausgeführt: Die streitigen Flächen seien auch nach neuer Rechtslage beihilfefähig. Sie würden landwirtschaftlich als Dauergrünland im Sinn von Art. 4 Abs. 1 Buchst. e, h VO (EU) Nr. 1307/2013 genutzt. Der Kläger übe auf ihnen eine landwirtschaftliche Tätigkeit nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. e VO (EU) Nr. 1307/2013 aus. Dass die Fläche auch als gewerblicher Solarpark genutzt werde, führe nicht zum Wegfall der Beihilfefähigkeit. Das ergebe sich aus der Abgrenzungsregel des Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. a VO (EU) Nr. 1307/2013 für sich überlagernde Nutzungen. Maßgeblich komme es nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs auf die tatsächlichen Nutzungsverhältnisse an, die zwischen den Beteiligten unstreitig seien. Danach werde der Kläger in seiner landwirtschaftlichen Tätigkeit weder durch die Intensität noch durch Art, Dauer und Zeitpunkt der gewerblichen Nutzung durch die Solaranlage nennenswert oder stark eingeschränkt. Die Flächen würden von den Schafen sehr sauber abgegrast, sodass nur in geringem Umfang Pflegemaßnahmen notwendig sein. Zum Beispiel würden vereinzelt unter den Solarmodulen vorhandene Verkrustungen mit dem Balkenmäher abgemäht. Im Ergebnis bestünden, wie bereits im Urteil vom 11. Dezember 2013 festgestellt, keine Einschränkungen, welche die Entscheidungsfreiheit des Klägers hinsichtlich der landwirtschaftlichen Betätigung derart einschränken würden, dass nicht mehr von einer eigenverantwortlichen Tätigkeit ausgegangen werden könne. Die Beihilfefähigkeit werde entgegen der Ansicht des Beklagten nicht durch § 12 Abs. Nr. 6 DirektZahlDurchfV ausgeschlossen. Denn mit dieser Vorschrift sei der nationale Verordnungsgeber von Unionsrecht abgewichen. Weder Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. b noch Unterabs. 2 VO (EU) 1307/2013 ermächtigten zu einer solchen pauschalen Zuordnung als Fläche, die nicht hauptsächlich landwirtschaftlich genutzt werde. Das nationale Verzeichnis dürfe nicht von den unionsrechtlich vorgegebenen Abgrenzungskriterien abweichen, die im Ausgangspunkt auf die tatsächliche Nutzung abstellten. Das aber sei bei § 12 Abs. Nr. 6 DirektZahlDurchfV der Fall, indem er pauschal jede Fläche, auf der sich eine Solaranlage befinde, von der Förderung ausschließe ungeachtet dessen, ob sie nach der tatsächlichen Nutzung als landwirtschaftliche Fläche anzusehen sei. Aufgrund des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts könne diese Vorschrift deshalb dem Kläger nicht entgegengehalten werden.

6
Das Verwaltungsgericht hat die Berufung gegen sein Urteil wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen.

7
3. Der Beklagte hat Berufung eingelegt und macht im Wesentlichen geltend:

8
Entgegen dem Ansatz des Verwaltungsgerichts sei Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. a VO (EU) Nr. 1307/2013 nicht unmittelbar anwendbar, sondern müsse von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden, wie

sich aus Unterabs. 2 dieser Vorschrift ergebe. Es handle sich um eine richtlinienähnliche hinkende Verordnungsvorschrift. Die Umsetzung sei in § 12 DirektZahlDurchfV erfolgt, wobei der Prüfungsmaßstab durch dessen Absätze 2 und 3 geregelt werde. Die vom Verwaltungsgericht herangezogenen Vorschriften und Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs hätten daher nicht zu Grunde gelegt werden dürfen. Sie beträfen die frühere Rechtslage vor dem Antragsjahr 2015.

9
Maßgeblich sei nunmehr allein § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchfV. Diese Vorschrift sei unionsrechtskonform und schließe die Beihilfefähigkeit für die streitigen Flächen aus. Das EU-Recht erlaube bei der Erstellung des Verzeichnisses hauptsächlich für nicht landwirtschaftliche Tätigkeiten genutzte Flächen eine typisierende Betrachtung. Ansonsten wäre diese Vorschrift überflüssig. Im Rahmen einer solchen typisierenden Betrachtung dürften Solarflächen ausgeschlossen werden. Es sei der Normalfall, dass auf ihnen die landwirtschaftliche Nutzung durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Nutzung stark eingeschränkt sei. Es handele sich üblicherweise um fest installierte und in geringen Abständen im Boden verankerte Anlagen mit flächig deckenden und verschattenden Solarkanälen nicht weit oberhalb des Bodens, die dauerhaft vorhanden seien. Eine andere Begrünung als mit Grasbewuchs komme normalerweise nicht in Betracht. Das greife die typisierende Regelung in § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchfV auf. Damit werde entsprechend dem Zweck von Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. a VO (EU) Nr. 1307/2013 der Verwaltungsvereinfachung gedient. So müssten die unter Umständen aufwendigen streitanfälligen Prüfungen nach den allgemeinen Kriterien nicht mehr vorgenommen werden, was angesichts der Massenverfahren von großer Bedeutung sei. Gerade durch ein solches typisierende Vorgehen würden Klarheit und Rechtssicherheit erreicht, wie der Erwägungsgrund 26 der Verordnung verdeutliche.

10
Der Beklagte beantragt,

11
das Urteil des Verwaltungsgerichts abzuändern und die Klage abzuweisen.

12
Der Kläger verteidigt das erstinstanzliche Urteil und beantragt,

13
die Berufung zurückzuweisen.

14
Seiner Ansicht nach sei nichts dafür ersichtlich, dass die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 den Mitgliedstaaten anheimstelle, von den in ihr enthaltenen Vorgaben zur Bewertung von Doppelnutzungen abzuweichen und pauschal bestimmte Doppelnutzungen von der Förderung auszuschließen. Eine solche Auslegung sei weder mit dem Wortlaut, noch mit der Normhistorie noch mit dem Ziel der Verordnung vereinbar. Deshalb habe das Verwaltungsgericht zutreffend die Anwendbarkeit von § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchfV verneint. Der pauschale Ausschluss von Solarparkflächen lasse sich nicht mit einer Typisierungsbefugnis rechtfertigen. Es handele sich im Gegenteil um für die landwirtschaftliche Tätigkeit sehr geeignete Flächen. Nach Maßgabe der unmittelbar anwendbaren Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 sei für die Frage, ob es sich um eine hauptsächlich landwirtschaftlich genutzte Fläche handele, allein entscheidend, ob die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werden könne, ohne durch die Intensität, Art, Dauer und Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten stark eingeschränkt zu werden. Das sei in Bezug auf die streitgegenständlichen Flächen der Fall, wie bereits mehrfach gerichtlich festgestellt worden sei. Eine Abweichungskompetenz von diesen Vorgaben zugunsten der Mitgliedstaaten sehe die Verordnung nicht vor.

15
Die Beteiligten haben ihr Einverständnis mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung erklärt.

16
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten beider Instanzen und die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

17
Die zulässige Berufung des Beklagten, über die der Senat im Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 125 Abs. 1 Satz 1, § 101 Abs. 2 VwGO), ist unbegründet.

18
Das Verwaltungsgericht hat den Beklagten zu Recht verpflichtet, dem Kläger Zahlungsansprüche für das Feldstück 180 mit einer (Teil-)Fläche von 3,82 ha und für das Feldstück 181 mit einer (Teil-)Fläche von 11 ha für das Jahr 2015 zuzuweisen und Direktzahlungen für das Jahr 2015 zu gewähren.

19
1. Grundlage des Zuweisungsanspruchs ist die Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. L 347 S. 608). Sie ist Teil der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2013/2014 der Europäischen Union, in deren Zuge die bisherige Betriebsprämienregelung fortentwickelt und durch die Basisprämie sowie damit verbundene Zahlungen ersetzt wurde. Nach Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 1, Abs. 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 können Betriebsinhaber die Basisprämie und mit ihr verbundene Zahlungen nur insoweit in Anspruch nehmen, als ihnen Zahlungsansprüche zugewiesen sind. Ihnen sind neue Zahlungsansprüche in der Zahl zuzuweisen, wie sie der Zahl der beihilfefähigen, im Beihilfeantrag für 2015 angemeldeten und ihnen zur Verfügung stehen Hektarflächen entsprechen.

20
Der Begriff „beihilfefähige Hektarfläche“ bezeichnet nach Art. 32 Abs. 2 Buchst. a VO (EU) Nr. 1307/2013 jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird oder, wenn die Fläche auch für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt wird, hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird. Die Regelung der Beihilfefähigkeit gemischt genutzter Flächen beruht auf der gleichlautenden Vorgängerregelung des Art. 34 Abs. 2 Buchst. a VO (EG) Nr. 73/2009 des Rates vom 19. Januar 2999 (ABl. L 30 S. 16). Sie wird - inhaltsgleich mit dem früheren Art. 9 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1120/2009 - durch Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. a VO (EU) Nr. 1307/2013 konkretisiert. Als hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt gilt danach eine Fläche, wenn die landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werden kann, ohne durch die Intensität, Art, Dauer oder den Zeitpunkt der nichtlandwirtschaftlichen Tätigkeiten stark eingeschränkt zu sein.

21
2. Die hier in Streit stehenden Flächen sind nach Maßgabe dieser Vorschriften - wie nach alter Rechtslage - beihilfefähige Hektarflächen des vom Kläger geführten landwirtschaftlichen Betriebs. Es handelt sich um („Netto“-)Grünlandflächen von 3,82 ha auf dem Feldstück 180 und von 11 ha auf dem Feldstück 181, die nach Abzug der durch Fundamente für die Solarmodule versiegelten Fläche verbleiben. Diese Flächen, die unzweifelhaft dem klägerischen Betrieb zuzuordnen sind (zum Maßstab etwa BayVGH, B.v. 27.3.2020 - 6 ZB 17.2395 - juris Rn. 15), werden nach den unionsrechtlichen und nationalen Kriterien trotz ihrer gleichzeitigen Nutzung als Solarpark hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt (a). § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchfV schließt die Beihilfefähigkeit nicht aus (b).

22
a) Die streitigen Flächen werden nach den unionsrechtlichen und nationalen Kriterien hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt.

23
aa) In der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs ist geklärt, dass die Qualifizierung einer Fläche als „landwirtschaftlich“ und als für eine „landwirtschaftliche Tätigkeit“ genutzt, von der tatsächlichen Nutzung der fraglichen Fläche abhängt (EuGH, U.v. 2.7.2015 - C-422/13 Wree - juris Rn. 36,39 und U.v. 2.7.2015 - C-684/13 Demmer - juris Rd. 56). Mit der Betonung der tatsächlichen Nutzung ist zudem die Aussage verbunden, dass Zwecke, die die landwirtschaftliche Nutzung überlagern, ohne sie tatsächlich zu beeinträchtigen, unerheblich sind (EuGH, U.v. 2.7.2015 - C-422/13 Wree - juris Rn. 36 f.; U.v. 2.7.2015 - C-684/13 Demmer - juris Rd. 57, 65). Diese Rechtsprechung erging zwar zur Auslegung der Vorgängerregelungen in Art. 34 Abs. 2 Buchst. a VO (EG) Nr. 73/2009 und Art. 9 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1120/2009, gilt aber ebenso für die wortgleichen Vorschriften des Art. 32 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 3

Unterabs. 1 Buchst. a VO (EU) Nr. 1307/2013 (BVerwG, U.v. 4.7.2019 - 3 C 11.17 - NVwZ-RR 2020, 107 Rn. 16; BayVGH, B.v. 27.3.2020 - 6 ZB 17.2395 - juris Rn. 13).

24
Die mit Gras und anderen Grünfutterpflanzen bewachsenen Flächen, die nach Abzug der durch Fundamente für die Solarmodule versiegelten Fläche verbleiben, sind landwirtschaftliche Flächen. Sie werden, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, im Sinn von Art. 4 Abs. 1 Buchst. h VO (EU) Nr. 1307/2013 als Dauergrünland genutzt. Die Beweidung mit Schafen neben und unter den aufgeständerten Solarmodulen stellt die maßgebliche landwirtschaftliche Tätigkeit dar (Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziff. i VO <EU> Nr. 1307/2013).

25
Zutreffend hat das Verwaltungsgericht weiter angenommen, dass die Weideflächen nach den Bestimmungen des maßgeblichen Unionsrechts hauptsächlich für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wurden und damit für die Zuweisung der Zahlungsansprüche als beihilfefähig zu berücksichtigen sind. Die gleichzeitige Nutzung der Flächen zur Gewinnung von Solarenergie mithilfe der aufgeständerten - das Dauergrünland teilweise überdachenden - Solarmodule schränkt die landwirtschaftliche Tätigkeit weder nach Intensität, noch nach Art, Dauer oder den Zeitpunkt spürbar ein, schon gar nicht stark. Die Solarmodule sind so hoch angebracht, dass sie den Bewuchs nicht beeinträchtigen und Schafe ohne Probleme darunter weiden können. Die Beweidung wird seit Jahren durchgeführt, wobei die Flächen von den Schafen sauber abgefressen werden und nur vereinzelt Verbuschungen mit dem Balkenmäher beseitigt werden müssen. Die nur selten vorkommenden Wartungsarbeiten an den Solarmodulen werden durch die Schafe nicht behindert, während umgekehrt die Tiere durch solche Arbeiten wegen der Ausweichmöglichkeiten auf der Fläche nicht gestört werden. Diese tatsächlichen Nutzungsverhältnisse sind bereits im vorangegangen Verfahren für das Jahr 2007 festgestellt und entsprechend gewürdigt worden (BayVGH, U.v. 19.4.2016 - 21 B 15.2391 - BayVBl 2017, 57 Rn. 42 ff.). Sie haben sich für das Jahr 2015 nicht verändert.

26
Dass der Zweck der Energiegewinnung denjenigen der landwirtschaftlichen Tätigkeit - wohl bei weitem - überlagert, ist in diesem Zusammenhang ebenso unbeachtlich wie der Umstand, dass der Solarpark staatlich gefördert wird.

27
bb) Die zur Umsetzung der unionsrechtlichen Bestimmungen erlassenen nationalen Vorschriften führen zu keinem anderen Ergebnis

28
Gemäß Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 legen die Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Bestimmungen des Absatzes 3 Kriterien fest. Damit wird im Rahmen der für alle Mitgliedstaaten verbindlichen Vorgaben Raum gegeben für eine weitere Konkretisierung unter Berücksichtigung nationaler Gegebenheiten, Anbauverhältnisse und traditioneller Praktiken. Der nationale Verordnungsgeber hat diesem Regelungsauftrag in § 12 Abs. 2 der Direktzahlungen-Durchführungsverordnung (DirektZahlDurchfV) vom 3. November 2014 (BGBl. I S. 1690) entsprochen und mehrere Tatbestände formuliert, bei deren Vorliegen eine starke Einschränkung der landwirtschaftlichen Tätigkeit in der Regel gegeben ist. Das ist insbesondere der Fall, wenn eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit zu einer Zerstörung der Kulturpflanze oder Grasnarbe oder wesentlichen Beeinträchtigung des Bewuchses oder einer wesentlichen Ertragsminderung führt, ferner wenn innerhalb der Vegetationsperiode eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit, die eine gleichzeitige landwirtschaftliche Tätigkeit in diesem Zeitraum erheblich beeinträchtigt oder ausschließt, länger als 14 aufeinanderfolgende Tage dauert oder insgesamt an mehr als 21 Tagen im Kalenderjahr durchgeführt wird (§ 12 Abs. 2 Nr. 1 und 2 DirektZahlDurchfV). Bezogen auf die streitigen Weideflächen unter den Solarmodulen liegt keiner dieser oder der übrigen Tatbestände des § 12 Abs. 2 DirektZahlDurchfV vor.

29
2. Die Beihilfefähigkeit wird seit dem Jahr 2015 nicht durch das nationale Verzeichnis der hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzten Flächen ausgeschlossen, auf das sich der Beklagte beruft. Zwar werden gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchfV Flächen, auf denen sich Anlagen zur Nutzung

solarer Strahlungsenergie befinden, hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt. Dazu gehören die in Streit stehenden Flächen jedoch bei unionsrechtskonformer Auslegung nicht.

30
Gemäß Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. b VO (EU) Nr. 1307/2013 können die Mitgliedstaaten ein Verzeichnis der Flächen erstellen, die hauptsächlich für nichtlandwirtschaftliche Tätigkeiten genutzt werden. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in seinem Urteil vom 4. Juli 2019 - 3 C 11.17 - (NVwZ-RR 2020, 107 Rn. 20) ausgeführt:

31
„Diese Regelung enthielt der Verordnungsvorschlag der Kommission (KOM <2011> 625 endgültig) noch nicht und findet auch in den Erwägungsgründen keine Erläuterung. Die Ermächtigung erfasst zwanglos ein Verzeichnis, das alle tatsächlich hauptsächlich nichtlandwirtschaftlich genutzten Flächen erfasst, vergleichbar dem Verzeichnis aller landwirtschaftlich genutzten Flächen, wie es in Dänemark geführt wird (vgl. EuGH, Urteil vom 2. Juli 2015 - C-684/13 Demmer - Rn. 42). Zulässig sein dürfte allerdings auch ein abstrakt gefasstes Verzeichnis, wie es in § 12 Abs. 3 DirektZahlDurchfV enthalten ist. Mit ihm wollte der Verordnungsgeber typische Flächen erfassen, die hauptsächlich für eine nichtlandwirtschaftliche Tätigkeit genutzt werden (BR-Drs. 406/14 S. 32). Den Sprachfassungen (en: ‚list of areas', fr: ‚liste des surfaces') lassen sich kaum weiterführende Erkenntnisse zu Grenzen der Ermächtigung entnehmen (vgl. auch Busse, Bericht über die 3. Sitzung des Ausschusses für Agrarförder- und Marktorganisationsrecht am 26. September 2017, AuR 2017 S. 460 <462>). Die zusätzliche Ermächtigung, Kriterien festzulegen (Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 2 VO <EU> Nr. 1307/2013), bezieht sich allerdings auf den gesamten Absatz und schließt damit auch das Verzeichnis ein (Art. 32 Abs. 3 Unterabs. 1 Buchst. b VO <EU> Nr. 1307/2013), was für die Befugnis spricht, auch über ein Verzeichnis abstrakte Kriterien festzulegen. Die Ermächtigung entbindet jedoch nicht von den unionsrechtlichen Vorgaben. Soweit der Vertreter des Bundesinteresses ausführt, die Ermächtigung für ein Verzeichnis sei offen formuliert und nenne insbesondere keine Kriterien, die von den Mitgliedstaaten zu beachten seien, geht dies daran vorbei, dass die unionsrechtlichen Bestimmungen und Kriterien einen Rahmen zeichnen, der von allen Mitgliedstaaten zu beachten ist."

32
Aus dieser unionsrechtlich beschränkten Ermächtigung folgt, wie das Verwaltungsgericht im Ergebnis zu Recht angenommen hat, dass § 12 Abs. 3 Nr. 6 DirektZahlDurchfV nur dann Anwendung finden darf, wenn die Anlagen zur Nutzung solarer Strahlungsenergie die landwirtschaftliche Tätigkeit stark einschränkt oder jedenfalls stark einschränken kann. Das ist bei der Art von aufgeständerten Solarmodulen und ihrer Betriebsweise, wie sie auf den in Streit stehenden Flächen angelegt sind, nicht der Fall.

33
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Der Ausspruch über ihre vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 10, § 711 ZPO.

34
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.