

Sachgebiet:

BVerwGE: nein
Übersetzung: nein

Recht der Land- und Forstwirtschaft einschließlich Förderungsmaßnahmen sowie Tierzucht- und Tierseuchenrecht

Rechtsquelle/n:

GRC Art. 20
AEUV Art. 267 Abs. 3
VO (EU) Nr. 1307/2013 Art. 4 Abs. 1
DirektZahlDurchfV § 3

Leitsatz:

Weihnachtsbaumkulturen sind keine Dauerkulturen im Sinne des Art. 4 Abs.1 Buchst. g der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013.

Urteil des 3. Senats vom 15. Oktober 2021 - BVerwG 3 C 13.20

- I. VG Lüneburg vom 21. Februar 2018
Az: VG 1 A 19/16
- II. OVG Lüneburg vom 17. März 2020
Az: OVG 10 LC 192/18



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 3 C 13.20
OVG 10 LC 192/18

Verkündet
am 15. Oktober 2021

...
als Urkundsbeamter der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



ECLI:DE:BVerwG:2021:151021U3C13.20.0

hat der 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 15. Oktober 2021
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp, den
Richter am Bundesverwaltungsgericht Liebler, die Richterin am
Bundesverwaltungsgericht Dr. Kuhlmann und die Richter am
Bundesverwaltungsgericht Dr. Kenntner und Dr. Sinner

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Niedersäch-
sischen Oberverwaltungsgerichts vom 17. März 2020 wird
zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt als Inhaber eines landwirtschaftlichen Betriebs die Erstzu-
weisung weiterer Zahlungsansprüche auf Grundlage der Basisprämienregelung
2015.
- 2 Mit Bescheid vom 17. Dezember 2015 wies die Beklagte dem Kläger auf seinen
Antrag vom 8. Mai 2015 einmalig 121,71 Zahlungsansprüche zu. Aus der Flä-
chenübersicht, die dem Bescheid als Anlage beigefügt war, ergab sich, dass die
Beklagte statt der vom Kläger beantragten landwirtschaftlichen Nutzfläche von
161,3161 ha eine korrigierte Fläche von 121,7061 ha zugrunde legte. Von der Flä-
chenreduzierung erfasst waren u.a. Flächen, für die der Kläger die Nutzung mit
dem Kulturcode 983 (Weihnachtsbäume) angegeben hatte und auf denen er

Nordmantannen, Blaufichten/Edeltannen und Nobilis-Tannen anbaute (und weiterhin anbaut). Die mit Weihnachtsbaumkulturen bestockte Fläche stellte die Beklagte mit einer Größe von 39,3703 ha fest.

- 3 Das Verwaltungsgericht hat die Verpflichtungsklage auf Zuweisung weiterer 39,37 Zahlungsansprüche als unbegründet abgewiesen.
- 4 Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung des Klägers zurückgewiesen. Soweit der Kläger Weihnachtsbaumplantagen betreibe, nutze er seine Flächen nicht als Dauerkultur i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013, was Voraussetzung für die Qualifizierung dieser Flächen als "landwirtschaftliche Fläche" i.S.d. Art. 32 Abs. 2 Buchst. a i.V.m. Art. 4 Abs. 1 Buchst. e VO (EU) Nr. 1307/2013 und damit für die Erstzuweisung von Zahlungsansprüchen nach Art. 24 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 sei. Bei Weihnachtsbaumkulturen handele es sich nicht um Reb- und Baumschulen, da die Gewächse entgegen Art. 4 Abs. 1 Buchst. j VO (EU) Nr. 1307/2013 nicht zum Auspflanzen bestimmt seien. Weihnachtsbäume würden in der Regel nicht ausgepflanzt, sondern zum Weihnachtsfest geschlagen. Ebenso wenig handele es sich um Niederwald mit Kurzumtrieb i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. k VO (EU) Nr. 1307/2013. Die Weihnachtsbäume des Klägers lieferten auch keine wiederkehrenden Erträge i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013. Die Vorschrift stelle ersichtlich auf die angebauten Pflanzen und nicht etwa auf einen betriebswirtschaftlich oder anderweitig bestimmten Kulturbegriff und darauf ab, ob die gesamte Kultur betriebswirtschaftliche Erträge liefere. Maßgeblich sei, ob die (Dauerkultur-)Pflanze auf der betreffenden Fläche dauerhaft - für mindestens fünf Jahre - angebaut werde und wiederkehrende Erträge liefere. Letzteres sei bei Weihnachtsbäumen nicht der Fall, da sie nur einmal genutzt, nämlich anlässlich des Weihnachtsfestes geschlagen würden. Dieses Auslegungsergebnis werde dadurch bestätigt, dass der Ordnungsgeber Reb- und Baumschulen ausdrücklich in den Begriff der Dauerkultur eingeschlossen habe. Hierfür hätte kein Anlass bestanden, wenn es lediglich auf den betriebswirtschaftlichen Ertrag der Dauerkulturen ankäme.
- 5 Die Auffassung des Klägers werde auch nicht durch die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EG im Jahre 2005 gestützt. Es sei nicht systemwidrig,

wenn die Definition der landwirtschaftlichen Fläche, für die Zahlungsansprüche zugewiesen würden, an deren Nutzung für eine landwirtschaftliche Tätigkeit anknüpfe. Dies ergebe sich zum einen unmittelbar aus Art. 32 Abs. 2 Buchst. a und Art. 4 Abs. 1 Buchst. e und g VO (EU) Nr. 1307/2013. Es sei zum anderen auch systemimmanent, weil landwirtschaftliche Tätigkeit gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziffer i VO (EU) Nr. 1307/2013 die Erzeugung, die Zucht oder der Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse, einschließlich Ernten, sei und auch nichts Anderes sein könne.

- 6 Dass Weihnachtsbäume in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 927/2012 der Kommission vom 9. Oktober 2012 zur Änderung von Anhang I der VO (EWG) Nr. 2658/87 des Rates über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif als Waren pflanzlichen Ursprungs (Kapitel 6) mit dem KN-Code 0604 20 20 in der Gruppe "Blattwerk, Blätter, Zweige und andere Pflanzenteile" gelistet würden und sie damit nach Auffassung des Klägers als landwirtschaftliche Erzeugnisse i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. d der VO (EU) Nr. 1307/2013 i.V.m. Anhang I zu Art. 38 Abs. 3 des AEUV gälten, trage nicht den Schluss, dass es sich bei Weihnachtsbaumkulturen um Dauerkulturen i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 handele. Für diese gälten besondere Anforderungen, die hier nicht erfüllt seien. Zwar werde von den Weihnachtsbäumen auf den Flächen des Klägers auch Schnittgrün als untergeordnetes Neben- oder Abfallprodukt gewonnen. Die Bäume würden aber nicht zu diesem Zweck angebaut. Entsprechend dem vom Kläger angegebenen Kulturcode 983 würden sie vielmehr wenige Wochen vor dem Weihnachtsfest geschlagen.
- 7 Zur Begründung seiner vom Berufungsgericht zugelassenen Revision trägt der Kläger insbesondere vor, schon der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 ergebe, dass die Förderfähigkeit einer Dauerkultur nicht von der einzelnen Pflanze, sondern von der Kultur im Ganzen abhängen. Der Verordnungsgeber habe erkennbar eine Regelung schaffen wollen, die auch eine landwirtschaftliche Tätigkeit als förderungsfähig ansehe, die sich nicht im klassischen Anbau wechselnder Hauptfrüchte erschöpfe, sondern auf den mehrjährigen Anbau und die Pflege einer einheitlichen Kultur stütze. Auch Weihnachtsbaumkulturen lieferten jährlich wiederkehrende Erträge. Dass die Erträge

durch Entnahme und unmittelbare Wiederaufstockung der gewachsenen Pflanzen selbst erzielt würden, sei für die Förderfähigkeit irrelevant, da die genutzte Anbaufläche stets mit der einheitlich bewirtschafteten (Dauer-)Kultur bestellt bleibe. Die Entnahmen geschähen zeitversetzt und entweder sektionsweise innerhalb der Kultur oder aber differenziert nach dem Auswuchsgrad der jeweiligen Pflanze. Die Weihnachtsbaumkultur an sich bleibe trotz Verkaufs einzelner Bäume in gesamter Größe bestehen. So liefere zwar nicht jeder einzelne Baum, wohl aber die Weihnachtsbaumkultur wiederkehrende Erträge im förderrechtlichen Sinne. Aus der ausdrücklichen Erwähnung und Privilegierung der Reb- und Baumschulen in der Dauerkultur-Definition ergebe sich nicht, dass Weihnachtsbaumkulturen keine Dauerkultur sein könnten.

- 8 Die Förderfähigkeit des Weihnachtsbaumanbaus ergebe sich auch aus der Verbindung von primärem und sekundärem Unionsrecht. Nach Art. 32 Abs. 2 Buchst. a VO (EU) Nr. 1307/2013 sei die Aktivierung von Zahlungsansprüchen nicht nur an die Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Flächen geknüpft, sondern auf diesen Flächen müsse auch eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausgeübt werden, die in Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziffer i VO (EU) Nr. 1307/2013 unter anderem als Erzeugung bzw. Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse definiert werde. Darunter seien nach Buchst. d der Vorschrift die in Anhang I zum AEUV aufgeführten Erzeugnisse zu verstehen. Der Anhang habe zunächst auf das Brüsseler Zolltarifschema verwiesen, das sodann durch die VO (EWG) Nr. 2658/87 ersetzt worden sei, die trotz zahlreicher Neufassungen nach wie vor Weihnachtsbäume in der Auflistung der vom gemeinsamen Zolltarif erfassten Produkte enthalte. Die Erzeugung klassischer Weihnachtsbäume sei somit grundsätzlich eine landwirtschaftliche Tätigkeit im förderrechtlichen Sinne. Dass die Pflanzen lebend aus den Dauerkulturen gewonnen werden müssten, ergebe sich aus der Verweisung nicht.
- 9 Weihnachtsbäume würden außerdem in der VO (EU) Nr. 2018/1091 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juli 2018 über integrierte Statistiken zu landwirtschaftlichen Betrieben in Anhang III als "sonstige Dauerkulturen, einschließlich sonstige Dauerkulturen zur menschlichen Ernährung" erfasst. Wie sich aus Erwägungsgrund 2 der Verordnung ergebe, stehe dies in direktem Zusammenhang mit der Gemeinsamen Agrarpolitik bzw. dem geltenden

Agrarförderungssystem. Auch in der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2018/1874 der Kommission vom 29. November 2018 zu den für 2020 gemäß der VO (EU) Nr. 2018/1091 hinsichtlich der Liste der Variablen und ihrer Beschreibung zu liefernden Daten würden in Anhang I Weihnachtsbaumkulturen zu den sonstigen Dauerkulturen im förderrechtlichen Sinne gezählt. Daraus ergebe sich, dass Weihnachtsbäume nicht nur als "sonstige Dauerkulturen" Dauerkulturen i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013, sondern auch landwirtschaftliche Fläche i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. e VO (EU) Nr. 1307/2013 seien. Damit seien sie nach Art. 32 Abs. 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 auch Teil der beihilfefähigen Hektarfläche i.S.d. § 32 Abs. 1 VO (EU) Nr. 1307/2013, für die nach Art. 24 Abs. 1 und 2 VO (EU) Nr. 1307/2013 Zahlungsansprüche zuzuweisen seien.

10 Die Beklagte verteidigt das angefochtene Urteil.

II

11 Die zulässige Revision des Klägers ist unbegründet. Das angefochtene Urteil steht im Einklang mit dem revisiblen Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO), wozu auch Verordnungen der Europäischen Union i.S.d. Art. 288 Abs. 2 AEUV gehören. Das Berufungsgericht hat zu Recht angenommen, dass dem Kläger für die Flächen, die er mit Weihnachtsbaumkulturen bestockt hat, keine Zahlungsansprüche nach Art. 24 Abs. 1 und 2 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 zuzuweisen sind.

12 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), im hier maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides vom 17. Dezember 2015 zuletzt geändert durch die Delegierte Verordnung (EU) Nr. 2015/851 der Kommission vom 27. März 2015 (ABl. L 135 S. 8).

- 13 Danach kann der Betriebsinhaber die Basisprämie und mit ihr verbundene Zahlungen nur insoweit in Anspruch nehmen, als ihm Zahlungsansprüche zugewiesen sind; ihm sind neue Zahlungsansprüche in der Zahl zuzuweisen, wie sie der Zahl der beihilfefähigen, in seinem Beihilfeantrag für 2015 angemeldeten und ihm zur Verfügung stehenden Hektarflächen entsprechen (Art. 21 Abs. 1 Buchst. a, Art. 24 Abs. 1 Unterabs. 1 und Abs. 2 VO <EU> Nr. 1307/2013). Beihilfefähige Hektarfläche i.S.d. Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 32 Abs. 2 Buchst. a VO (EU) Nr. 1307/2013 ist jede landwirtschaftliche Fläche des Betriebs, die für eine landwirtschaftliche Tätigkeit genutzt wird. Die beiden in Art. 4 Abs. 1 Buchst. c und e VO (EU) Nr. 1307/2013 definierten Voraussetzungen "landwirtschaftliche Fläche" und "landwirtschaftliche Tätigkeit" müssen kumulativ erfüllt sein.
- 14 Die Flächen des Klägers, die er mit Weihnachtsbaumkulturen bestockt hat, sind keine landwirtschaftlichen Flächen i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. e VO (EU) Nr. 1307/2013. Landwirtschaftliche Fläche im Sinne dieser Vorschrift ist jede Fläche, die als Ackerland, Dauergrünland und Dauerweideland oder mit Dauerkulturen genutzt wird. Bei den Weihnachtsbaumkulturen des Klägers handelt es sich nicht um – hier allein in Betracht kommende – Dauerkulturen. Diese sind in Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 definiert als nicht in die Fruchtfolge einbezogene Kulturen außer Dauergrünland und Dauerweideland, die für die Dauer von mindestens fünf Jahren auf den Flächen verbleiben und wiederkehrende Erträge liefern, einschließlich Reb- und Baumschulen und Niederwald mit Kurzumtrieb.
- 15 2. Das Berufungsgericht ist ohne Rechtsfehler davon ausgegangen, dass es sich bei den Weihnachtsbaumkulturen des Klägers nicht um Reb- und Baumschulen oder um Niederwald mit Kurzumtrieb handelt.
- 16 a) Gemäß Art. 4 Abs. 1 Buchst. j VO (EU) Nr. 1307/2013 sind Reb- und Baumschulen Flächen mit jungen verholzenden Pflanzen (Gehölzpflanzen) im Freiland, die zum Auspflanzen bestimmt sind. Flächen mit Weihnachtsbäumen, die zum Weihnachtsfest geschlagen werden, werden davon nicht erfasst, weil die Bäume nicht zum Auspflanzen bestimmt sind. Für die Weihnachtsbaumkulturen des Klägers hat das Berufungsgericht verbindlich festgestellt (§ 137 Abs. 2

VwGO), dass die Bäume geschlagen werden. Bei Weihnachtsbäumen, die nicht geschlagen, sondern mit Ballen verkauft werden, ergibt sich keine andere rechtliche Beurteilung. Der Ordnungsgeber hat die von Art. 4 Abs. 1 Buchst. j VO (EU) Nr. 1307/2013 erfassten Gehölzpflanzen in den Spiegelstrichen eins bis fünf abschließend bestimmt. Weihnachtsbäume sind dort nicht genannt.

- 17 b) Das Berufungsgericht hat auch rechtsfehlerfrei angenommen, dass die Weihnachtsbaumkulturen des Klägers kein Niederwald mit Kurzumtrieb i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. k VO (EU) Nr. 1307/2013 sind. Mit diesem Begriff sind Flächen bezeichnet, die mit von den Mitgliedstaaten festzulegenden Gehölzarten des KN-Codes 0602 90 41 bestockt sind, bei denen es sich um mehrjährige Gehölzpflanzen handelt, deren Wurzelstock oder Baumstumpf nach der Ernte im Boden verbleibt und in der nächsten Saison wieder austreibt, wobei die maximalen Erntezyklen von den Mitgliedstaaten festzulegen sind. Gemäß § 3 der Verordnung zur Durchführung der Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (Direktzahlungen-Durchführungsverordnung - DirektZahlDurchfV) vom 3. November 2014 (BGBl. I S. 1690) sind die für Niederwald mit Kurzumtrieb in Betracht kommenden Gehölzarten in Anlage 1 festgelegt. Die vom Kläger als Weihnachtsbaumkulturen angepflanzten Arten gehören nicht zu den Gehölzarten nach Anlage 1 zu § 3 DirektZahlDurchfV. Zudem handelt es sich nach den Feststellungen des Berufungsgerichts, die den Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO binden, nicht um Gehölzpflanzen, deren Wurzelstock oder Baumstumpf nach der Ernte im Boden verbleibt und in der nächsten Saison wieder austreibt.
- 18 3. Das Berufungsgericht ist ebenfalls ohne Rechtsfehler davon ausgegangen, dass die Weihnachtsbaumkulturen des Klägers keine wiederkehrenden Erträge i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 liefern. Das ergibt die Auslegung der Vorschrift nach den anerkannten Methoden unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Unionsrechts (zu den Auslegungsmethoden vgl. EuGH, Urteile vom 10. Juni 2021 - C-65/20 [ECLI:EU:C:2021:471], VI/KRONE - Verlag Gesellschaft mbH & Co. KG - NJW 2021, 2015, Rn. 25 und vom 6. Oktober 2021 - C-561/19 [ECLI:EU:C:2021:799], Consorzio Italian Management u.a. - NJW 2021, 3303 Rn. 41 ff., jeweils m.w.N.).

- 19 a) Bereits aus dem Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 folgt, dass bei der Beurteilung des Tatbestandsmerkmals "wiederkehrende Erträge liefern" auf die angebaute Pflanzenart (Kultur) abzustellen ist. Für die Auffassung des Klägers, es komme auf die bewirtschaftete Kultur als Ganzes an, auf deren Anbaufläche ein wiederkehrender betriebswirtschaftlicher Ertrag generiert werde, findet sich im Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 hingegen kein Anhaltspunkt.
- 20 Ackerland, Dauergrünland und Dauerweideland als weitere Kategorien, die unter den Begriff "landwirtschaftliche Fläche" des Art. 4 Abs. 1 Buchst. e VO (EU) Nr. 1307/2013 fallen, werden ebenfalls durch die angebaute Pflanzenart definiert. Werden auf einer Fläche landwirtschaftliche Kulturpflanzen angebaut, die ihrer Art nach keine Ackerpflanzen sind, handelt es sich nicht um Ackerland i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. f VO (EU) Nr. 1307/2013. Die Definition des Dauergrünlands und Dauerweidelands nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. h VO (EU) Nr. 1307/2013 hebt auf den Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. i VO (EU) Nr. 1307/2013 ab. Entsprechend weist auch der Wortlaut des Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 auf ein pflanzenartbezogenes Verständnis des Begriffs der Dauerkultur hin: Wenn auf einer Fläche Pflanzen angebaut werden, die ihrer Art nach keine wiederkehrenden Erträge liefern können, handelt es sich nicht um eine Dauerkultur. Die pflanzenartbezogene Definition des Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 legt nahe, dass der Ordnungsgeber mit dem Begriff "wiederkehrende Erträge liefern" eine wiederkehrende Fruchttragung der Pflanze bzw. einen wiederkehrenden Pflanzantrieb im Blick gehabt hat. Dazu passt, dass bei der Definition des Niederwalds mit Kurzumtrieb in Art. 4 Abs. 1 Buchst. k VO (EU) Nr. 1307/2013 auf eine Ernte, auf ein Wiederaustreiben in der nächsten Saison und auf Erntezyklen abgestellt wird.
- 21 Dieses Verständnis wird durch die unterschiedlichen Sprachfassungen des Definitionsbestandteils "wiederkehrende Erträge liefern" in Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 gestützt. Sowohl die englische (yield repeated harvests), die französische (fournissent des récoltes répétées) als auch die italienische Sprachfassung (forniscono raccolti ripetuti) nehmen für die Definition der Dauerkultur mit den Begriffen harvests (EN), récoltes (FR), raccolti (IT) nach dem

auch in diesen Sprachen zum Ausdruck kommenden Wortverständnis jeweils die einzelne die Ernte bzw. Erträge bringende Pflanzenart, nicht aber die bewirtschaftete Anbaufläche als Ganzes in den Blick.

- 22 Danach liefern die Weihnachtsbaumkulturen des Klägers keine wiederkehrenden Erträge. Die Bäume werden einmalig zum Weihnachtsfest geschlagen und liefern damit einen einmaligen Ertrag. Die Bewirtschaftungsweise des Klägers führt zu keiner anderen Bewertung. Dass er jährlich einzelne und nicht alle Bäume aus der Anbaufläche entnimmt, ändert nichts daran, dass die Gehölzpflanzen ihrer Art nach keine wiederkehrenden Erträge liefern.
- 23 b) Aus der Regelungshistorie ergibt sich zum einen, dass der Begriff der Dauerkultur schon seit langem im Agrarrecht der Europäischen Union Verwendung findet. Die Tatbestandsvoraussetzungen "mindestens fünf Jahre auf der Fläche verbleiben und wiederkehrende Erträge liefern" haben sich über Art. 2 Buchst. c der Verordnung (EG) Nr. 795/2004 der Kommission vom 21. April 2004 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 141 S. 1), Art. 2 Buchst. b der Verordnung (EG) Nr. 1120/2009 der Kommission vom 29. Oktober 2009 mit Durchführungsbestimmungen zur Betriebsprämienregelung gemäß Titel III der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 316 S. 1) bis hin zu Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 nicht geändert.
- 24 Zum anderen waren nach Art. 44 Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe (ABl. L 270 S. 1) nur solche landwirtschaftlichen Flächen beihilfefähig, die als Acker- oder Dauergrünland genutzt wurden. Mit Dauerkulturen genutzte Flächen waren nicht beihilfe-

fähig. Bis zu diesem Zeitpunkt waren daher auch mit Weihnachtsbäumen bestockte Flächen eindeutig nicht beihilfefähig, allerdings schon deshalb nicht, weil sie weder Acker- noch Dauergrünland sind. Um Weihnachtsbaumkulturen in den Nachfolgeregelungen in den Dauerkulturbegriff einzubeziehen, hätte vor diesem Hintergrund eine Klarstellung nahegelegen. Der Verordnungsgeber hat Weihnachtsbäume jedoch gerade nicht in die Begriffsbestimmung zur Dauerkultur aufgenommen.

- 25 c) Die systematische Auslegung innerhalb des Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 spricht ebenfalls für ein pflanzenartbezogenes Begriffsverständnis (aa). Sie wird durch die vom Kläger geltend gemachte Betrachtung des Zusammenhangs mit dem primären und weiterem sekundären Unionsrecht nicht infrage gestellt (bb).
- 26 aa) Die Einbeziehung von Reb- und Baumschulen in den Dauerkulturbegriff in Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 wäre nicht erforderlich, wenn nicht die angebauten Pflanzen ihrer Art nach wiederkehrende Erträge liefern müssten, sondern auf die bewirtschaftete Fläche insgesamt abzustellen wäre. Denn in Reb- und Baumschulen werden die Gehölzpflanzen kontinuierlich entnommen und nachgepflanzt. Die Nutzung von Flächen als Reb- oder Baumschulen ist in Art. 4 Abs. 1 Buchst. j VO (EU) Nr. 1307/2013 differenziert geregelt. Wenn der Verordnungsgeber Weihnachtsbaumkulturen in den Dauerkulturbegriff hätte einbeziehen wollen, hätte er dies durch eine Ergänzung in der Auflistung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. j VO (EU) Nr. 1307/2013 oder in Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 ohne Weiteres deutlich machen können. Für eine bewusste Nichteinbeziehung von Weihnachtsbaumkulturen in den Dauerkulturbegriff spricht zudem, dass der Verordnungsgeber die Regelungsbedürftigkeit des Weihnachtsbaumanbaus durchaus im Blick hatte. So hat er die (mangelnde) Förderfähigkeit von Weihnachtsbäumen in Art. 45 Abs. 4 VO (EU) Nr. 1307/2013 in einem anderen Zusammenhang ausdrücklich geregelt.
- 27 bb) Dieses Auslegungsergebnis wird durch die unionsrechtlichen Vorschriften über Betriebsstrukturerehebungen und die dort verwendeten Definitionen nicht in Frage gestellt, die der Kläger bei seiner die Binnensystematik des Art. 4 Abs. 1 Buchst. e und g VO (EU) Nr. 1307/2013 verlassenden Auslegung heranzieht

(vgl. EuGH, Urteil vom 2. Oktober 2014 - C-47/13 [ECLI:EU:C:2014:2248], Martin Grund - juris Rn. 39; EuGH, Schlussanträge der Generalanwältin vom 30. April 2014 - C-47/13 [ECLI:EU:C:2014:293] - juris Rn. 17 ff., 66). Das Gleiche gilt für die Heranziehung des Brüsseler Zolltarifschemas.

- 28 Es trifft zwar zu, dass Weihnachtsbäume landwirtschaftliche Erzeugnisse i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. d VO (EU) Nr. 1307/2013 i.V.m. Anhang I des AEUV sind, da dieser auf Kapitel 6 des Brüsseler Zolltarifschemas (dort 0604 20 20) verweist, in dem Weihnachtsbäume als solche Erzeugnisse qualifiziert werden (vgl. Anhang I der VO <EWG> Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif <ABl. L 256 S. 1>, im hier maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Bescheides vom 17. Dezember 2015 zuletzt geändert durch die Durchführungsverordnung <EU> 2015/390 der Kommission vom 5. März 2015 <ABl. L 65 S. 13>). Der Anbau von Weihnachtsbäumen ist somit auch eine landwirtschaftliche Tätigkeit i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. c Ziffer i VO (EU) Nr. 1307/2013, die nach den unionsrechtlichen Vorschriften zur Erhebung von Strukturdaten über landwirtschaftliche Betriebe statistisch zu erfassen ist. In dem für die Erstzuweisung der Zahlungsansprüche maßgeblichen Jahr 2015 galt die Verordnung (EG) Nr. 1166/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über die Betriebsstrukturserhebungen und die Erhebung landwirtschaftlicher Produktionsmethoden (ABl. L 321 S. 14), die in der Liste der Merkmale für die Betriebsstrukturserhebung (Anhang III) unter "Flächen" und "sonstige Dauerkulturen" auch Weihnachtsbäume erfasst (a.a.O. S. 25).
- 29 Entgegen der Auffassung des Klägers ist es nicht widersprüchlich, eine Tätigkeit als landwirtschaftlich zu qualifizieren, die Anbaufläche, auf der diese Landwirtschaft betrieben wird, hingegen nicht. Die VO (EU) Nr. 1307/2013 definiert die beiden Begriffe "landwirtschaftliche Tätigkeit" und "landwirtschaftliche Fläche" eigenständig. Für die Definition der landwirtschaftlichen Tätigkeit in Art. 4 Abs. 1 Buchst. c verweist sie über den Begriff "landwirtschaftliches Erzeugnis" (Buchst. d) und den Anhang I des AEUV auf den Brüsseler Zolltarif, der Weihnachtsbäume als landwirtschaftliche Erzeugnisse einordnet. Für die Definition des Begriffs "landwirtschaftliche Fläche" findet sich ein entsprechender Verweis nicht generell, sondern nur in Art. 4 Abs. 1 Buchst. k VO (EU) Nr. 1307/2013 für

die in den Dauerkulturbegriff einbezogene Kulturart des Niederwalds mit Kurzumtrieb. Im Übrigen wird der Begriff "landwirtschaftliche Fläche" (Art. 4 Abs. 1 Buchst. e) allein durch die Flächentypen Ackerland, Dauergrünland/Dauerweideland und (mit) Dauerkulturen (genutzt) definiert. Die Möglichkeit, dass landwirtschaftliche Tätigkeit und landwirtschaftliche Fläche auseinanderfallen, ist damit normativ angelegt. Eine Vorschrift des Inhalts, dass jede Fläche, die dem Anbau landwirtschaftlicher Erzeugnisse dient, eine landwirtschaftliche Fläche und damit förderfähig sei, enthält die VO (EU) Nr. 1307/2013 nicht.

- 30 Dass nicht jede landwirtschaftliche Tätigkeit förderfähig ist, zeigt auch ein Blick auf die Entwicklung der Regelungen zur Förderfähigkeit von Dauerkulturen. Nach der VO (EG) Nr. 1782/2003 waren Dauerkulturen nicht förderfähig, wobei der Anbau von Dauerkulturen auch nach dem damaligen Verständnis unbestritten eine landwirtschaftliche Tätigkeit war (vgl. Art. 44 Abs. 2, Art. 51). Durch die Verordnung (EG) Nr. 864/2004 des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe und zu ihrer Anpassung infolge des Beitritts der Tschechischen Republik, Estlands, Zyperns, Lettlands, Litauens, Ungarns, Malτας, Polens, Sloweniens und der Slowakei zur Europäischen Union (ABl. L 161 S. 48) wurden einzelne Kulturarten (Ölbäume, Hopfen) in Art. 44 Abs. 2, Art. 51 Buchst. a VO (EG) Nr. 1782/2003 von der fehlenden Förderfähigkeit der Dauerkulturen ausgenommen. Alle anderen Dauerkulturarten blieben von der Förderfähigkeit ausgeschlossen. Auch wenn es heute - wie in der mündlichen Verhandlung erörtert - nur noch wenige Fälle gibt, in denen die Erfüllung der Voraussetzungen für eine landwirtschaftliche Tätigkeit sowie für eine landwirtschaftliche Fläche auseinanderfallen, führt dies nicht zu dem Schluss, auch solche Flächen als landwirtschaftliche Fläche i.S.d. Art. 4 Abs. 1 Buchst. e VO (EU) Nr. 1307/2013 anzuerkennen, die weder Ackerland noch Dauergrünland sind, noch mit Kulturen genutzt werden, die unter den Dauerkulturbegriff in Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 fallen.
- 31 Für eine unbewusste Regelungslücke bestehen angesichts der klaren normativen Vorgaben in der VO (EU) Nr. 1307/2013 keine Anhaltspunkte. Darüber hinaus findet sich die Differenzierung zwischen den Begriffen "landwirtschaftliche

Tätigkeit" und der "landwirtschaftliche Fläche" auch in der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik (ABl. L 347 S. 549; vgl. dort Art. 2 Abs. 1 Buchst. b und c). Die Verhängung einer Verwaltungsanktion wegen Nichterfüllung der Cross-Compliance-Vorschriften knüpft alternativ an einen Verstoß an, der die landwirtschaftliche Tätigkeit oder die Fläche des Betriebs betrifft (vgl. Art. 91 Abs. 2, Art. 93 Abs. 1 VO <EU> Nr. 1306/2013).

- 32 d) Sinn und Zweck der für den geltend gemachten Zuweisungsanspruch einschlägigen Vorschriften (Art. 24 Abs. 2, Art. 32 Abs. 2 Buchst. a, Art. 4 Abs. 1 Buchst. g, j und k der Verordnung <EU> Nr. 1307/2013) stehen dem gefundenen Auslegungsergebnis nicht entgegen. Bestimmte Flächen - wie solche mit Weihnachtsbaumkulturen - nicht in die Basisprämienregelung einzubeziehen, liegt im Gestaltungsermessen des Verordnungsgebers.
- 33 Aus dem größeren Zusammenhang der EU-Flächenförderung ergibt sich, dass der Verordnungsgeber der Gemeinsamen Agrarpolitik für die Jahre ab 2015 Weihnachtsbaumkulturen - wohl aus ökologischen Überlegungen - auch sonst von Vergünstigungen ausgenommen hat. So findet nach Art. 45 Abs. 4 VO (EU) Nr. 1307/2013 die in Absatz 3 getroffene Regelung zur Rückumwandlung von Flächen in Dauergrünland dann keine Anwendung, wenn die Unterschreitung des Schwellenwertes für den Erhalt von Dauergrünland das Ergebnis von Aufforstung ist, die umweltgerecht ist und keine Anpflanzungen u.a. von Weihnachtsbäumen umfasst. Im Rahmen der Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) können Beihilfen für die nachhaltige Bewirtschaftung bewaldeter Flächen gewährt werden, wozu die Aufforstung gehören kann. Nach Art. 22 Abs. 2 Satz 3 der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 wird jedoch für die Anpflanzung von Weihnachtsbäumen keine Förderung gewährt. Im Rahmen der Cross-Compliance-Vorschriften gilt schließlich, dass Dauergrünland aufgeforstet werden darf, sofern die Aufforstung umweltverträglich ist. Davon ausgenommen sind u.a. Anlagen von Weihnachtsbäumen (Art. 93 Abs. 3 Unterabs. 2 Halbsatz 2 VO <EU> Nr. 1306/2013).

- 34 e) Das Auslegungsergebnis verstößt nicht gegen den Gleichheitssatz aus Art. 20 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Es liegt keine Ungleichbehandlung mit Reb- und Baumschulen sowie mit Niederwald mit Kurzumtrieb vor, da es sich nicht um gleichgelagerte Sachverhalte handelt.
- 35 f) Das Auslegungsergebnis wird durch die Handhabung der Basisprämienregelungen 2015 in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gestützt. So betrachtet das Dänische Ministerium für Landwirtschaft Weihnachtsbaumkulturen nicht als förderfähige Kulturen i.S.d. VO (EU) Nr. 1307/2013 (Vejledning om grundbetaling 2021 <Leitlinien zur Basiszahlung 2021>, Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri <Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Fischerei, Dänemark>, S. 19, 35 f.). Das ist von umso größerer Aussagekraft, als der Weihnachtsbaumanbau in Dänemark einen erheblichen Umfang hat. Auch der Öffentliche Dienst der Wallonie in Belgien sieht Weihnachtsbaumkulturen nicht als förderfähig an (Öffentlicher Dienst der Wallonie, Hilfe-Handbuch und Erläuterung, Flächenerklärung und Beihilfeantrag, Wirtschaftsjahr 2021, S. 213).
- 36 4. Angesichts dieses klaren Befundes besteht für den Senat kein Anlass, die Frage der Auslegung des Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 dem Gerichtshof der Europäischen Union zur Vorabentscheidung nach Art. 267 Abs. 3 AEUV vorzulegen. Eine Vorlagepflicht eines letztinstanzlich entscheidenden Gerichts besteht nur, wenn sich in dem Verfahren entscheidungserheblich eine Frage des Unionsrechts stellt, die sich nicht bereits aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs beantwortet oder deren Beantwortung nicht so offenkundig ist, dass für vernünftige Zweifel keinerlei Raum bleibt (EuGH, Urteile vom 6. Oktober 1982 - C-283/81 [ECLI:EU:C:1982:335], C.I.L.F.I.T. u.a. - NJW 1983, 1257 <1258> und vom 6. Oktober 2021 - C-561/19 - NJW 2021, 3303 Rn. 39 ff., 51). Der Gerichtshof hat sich zwar zur Auslegung des Begriffs "Dauerkultur" in Art. 4 Abs. 1 Buchst. g VO (EU) Nr. 1307/2013 und insbesondere im Hinblick auf das Definitionsmerkmal "wiederkehrende Erträge liefern" bei Weihnachtsbaumkulturen noch nicht geäußert, so dass es sich nicht um eine Frage handelt, die in seiner Rechtsprechung geklärt ist. Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, bleibt aber für vernünftige Zweifel an der Beantwortung der Frage in dem genannten Sinne keinerlei Raum.

37 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Philipp

Liebler

Dr. Kuhlmann

Dr. Kenntner

Dr. Sinner