



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

GENERALSEKRETARIATET

Bruxelles, den 02. 02. 2009

SG-Greffe(2009)D/ 508

ACCUSÉ DE RÉCEPTION

NOM
(en caractères d'imprimerie)

REÇU LE 2.02.09

REÇU PAR TELEFAX LE

SIGNATURE



DANMARKS FASTE
REPRÆSENTATION
VED DEN EUROPÆISKE UNION
73, rue d'Arlon
1040 - BRUXELLES

Emne: Kommissionens åbningskrivelse
Overtrædelse nr. 2005/4398

Generalsekretariatet beder Dem venligst videresende vedlagte brev fra Kommissionen til den danske udenrigsminister.

For generalsekretæren


Karl VON KEMPIS

Bilag: K(2009) 0270

DK



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

GENERALSEKRETARIATET

Bruxelles, den 02. 02. 2009
SG-Greffe(2009)D/ 508

DANMARKS FASTE
REPRÆSENTATION
VED DEN EUROPÆISKE UNION
73, rue d'Arlon
1040 - BRUXELLES

Emne: Kommissionens åbningsskrivelse
Overtrædelse nr. 2005/4398

Generalsekretariatet beder Dem venligst videresende vedlagte brev fra Kommissionen til den danske udenrigsminister.

For generalsekretæren


Karl VON KEMPIS

Bilag: K(2009) 0270

DK



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29/01/2009

2005/4398

K(2009) 0270

Hr. minister

Lad mig henlede Deres opmærksomhed på den fortsatte tørveindvinding og landbrugsdrift i det fredede område Lille Vildmose. Ifølge en klage (sag nr. 2005/4398) forringer tørveindvinding og landbrug i Lille Vildmose i Jylland den prioriterede naturtype aktiv højmose (*7110). Desuden forstyrres fugle, der holder til i Lille Vildmose og er afhængige af dens naturtyper.

Sagens omstændigheder

Danmark udpegede den 1. maj 1983 området Lille Vildmose (DK00FX007) som særligt beskyttet område (SBO) i henhold til direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle (fugledirektivet). Området er på 7 393 ha og er hjemsted for 17 fuglearter, som er opført i bilag I til fugledirektivet; desuden er det tilholdssted for 3 arter af jævnligt tilbagevendende trækfugle, som ikke er opført i bilag I. De fugle fra listen i bilag I, der holder til i området, og som særlig vil blive påvirket af tørveudvindingen og landbrugsdriften, omfatter bl.a. arterne trane (*Grus grus*), tinksmed (*Tringa glareola*) og sangsvane (*Cygnus cygnus*).

Den 1. maj 1998 udpegede Danmark området Lille Vildmose, Tofte Skov og Høstemark Skov (DK00FX025) som lokalitet af fællesskabsbetydning (LAF) i henhold til direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter (habitatdirektivet). Området er på 7 824 ha og rummer 25 naturtyper, herunder 8 prioriterede naturtyper. Den vigtigste naturtype er den prioriterede naturtype aktiv højmose (*7110), som dækker 33 % af området. Lille Vildmose er den største højmose i Danmark og den største tilbageværende lavlandsmose i Nordvesteuropa.

Udenrigsminister Per Stig MØLLER
Asiatisk Plads 2
DK - 1448 København K

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Telefon: 00-32-(0)2-299.11.11.

De to områder overlapper hinanden, dog er LAF'en lidt større end SBO'et.

Naturklagenævnet afgjorde den 5. juli 2004, at fredningen af Lille Vildmose ikke regulerer tørveindvindingen, som fremover skulle tillades på området i mængder, der skulle fastsættes efter råstoflovens regler. Om beskyttelsen anføres det i beslutningen, at den skal respektere rettigheder til tørveindvinding, der meddeles i medfør af råstofloven.

Da listen over lokaliteter af fællesskabsbetydning i det kontinentale biogeografiske område blev vedtaget ved Kommissionens afgørelse af 7. december 2004, fik Lille Vildmose status som LAF (EUT L 382 af 28.12.2004, s. 1).

Den 26. juni 2006 bekræftede Naturklagenævnet den endelige afvisning af to ansøgninger om fornyet godkendelse af tørveindvinding i Lille Vildmose, som var besluttet af lavere instanser. Denne afgørelse, som vedrører begge ansøgningerne, er truffet på grundlag af råstofloven.

Kommissionen udbad sig ved brev af 23. april 2007 yderligere oplysninger om området, om de nuværende aktiviteter i det og i givet fald om de miljøvurderinger, der er foretaget, inden aktiviteterne blev tilladt. De danske myndigheder har svaret ved brev af 25. juni 2007. Svarets indhold gennemgås nærmere nedenfor som led i analysen af sagen.

Den 20. december 2007 traf Naturklagenævnet afgørelse om at frede Lille Vildmose endeligt på nationalt plan. Fredningsmålene er bl.a. at opnå en gunstig bevaringsstatus for de udpegede levesteder og arter i området og at sikre genopretningsmuligheder for forringede levesteder. Fredningsafgørelsen inddeler området i fire delområder med forskellige naturværdier, tilladte aktiviteter og delmål for fredningen.

Fællesskabslovrammer med relevans for sagen

Stk. i fugledirektivets artikel 4 er relevant for et område, der var udpeget som SBO, før habitatdirektivet blev gennemført. Det lyder således:

"4. Medlemsstaterne træffer egnede foranstaltninger med henblik på i de i stk. 1 og 2 nævnte beskyttede områder at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning for formålet med denne artikel. Medlemsstaterne bestræber sig på at undgå forurening eller forringelse af levesteder også uden for disse beskyttede områder."

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, er relevant for forvaltning af områder, der indgår i Natura 2000-netværket. Der står:

"2. Medlemsstaterne træffer passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne i de særlige bevaringsområder samt forstyrrelser af de arter, for hvilke områderne er udpeget, for så vidt disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for dette direktivs målsætninger."

3. Alle planer eller projekter, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendige for lokalitetens forvaltning, men som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke en sådan lokalitet væsentligt, vurderes med hensyn til deres virkninger på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. På baggrund af konklusionerne af vurderingen af virkningerne på lokaliteten, og med forbehold af stk. 4, giver de kompetente nationale myndigheder først deres tilslutning til en plan eller et projekt, når de har sikret sig, at den/det ikke skader lokalitetens integritet, og når de - hvis det anses for nødvendigt - har hørt offentligheden.

4. Hvis en plan eller et projekt, på trods af at virkningerne på lokaliteten vurderes negativt, alligevel skal gennemføres af bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, fordi der ikke findes nogen alternativ løsning, træffer medlemsstaten alle nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at den globale sammenhæng i Natura 2000 beskyttes. Medlemsstaten underretter Kommissionen om, hvilke kompensationsforanstaltninger der træffes.

Hvis der er tale om en lokalitet med en prioriteret naturtype og/eller en prioriteret art, kan der alene henvises til hensynet til menneskers sundhed og den offentlige sikkerhed eller væsentlige gavnlige virkninger på miljøet, eller, efter udtalelse fra Kommissionen, andre bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser."

Kravene i artikel 6 gælder for SBO'er i følgende omfang, jf. artikel 7:

"Forpligtelserne i artikel 6, stk. 2, 3 og 4, i nærværende direktiv træder i stedet for forpligtelserne i artikel 4, stk. 4, første punktum, i direktiv 79/409/EØF, for så vidt angår de områder, der er udlagt som særligt beskyttede efter artikel 4, stk. 1, eller tilsvarende anerkendt efter artikel 4, stk. 2, deri, fra datoen for nærværende direktivs iværksættelse eller fra den dato, hvor en medlemsstat har udlagt eller anerkendt områderne efter direktiv 79/409/EØF, hvis denne dato er senere."

Det følger af EF-Domstolens retspraksis, at direktivet forpligter medlemsstaterne til at træffe beskyttelsesforanstaltninger allerede fra den dato, hvor områder er opført på de nationale lister over områder, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning, og at disse foranstaltninger skal være egnede til, under hensyn til det bevaringsformål, der forfølges med direktivet, at sikre den økologiske interesse, som disse lokaliteter har på nationalt plan¹. Fra og med den dato, hvor lokaliteten udpeges som lokalitet af fællesskabsbetydning, må medlemsstaterne ikke give tilladelse til indgreb, som risikerer at bringe en lokalitets økologiske kendetegn i alvorlig fare, som defineret ved de nævnte kriterier. Dette vil bl.a. være tilfældet, når et indgreb medfører risiko for enten at formindske lokalitetens areal betydeligt eller for, at prioriterede arter, der findes på lokaliteten, forsvinder, eller endelig for, at lokaliteten ødelægges, eller dens repræsentative kendetegn tilintetgøres².

¹ Sag C-117/03, *Dragaggi*, præmis 30.

² Sag C-244/05, *Bund Naturschutz*, præmis 46.

De beskyttelsesprincipper, Domstolen her har anlagt i *Dragaggi-* og *Bund Natenschutz-*sagerne, gælder således for områder, der skal beskyttes efter habitatdirektivet, og som optræder eller burde optræde på de nationale lister over områder, der kan udpeges som lokaliteter af fællesskabsbetydning (LAF'er). Dermed gælder beskyttelsen efter dette direktivs artikel 6, stk. 2, 3 og 4, fra det tidspunkt, hvor disse områder er udpeget som LAF'er.

For områder, der er upeget som særlige beskyttelsesområder (SBO'er) foreskriver fugledirektivets artikel 4, at medlemsstaterne skal træffe egnede foranstaltninger med henblik på at undgå forurening eller forringelse af levestederne samt forstyrrelse af fuglene, i det omfang en sådan forurening, forringelse eller forstyrrelse har væsentlig betydning. Habitatdirektivets artikel 7 foreskriver, at SBO'erne er beskyttet efter reglerne i direktivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, fra datoen for iværksættelsen af habitatdirektivet eller fra datoen for udpegningen efter fugledirektivet, hvis denne dato er senere.

Aktiviteterne og de berørte naturtyper og arter

Ifølge de foreliggende oplysninger har der fundet intensiv tørveindvinding sted i Lille Vildmose i årtier. Tilladelserne gælder typisk i 10 år, og produktionen ser ud til at løbe op i mindst 200 000 baller tørv på hver 50 kg (i alt 10 000 tons) på årsbasis. Tørveindvindingen mindsker områdets og tilstødende områders evne til at binde vand på grund af det tyndere tørvelag. Det forstyrrer og forringer så hydrologien i området og de arter og naturtyper, der er afhængige af denne hydrologi.

Landbruget i området udleder næringsstoffer og pesticider, som bliver årsag til eutrofiering. Landbruget bidrager derfor også til at forringe områdets mosenaturtyper.

De vigtigste berørte naturtyper er aktive højmoser (*7110), nedbrudte højmoser (7120), skovbevoksede tørvemoser (91D0) og naturlige eutrofe søer og vandhuller (3150).

Den vigtigste af de fuglearter, der berøres af områdets forringelse er tranen og tinksmøden. Sangsvanen er følsom over for landbrugets eutrofiering af sønaturtyperne. Mosehornuglen (*Asio flammeus*) og brushanen (*Philomachus pugnax*) er efter al sandsynlighed også berørt.

De danske myndigheders svar og fredningsafgørelsen

De danske myndigheder bekræfter i deres svar fra juni 2007, at der finder tørveindvinding sted og drives landbrug i området. Dræning til landbrugsformål er især blevet intensiveret siden 1937, og tørveindvinding har fundet sted i en central del af området siden 1800-tallet, men er blevet mere intensiv fra 1960'erne og frem.

Det anføres, at der vil blive truffet visse foranstaltninger med henblik på at genoprette og forbedre områdets tilstand, og at ansøgninger om yderligere tørveindvinding på stedet vil blive vurderet grundigt, før der gives tilladelse. Vurderingen vil bygge på de betragtninger, der lægges til grund for Naturklagenævnets afgørelse af 26. juni 2006 om at afvise to ansøgninger om tørveindvinding. Det påpeges, at der ikke hidtil har fundet tørveindvinding sted i selve de aktive højmoser, og at det heller ikke vil ske i fremtiden. Der er anført nogle foranstaltninger beregnet på at begrænse bevoksningen og øge vandniveauet i moserne. En forvaltningsplan for området, der påtænkes vedtaget i 2009, vil munde ud i en handlingsplan med konkrete foranstaltninger. Det anføres, at tørveindvindingen vil blive afviklet i tiden frem til 2011.

Fredningsafgørelsen fra december 2007³ sigter bl.a. mod at sikre gunstig bevaringsstatus for naturtyperne og arterne i området og mulighed for naturgenopretning. Området er opdelt i fire delområder med forskellige naturværdier, tilladte aktiviteter og delmål for fredningen. Afgørelsen indeholder derfor detaljerede forskrifter om anvendelsesformål, foranstaltninger og aktiviteter, som er forskellige for de forskellige delområder.

Vurdering

a) *Det særlige beskyttelsesområde Lille Vildmose DK00FX007*

I medfør af ovennævnte beskyttelsesprincipper har Danmark efter fugledirektivets artikel 4, stk. 4, været forpligtet til at forebygge væsentlig forringelse af naturtyper og forstyrrelse af fugle i Lille Vildmose siden 1. maj 1983, hvor området blev udpeget som SBO. I kraft af habitatdirektivets artikel 7 har dette direktivs artikel 6, stk. 2, 3 og 4, fundet anvendelse på SBO'et siden 10. juni 1994.

Ifølge Natura 2000-standardformularen (SDF) er SBO'et af stor ornitologisk interesse. De relevante dele af formularen fastslår:

"Trane (Grus grus) er generelt sårbar over for forurening, ændringer i mulighederne for at søge føde og forstyrrelse, f.eks. fra jagt.

Tinksmed (Tringa glareola) er generelt sårbar over for forstyrrende adfærd på grund af menneskelige aktiviteter, vandstandssænkende tiltag og tilgroning samt luftforurening, der kan medføre forsurening af jordbund og eutrofiering af næringsfattige levesteder som eksempelvis heder.

[...]

Brushane (Philomachus pugnax) er generelt sårbar overfor hårdhændet græsning, tilgroning af levestedet samt forstyrrelser i yngletiden på grund af rekreativ udnyttelse af området.

Mosehornugle (Asio flammeus) er generelt sårbar overfor tilgroning af levestedet, især mosearealerne, forstyrrelser og svingende bestandsstørrelse af fødegrundlaget/gnaverbestandens størrelse.

[...]

Sangsvane (Cygnus cygnus) er generelt sårbar overfor kraftig eutrofiering af vådområder, der medfører forringede forhold for bundvegetationen og dermed nedsætter fødegrundlaget."

Kommissionen mener, at SBO'et er blevet forringet, og at dets fuglearter er blevet forstyrret af tørveindvindingen og landbrugsaktiviteten.

- *Virksomheder for fuglene af dræning på grund af tørveudvinding*

Dræningen af moserne ved tørveindvinding har sænket vandstanden, hvad der igen har medført dels uønsket trævækst i området, især dunbirk, dels problemer for fuglenes fødesøgning.

Flere af de fuglearter, der er opført i fugledirektivets bilag I, holder til i Lille Vildmose.

³<http://www.nkn.dk/NR/rdonlyres/DF60BAD2-0C2F-4C55-95EA-6C3BB64473A3/0/FredningafLilleVildmose.pdf>

Lille Vildmose er et af kun få områder, hvor traner bygger reder, som de hurtigt forlader, hvis de forstyrres. Den sænkede vandstand i moserne gør det svært for denne art at finde frøer, fisk og insekter at leve af. Af Danmarks 16-28 tranepar har et til to par rede i Lille Vildmose. Som anført i SDF er denne art særlig sårbar over for bl.a. forstyrrelser og ændringer i fødesøgningsmulighederne.

Området har også stor værdi som redeplads for tinksmede. Af Danmarks 100 redebyggende tinksmedepar har tre til fire par rede i Lille Vildmose. Dertil kommer, at Lille Vildmose er det vestligste område på det europæiske fastland, hvor tinksmede bygger rede. Ifølge SDF er denne art særlig sårbar over for vandstandssænkende tiltag og tilgroning, særlig på hedearealer.

Tilbagegangen for mosehornugle (*Asio flammeus*) og brushané (*Philomacchus pugnax*) i deres yngletid kan muligvis også tilskrives forringelsen af levestederne. Disse arter har deres rede i åbne moser, og vokser der træer på moserne, bliver de derfor mindre attraktive for disse fugle. Træernes mængde og højde viser, at dræningen af moserne har fundet sted over en længere periode. Ifølge SDF er begge arterne sårbare over for forstyrrelser og tilgroning af deres levesteder.

- *Landbrugets virkninger for fuglene*

Landbrugets vigtigste virkninger for fuglenes levesteder er dets udledning af næringsstoffer i vandmiljøet. Høje koncentrationer af næringsstoffer fører til eutrofiering, som bl.a. forårsager øget vandvegetation, dvs. tilgroning.

Af de arter fra bilag I, der holder til i Lille Vildmose, er sangsvanen, der overvintrer i området, følsom for eutrofiering i våde naturtyper. Den øgede vandvegetation gør søerne mindre og reducerer fødemulighederne for denne art. Også tinksmeden er ifølge SDF følsom for eutrofiering af næringsfattige levesteder, f.eks. heder.

- *Behovet for foranstaltninger*

De danske myndigheders svar fra juni 2007 forholder sig ikke til, hvordan fuglene og deres levesteder er blevet påvirket af aktiviteterne i området, og redegør heller ikke for konkrete og omgående initiativer til at påbegynde en genopretning af situationen på lokaliteten. Svaret indeholder ingen nærmere oplysninger om de skader, der er påført området.

Fredningsafgørelsen erkender, at der er brug for foranstaltninger til genopretning af området, men der er ingen tilkendegivelser om, at konkrete genopretnings- og beskyttelsesforanstaltninger vil blive iværksat med det samme eller inden for en rimelig tidshorisont. De faktiske skader på området er ikke tilstrækkeligt kortlagt, og det gør det svært at forestille sig, hvordan foranstaltninger til at afhjælpe skaderne kan tilrettelægges rigtigt. Og Domstolen har fastslået, at påvirkningerne på lokaliteten skal identificeres præcist, for at eventuelle kompensationsforanstaltninger kan fastlægges⁴.

Det ser derfor ud til, at fuglelevestederne og arterne i området har været udsat for og fortsat udsættes for væsentlige forringelser og forstyrrelser på grund af tørveindvindingen

⁴ Jf. sag C-304/05, *Kommissionen/Italien*, præmis 83.

og landbruget i området. Der synes ikke at være planlagt omgående og konkrete foranstaltninger, skønt behovet for foranstaltninger er erkendt.

- *Anvendelse af artikel 6, stk. 3 og 4, når der gives tilladelse til tørveindvinding og landbrug*

I henvendelsen fra april 2007, udbad Kommissionen sig oplysninger om, hvorvidt der var foretaget en vurdering efter reglerne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, af tørveindvindingens virkninger for højmoserne og for områdets andre naturværdier, og om, hvorvidt der i den vurdering, hvis den var foretaget, var taget hensyn til de samlede virkninger af både fortidige og nutidige tørveindvindingsaktiviteter i området og landbrugsdrift i nærheden.

De danske myndigheder har ikke leveret oplysninger om disse forhold.

Der fremgår imidlertid af oplysninger fra klageren, at tilladelser til tørveindvinding normalt er gyldige i 10 år. Det fremgår af Naturklagenævnets afgørelse af 26. juni 2006, at der den 3. juni 2004 blev givet en midlertidig tilladelse med gyldighed til den 31. december 2004. Da habitatdirektivet skulle være gennemført i juni 1994 virker det stærkt sandsynligt, at de er givet tilladelser til tørveindvinding efter direktivets gennemførelsesdato. Derfor skulle der være foretaget en vurdering efter reglerne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, før der blev givet tilladelse. Hvis vurderingen af virkningerne for området var faldet negativt ud, skulle der være truffet kompenserende foranstaltninger efter artikel 6, stk. 4.

De foreliggende oplysninger tyder derfor på, at myndighederne i strid med kravene i habitatdirektivet hverken har forlangt foretaget en vurdering efter artikel 6, stk. 3, eller kompenserende foranstaltninger i medfør af artikel 6, stk. 4, før udstedelsen af tidligere tilladelser til tørveindvinding.

Hvad angår landbrugstilladelser har de danske myndigheder ikke fremlagt nogen oplysninger, der gør det muligt at bedømme, om kravene i habitatdirektivet er efterlevet i forbindelse med udstedelse af tilladelser til ny landbrugsdrift eller ændringer eller udvidelser af igangværende landbrugsdrift.

- *Konklusion for det særlige beskyttelsesområde Lille Vildmose DK00FX007*

Kommissionen er derfor af den opfattelse, at Danmark siden 1. maj 1983, da området blev udpeget som særligt beskyttelsesområde, har undladt at opfylde sine forpligtelser efter artikel 4, stk. 4, i direktiv 75/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle, og siden 10. juni 1994, da direktiv 92/43/EØF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter blev gældende for området, i medfør af dette direktivs artikel 6, stk. 2, 3 og 4, jf. artikel 7.

- b) *(Foreslået) LAF Lille Vildmose, Tofte Skov og Høstemark Skov DK00FX125*

Ud fra ovennævnte beskyttelsesprincipper kan det konstateres, at Danmark i perioden 1. maj 1998 til 7. december 2004, hvor der var stillet forslag om udpegning af området som lokalitet af fællesskabsbetydning (foreslået LAF), har undladt at opfylde sin pligt, jf. Dragaggi-dommen, til at træffe foranstaltninger for at beskytte de relevante økologiske interesser i lokaliteten. Hvad angår beskyttelsen af Lille Vildmose fra den 7. december 2004 (hvor lokaliteten fik LAF-status), har Danmark undladt at opfylde forpligtelsen

efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, til at undgå forringelse af naturtyperne og betydelige forstyrrelser af arterne.

I Natura 2000-standardformularen (SDF) står der:

"Både højmosen og de øvrige naturtyper er følsomme overfor eutrofiering med næringsstoffer tilført med luften og overfor følgevirkninger af (tidligere) afvanding/grøfter."

Kommissionen mener, at naturtyperne i den foreslåede og senere vedtagne lokalitet af fællesskabsbetydning er blevet forringet på grund af tørveindvindingen og landbrugsaktiviteten.

- *Påvirkning af naturtyperne fra tidligere tørvegravning og landbrug*

De foreliggende oplysninger viser, at der inden for Lille Vildmose-området har fundet tørveindvinding sted i et område vest for Tofte Sø kaldet Smidiefennerne. Det ser ud til at indvindingen i Smidiefennerne ophørte i 2004. Dette område er nabo til den aktive højmosen. Selvom tørvegravningen har fundet sted ved siden af den aktive højmosen, har indvindingen forringet selve højmosen, som endnu ikke er kommet sig og vendt tilbage til sin tidligere tilstand. Højdeforskellen på 3-4 meter mellem tørvegravningsområdet og den aktive højmosen vidner stadig om, at der er indvundet store mængder tørv her. Der er desuden uønsket trævækst, især af dunbirk, på den aktive højmosen, fordi mosen er blevet drænet som følge af tørvegravningen. Træernes antal og højde viser, at dræningen har fundet sted over en længere periode.

Også landbrugsaktiviteten har forringet naturtypen. I de danske myndigheders svar fra juni 2007 hedder det endda, at den sænkede vandstand og dræningen i mosen hovedsagelig skyldes landbruget. Moseområderne blev oprindelig drænet for at indvinde og forbedre landbrugsarealer og for at fordele dem mellem landbrugere.

- *Påvirkning af naturtyperne fra igangværende tørvegravning og landbrug*

Af svaret fra de danske myndigheder følger, at der stadig foregår tørveindvinding på et 180 ha stort område i Lille Vildmose. Dertil kommer, at der uden for området graves tørv på et areal på 100 ha. Det anføres, at tørvegravningstilladelserne udløber i 2011. Fredningsafgørelsen synes at vise, at tørvegravningen kan fortsætte efter 2011, hvis der gives tilladelse til det efter gældende lov, særlig råstofloven.

Den igangværende tørvegravning betyder, at den aktive højmosen konstant drænes for vand. Når vandstanden hele tiden holdes nede, forringes mosen og hindres i at vende tilbage til en gunstig bevaringsstatus.

- *Behovet for foranstaltninger*

De danske myndigheders svar fra juni 2007 forholder sig ikke til, hvordan tidligere og igangværende aktiviteter påvirker området, eller hvor meget tørv, der er indvundet og stadig kan indvindes på grundlag af gyldige tilladelser, og redegør heller ikke for, hvilke konkrete og umiddelbare foranstaltninger der skal træffes for at rette op på lokalitetens naturtyper. Svaret indeholder ingen nærmere oplysninger om de skader, der er påført området.

I fredningsafgørelsen fra december 2007 erkendes behovet for foranstaltninger til genopretning af lokaliteten. Afgørelsen indebærer dog ingen forpligtelser til at træffe umiddelbare og konkrete foranstaltninger til at standse en yderligere forringelse af området. Gældende lov giver stadig mulighed for fremtidig tørvegravning⁵, og eventuelle initiativer til naturgenopretning skal respektere tørvegravningsrettigheder, der er givet efter råstofloven. Det skal også fortsat være muligt at drive landbrug, omend en del af området skal forbeholdes græsning⁶. Det er ikke angivet, hvornår naturgenopretningen skal påbegyndes⁷. Der henvises ikke til nogen bestående eller kommende forvaltningsplan eller til nogen følgende konkret foranstaltning for at rette op på forringelsen af området. De faktiske skader på området er ikke tilstrækkeligt kortlagt, og det gør det svært at forestille sig, hvordan foranstaltninger til at afhjælpe skaderne kan tilrettelægges rigtigt. Og Domstolen har fastslået, at påvirkningerne på lokaliteten skal identificeres præcist, for at eventuelle kompensationsforanstaltninger kan fastlægges⁸.

Højdeforskellen mellem moserne og trævæksten viser imidlertid, at dræning på grund af tørveindvinding og landbrug i området har forringet naturtypen aktiv højmoser. Når igangværende aktiviteter fortsat holder vandstanden nede, fortsætter forringelsen af moser, som også hindres i at vende tilbage til en gunstig bevaringstilstand. De danske myndigheder har anført, at tørvegravningen og landbruget ikke finder sted på selve højmoser. Men det argument er ikke relevant, når tørvegravningen og landbruget faktisk har påvirket den nærliggende aktive højmoser, selvom aktiviteterne ikke har fundet sted på den aktive højmoser selv.

Det ser derfor ud til, at tørveindvindingen og landbruget i området har udsat og fortsat udsætter levestederne og arterne i området for væsentlige forringelser og forstyrrelser. Der synes ikke at være planlagt omgående og konkrete foranstaltninger, skønt behovet for foranstaltninger er erkendt.

- *Anvendelse af artikel 6, stk. 3 og 4, når der gives tilladelse til tørveindvinding og landbrug*

Som nævnt ovenfor spurgte Kommissionen i sin henvendelse fra april 2007, om der var foretaget en vurdering efter reglerne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 2 og 3, før tilladelserne blev givet.

De danske myndigheder har ikke leveret oplysninger om disse forhold.

På baggrund af ovenstående oplysninger om tilladelsernes gyldighed og Naturklagenævnets afgørelse af 26. juni 2006 virker det overvejende sandsynligt, at der er givet tørveindvindingstilladelser efter direktivets gennemførelsesdato i juni 1994.

⁵ Fredningsafgørelsens side 40.

⁶ Fredningsafgørelsens side 40.

⁷ F.eks. fredningsafgørelsens side 39, 40 og 47.

⁸ Jf. sag C-304/05, *Kommissionen/Italien*, præmis 83.

De foreliggende oplysninger tyder derfor på, at myndighederne i strid med kravene i habitatdirektivet hverken har forlangt foretaget en vurdering efter artikel 6, stk. 3, eller kompenserende foranstaltninger i medfør af artikel 6, stk. 4, før udstedelsen af tidligere tilladelser til tørveindvinding.

Hvad angår landbrugstilladelser har de danske myndigheder ikke fremlagt nogen oplysninger, der gør det muligt at bedømme, om kravene i habitatdirektivet er efterlevet i forbindelse med udstedelse af tilladelser til ny landbrugsdrift eller ændringer eller udvidelser af igangværende landbrugsdrift.

- *Konklusion angående (den foreslåede) LAF Lille Vildmose, Tofte Skov og Høstemark Skov DK00FX125*

Hvad angår den foreslåede LAF, er det derfor Kommissionens opfattelse, at Danmark ikke har opfyldt sin pligt til at træffe beskyttelsesforanstaltninger for relevante økologiske interesser i området i overensstemmelse med Dragaggi-dommen. Hvad angår beskyttelsen af LAF'en, har Danmark undladt at opfylde pligten efter habitatdirektivets artikel 6, stk. 2, 3 og 4, til at undgå forringelse af naturtyperne og betydelige forstyrrelser af arterne.

Konklusion

Det er således Kommissionen for De Europæiske Fællesskabers opfattelse,

- at Kongeriget Danmark, for så vidt angår beskyttelsen af det særlige beskyttelsesområde Lille Vildmose DK00FX007, har undladt at opfylde sine forpligtelser
 - o i medfør af direktiv 79/409/EØF om beskyttelse af vilde fugle, artikel 4, stk. 4, siden den 1. maj 1983, da området blev udpeget som særligt beskyttet område
 - o i medfør af direktiv 92/43/EF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, artikel 6, stk. 2, 3 og 4, jf. artikel 7, siden 10. juni 1994, da dette direktiv blev gældende for området
- at Kongeriget Danmark, for så vidt angår beskyttelsen af lokaliteten (den foreslåede lokalitet) af fællesskabsbetydning Lille Vildmose, Tofte Skov og Høstemark Skov DK00FX125, har undladt at opfylde sine forpligtelser
 - o til at træffe foranstaltninger til at beskytte den relevante økologiske interesse i området fra den 1. maj 1998, da området blev foreslået som lokalitet af fællesskabsbetydning
 - o i medfør af direktiv 92/43/EF om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter fra den 7. december 2004, da området blev udpeget som lokalitet af fællesskabsbetydning.

Kommissionen opfordrer i henhold til artikel 226 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab den danske regering til at fremsende sine bemærkninger til det ovenfor anførte senest to måneder fra modtagelsen af nærværende brev.

Kommissionen forbeholder sig ret til, efter at have gjort sig bekendt med disse bemærkninger, eller hvis bemærkningerne ikke fremsendes inden for den fastsatte frist, om nødvendigt at afgive en begrundet udtalelse i henhold til den nævnte artikel.

Med venlig hilsen

På Kommissionens vegne

Stavros DIMAS

Medlem af Kommissionen



BEKRÆFTET KOPI

For generalsekretæren,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "J. Ayet Puigarnau".

Jordi AYET PUIGARNAU

Direktør for generalsekretariatets kontor



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

SECRETARIAT-GENERAL

Bruxelles, den

SG-Greffe(2008)D/

DANMARKS FASTE
REPRÆSENTATION
VED DEN EUROPÆISKE UNION
73, rue d'Arlon
1040 - BRUXELLES

MD 226 CE/Andre tilfælde end manglende meddelelse

03

Subject: Letter of formal notice
Infringement No 2005/4398

The Secretariat-General should be obliged if you would forward to the Minister for Foreign Affairs the enclosed letter from the Commission.

For the Secretary-General,

Karl VON KEMPIS

Encl. C(2008)

DK



COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

Brussels,
2005/4398
C(2008)

Dear Sir,

I would draw your attention to the ongoing peat extraction and agriculture in the protected site Lille Vildmose. According to a complaint (case number 2005/4398) peat extraction and agriculture in Lille Vildmose in Jutland is deteriorating the priority habitat type Active raised bogs (*7110). Birds present in Lille Vildmose and depending on the habitats are also disturbed.

Facts

On 1 May 1983 Denmark has designated the site Lille Vildmose (DK00FX007) as a Special Protection Area (SPA) under the Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds (Birds Directive). The site covers 7393 ha and hosts 17 bird species listed in Annex I of the Birds Directive in addition to 3 species of regularly occurring migratory birds which are not listed in Annex I. Annex I birds species present on the site and which will in particular be affected by peat extraction and agriculture include the crane (*Grus grus*), the wood sandpiper (*Tringa glareola*) and the whooper swan (*Cygnus cygnus*).

On 1 May 1998 Denmark has proposed the site Lille Vildmose, Tofte Skov og Høstemark Skov (DK00FX125) to become a Site of Community Interest (SCI) under the Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora (Habitats Directive). The site covers 7824 ha and hosts 25 habitat types including 8 priority habitat types. The most significant habitat type is the priority habitat type Active raised bogs (*7110), which covers 33% of the area. Lille Vildmose is the largest raised bog area in Denmark and the largest remaining bog area in a lowland location in north-western Europe.

Udenrigsminister Per Stig MØLLER
Asiatisk Plads 2
DK - 1448 København K

Commission européenne, B-1049 Bruxelles – Belgique
Europese Commissie, B-1049 Brussel – België
Telefon: 00-32-(0)2-299.11.11.

The two sites overlap each other although the SCI is slightly larger than the SPA.

By decision of 5 July 2004 Naturklagenævnet (The Danish Nature Protection Board of Appeal) has stated that the conservation of Lille Vildmose does not regulate the peat extraction which henceforth is to be allowed to be carried out inside the site in volumes that will be authorised in accordance with the Raw Material Act. Concerning the conservation, the decision stated that the conservation shall respect the rights for peat extraction that will be authorised in accordance with the Raw Material Act.

By decision of the Commission on 7 December 2004, Lille Vildmose became an SCI by adoption of the list of SCIs for the Continental biogeographic region (published OJ L382, 28.12.2004, page 1).

On 26 June 2006 Naturklagenævnet has confirmed the definitive rejection of two applications for renewed authorisation of peat extraction within Lille Vildmose decided by lower authorities. This decision, which relates to both applications, has been taken on the basis of the Raw Material Act.

By letter dated 23 April 2007, the Commission has asked for additional information on the site, on the activities currently taking place there and on the environmental impact assessments, if any, that have been carried out before granting authorisations to the activities. The Danish authorities have replied by letter dated 25 June 2007. The content of the reply will be discussed in detail below in connection to the analysis of the case.

By Naturklagenævnet's decision of 20 December 2007, Lille Vildmose has been afforded protection on the national level. One of the objectives of the protection is to achieve a favourable conservation status for the designated habitats and species on the site and to guarantee restoration possibilities for already deteriorated habitats. For the purposes of the protection decision, the site is divided into four parts with different nature values, authorised activities and protection objectives.

Relevant Community legal framework

Article 4(4) of the Birds Directive is relevant concerning a site designated as an SPA before the Habitats Directive was implemented. It is worded as follows:

"4. In respect of the protection areas referred to in paragraphs 1 and 2 above, Member States shall take appropriate steps to avoid pollution or deterioration of habitats or any disturbances affecting the birds, in so far as these would be significant having regard to the objectives of this Article. Outside these protection areas, Member States shall also strive to avoid pollution or deterioration of habitats."

Article 6(2), (3) and (4) of the Habitats Directive is relevant when it comes to the management of sites part of the Natura 2000-network. It provides:

"2. Member States shall take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation, the deterioration of natural habitats and the habitats of species as well as disturbance of the species for which the areas have been designated, in so far as such disturbance could be significant in relation to the objectives of this Directive."

3. Any plan or project not directly connected with or necessary to the management of the site but likely to have a significant effect thereon, either individually or in combination with other plans or projects, shall be subject to appropriate assessment of its implications for the site in view of the site's conservation objectives. In the light of the conclusions of the assessment of the implications for the site and subject to the provisions of paragraph 4, the competent national authorities shall agree to the plan or project only after having ascertained that it will not adversely affect the integrity of the site concerned and, if appropriate, after having obtained the opinion of the general public.

4. If, in spite of a negative assessment of the implications for the site and in the absence of alternative solutions, a plan or project must nevertheless be carried out for imperative reasons of overriding public interest, including those of a social or economic nature, the Member State shall take all compensatory measures necessary to ensure that the overall coherence of Natura 2000 is protected. It shall inform the Commission of the compensatory measures adopted.

Where the site concerned hosts a priority natural habitat type and/or a priority species, the only considerations which may be raised are those relating to human health or public safety, to beneficial consequences of primary importance for the environment or, further to an opinion from the Commission, to other imperative reasons of overriding public interest."

Article 7 makes the requirements in Article 6 applicable to SPAs in the following terms:

Obligations arising under Article 6 (2), (3) and (4) of this Directive shall replace any obligations arising under the first sentence of Article 4 (4) of Directive 79/409/EEC in respect of areas classified pursuant to Article 4 (1) or similarly recognized under Article 4 (2) thereof, as from the date of implementation of this Directive or the date of classification or recognition by a Member State under Directive 79/409/EEC, where the latter date is later.

It follows from the case-law of the Court of Justice that the Member States are, by virtue of the Directive and as from the date that a site is included on the national list of sites eligible for identification as sites of Community importance, required to take protective measures that are appropriate, from the point of view of the Directive's conservation objective, for the purpose of safeguarding the relevant ecological interest which sites have at national level.⁹ As from the date the site is identified as a Site of Community Interest, Member States cannot authorise interventions which may pose the risk of seriously compromising the ecological characteristics of a site, as defined by those criteria. This is particularly the case when an intervention poses the risk either of significantly reducing the area of a site, or of leading to the disappearance of priority species present on the site, or, finally, of having as an outcome the destruction of the site or the destruction of its representative characteristics.¹⁰

⁹ Case C-117/03, *Dragaggi*, paragraph 30.

¹⁰ Case C-244/05, *Bund Naturschutz*, paragraph 46)

The protection regime developed in this *Dragaggi/Bund Naturschutz* case-law therefore applies to sites to be protected under the Habitats Directive, which figure or should figure on the national list of sites eligible for identification as Sites of Community interest (SCI). This means that the protection regime in Article 6(2), (3) and (4) of that Directive applies as from the date those sites have been designated as SCIs.

For sites designated as Special Protection Areas (SPA), Article 4 of the Birds Directive provides that the Member States shall take appropriate steps to avoid pollution or deterioration of habitats or any disturbances affecting the birds, insofar as these would be significant. In accordance with Article 7 of the Habitats Directive, from the date of implementation of the Habitats Directive or the date of designation under the Birds Directive, if that date is later, the SPAs enjoy the protection afforded under Article 6(2), (3) and (4).

The activities in question and affected habitats and species

Intense peat extraction has, according to available information, been carried out in Lille Vildmose for decades. Permits typically run for 10 years and the production apparently amounts to at least 200 000 bales of peat of 50 kg each (in all 10 000 tons) on a yearly basis. The peat extraction reduces the water holding capacity of the area and adjacent areas due to thinned peat layers. This in turn disturbs and deteriorates the hydrology on the site as well as the species and habitats depending on that hydrology.

Agricultural activity in the area emits nutrients and pesticides which causes eutrophication. Agriculture therefore also contributes to the deterioration of the bog habitats on the site.

The main affected habitats are active raised bogs (*7110), degraded raised bogs (7120), bog woodland (91D0) and natural eutrophic lakes (3150).

The main bird species affected by the site's deterioration are the crane and the wood sandpiper. The whooper swan is sensitive to eutrophication in lake habitats caused by agriculture. It is probable that short-eared owl (*Asio flammeus*) and ruff (*Philomacchus pugnax*) are also affected.

The reply by the Danish authorities and the protection decision

According to the June 2007 reply from the Danish authorities, peat extraction and agriculture are indeed carried out in the site. Drainage due to agricultural activities has intensified in particular since 1937 and the peat extraction in the central part of the site has intensified since the 1960s although the extraction has been carried out since the 19th century.

It is stated that certain measures will be taken in order to restore and improve the state of the site and that applications for further peat extraction on the site will be subjected to a thorough assessment before they are granted. The assessment will be based on the considerations laid down in Naturklagenævnet's decision of 26 June 2006 to reject two applications for peat extraction. It is pointed out that no forms of peat extraction have in the past taken place or will in the future take place on the active raised bogs themselves. Some measures in order to control vegetation and increase water levels in the bogs are listed. A management plan for the site is planned to be adopted in 2009 which will lead

to an action plan with concrete measures. It is indicated that the peat extraction will be phased out by 2011.

The protection decision from December 2007¹¹ aims *inter alia* to ensuring favourable conservation status of the species and habitats on the site and possibilities for nature to be restored. The site is divided into four parts with different nature values, authorised activities and protection objectives. The decision accordingly prescribes in detail different uses, measures and activities depending on the part of the site.

Assessment

a) *In relation to the SPA Lille Vildmose DK00FX007*

In accordance with the protection regimes referred to above, Denmark has, on the basis of Article 4(4) of the Birds Directive, been under the obligation to avoid significant deterioration of habitats and disturbance of birds in Lille Vildmose since 1 May 1983 when the site was designated as an SPA. By virtue of Article 7 in the Habitats Directive, the obligations under Article 6(2), (3) and (4) of that Directive have become applicable to the SPA as of 10 June 1994.

According to the Natura 2000 Standard Data Form (SDF), the SPA is of significant ornithological interest. The relevant parts of the form state as follows:

"The Crane (Grus grus) is generally vulnerable to pollution, changes in the feeding possibilities and disturbance, for instance from hunting. The Wood Sandpiper (Tringa glareola) is generally vulnerable to disturbing behaviour due to human activities, water lowering measures and overgrowth as well as air pollution which can increase acidity in the ground and eutrophication of habitats with low level of nutrients, for instance heaths.

[...]

The ruff (Philomachus pugnax) is generally vulnerable to rough grazing, overgrowth of its habitats and disturbance during the breeding period, due to recreational use of the area.

The short-eared owl (Asio flammeus) is generally vulnerable to overgrowth of its habitats, in particular the heaths, disturbance and varying populations of the species it feeds on / rodents' population size.

[...]

The Whooper swan (Cygnus Cygnus) is generally vulnerable to strong eutrophication in wet habitats which entails worsened circumstances for the vegetation and decreases the feeding possibilities."

The Commission considers that the SPA has deteriorated and its bird species been disturbed due to the peat extraction and the agriculture.

¹¹<http://www.nkn.dk/NR/rdonlyres/DF60BAD2-0C2F-4C55-95EA-6C3BB64473A3/0/FredningafLilleVildmose.pdf>

- *Effects from drainage due to peat extraction on birds*

The drainage of the bogs due to peat extraction have led to lowered water levels which in turn has led, on one hand, to undesirable tree growth in the area, in particular white birch and, on the other hand, to feeding difficulties.

Several bird species listed in Annex I of the Birds Directive are present in Lille Vildmose.

The site is one of only few nesting sites for the Crane which easily abandons its nest if disturbed. Lowered water levels in the bogs make feeding on frogs, fish and insects difficult for this species. Out of 16-28 crane pairs present in Denmark, 1-2 pairs nest in Lille Vildmose. As stated in the SDF, this species is generally vulnerable inter alia to changes in the feeding possibilities and disturbance.

The site is also very valuable for the Wood Sandpiper which nests in the area. Out of 100 nesting pairs of Wood Sandpiper present in Denmark, 3-4 pairs nest in Lille Vildmose. Also, Lille Vildmose is the westernmost nesting area for Wood Sandpipers in continental Europe. According to the SDF, this species is vulnerable to water lowering measures and overgrowth, in particular of heaths.

The decreasing presence of short-eared owl (*Asio flammeus*) and ruff (*Philomacchus pugnax*) during their breeding periods may also be attributable to the deteriorated habitats. These species nest on open bogs and trees growing on the bogs will therefore make the area less attractive for the birds in question. In fact, the amount and height of the trees shows that the drainage of the bogs has been long-term. According to the SDF, both species are vulnerable to overgrowth of its habitats and disturbance.

- *Effects from agriculture on birds*

The main effect on the bird habitats from agriculture are nutrients emitted into the water environment. High concentrations of nutrients lead to eutrophication which *inter alia* causes an increase in water vegetation, i.e. overgrowth.

Out of the Annex I species present in Lille Vildmose the Whooper swan, which uses the site as a wintering area, is sensitive to eutrophication in wet habitat types. The increased water vegetation reduces the lake size and the feeding possibilities for this species. Also the Wood Sandpiper is, according to the SDF, vulnerable to eutrophication of habitats with low level of nutrients, for instance heaths.

- *Need to take measures*

The June 2007 reply from the Danish authorities does not address the impacts on the birds and their habitats from the activities on the site or any concrete and immediate measures to start remedying the situation on the site. The reply contains no details on the damages caused to the site.

The protection decision recognises the need to take measures in order to restore the site but there are no indications that concrete reparatory and protective measures will be taken either immediately or within a reasonable timeframe. The actual damages caused to the site have not been identified in a sufficient manner and it is therefore difficult to picture how the measures to remedy the damages can be properly developed. Indeed, the

Court has stated that in order to determine the nature of any compensatory measures, the damage to the site must be precisely identified.¹²

It therefore appears that the bird habitats and species present on the site have been, and continuously are, significantly deteriorated and disturbed by the peat extraction and agriculture in the site. No immediate and concrete measures seem to be planned despite the fact that the need for measures is recognised.

- *Applying Article 6(3) and (4) when authorisations for peat extraction and agriculture are granted*

In the request for information sent in April 2007, the Commission asked for information whether an assessment, in accordance with Article 6(2) and (3) of the Habitats Directive, of the impacts of the peat extraction on the raised bogs and on the other nature values on the site had been carried out and whether in that assessment, if carried out, the cumulative effects from both past and present peat extraction activities on the site and from farming practices in the vicinity have been taken into account.

The Danish authorities have not provided any information on this issue.

However, it follows from information submitted by the complainant that the authorisations for peat extraction usually are valid for 10 years. It is clear from Naturklagenævnet's decision of 26 June 2006 that a temporary authorisation has been granted on 3 June 2004 which was valid until 31 December 2004. Considering that the Habitats Directive had to be implemented by June 1994, it seems highly likely that authorisations for peat extraction have been given after the Directive's implementation date. Accordingly, an assessment in accordance with Article 6(3) of the Habitats Directive should have been carried out prior to granting the authorisation. If the assessment of the implications for the site would have been negative, compensation measures in accordance with Article 6(4) should have been taken.

Available information therefore suggests that, contrary to the requirements in the Habitats Directive, the authorities have required neither an assessment in accordance with Article 6(3) nor compensation measures under Article 6(4) before granting previous peat extraction authorisations.

As regards authorisations for agriculture, the Danish authorities have not provided any information allowing assessing whether the requirements in the Habitats Directive have been abided with when authorisations for new agriculture as well as modifications/extensions of existing agriculture have been granted.

- *Conclusion concerning the SPA Lille Vildmose DK00FX007*

The Commission therefore considers that Denmark has not fulfilled the obligations under Article 4(4) of the Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds since 1 May 1983 when the site was designated as a Special Protection Area and under Article 6(2), (3) and (4) in conjunction with Article 7 of Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora since 10 June 1994, when that Directive became applicable to the site.

¹² See case C-304/05, *Commission/Italy*, paragraph 83.

b) *In relation to the (p)SCI Lille Vildmose, Tofte Skov og Høstemark Skov DK00FX125*

In accordance with the protection regimes referred to above, during the period from 1 May 1998 to 7 December 2004 when the site was proposed as a Site of Community Importance (pSCI), Denmark has failed to fulfil the obligation as laid down in the *Dragaggi* case to take measures to safeguard the relevant ecological interest on the site. As regards the protection of Lille Vildmose from 7 December 2004 (when the site became an SCI) to date, Denmark has failed to fulfil the obligation in Article 6(2), (3) and (4) of the Habitats Directive to avoid deterioration of habitats or significant disturbance to species.

The Natura 2000 Standard Data Form (SDF) for the SCI states:

"The active raised bogs as well as the other habitat types are sensitive to eutrophication from nutrients from the air and to consequences from (previous) drainage/ditches."

The Commission considers that the habitats present on the (p)SCI have deteriorated and due to the peat extraction and the agriculture.

- *Effects from past peat extraction and agriculture on the habitats*

It is apparent from available information that peat extraction has taken place, within the site Lille Vildmose, in an area called Smidie-fennerne west of Tofte Sø. It would seem that the extraction in Smidie-fennerne came to an end in 2004. This area is adjacent to the area hosting the active raised bogs habitat. While the peat extraction has taken place *next to* the active raised bogs, the bogs themselves have deteriorated due to the extraction and have still not recuperated and restored themselves to their previous state. There is still a considerable height difference of 3-4 metres between the extraction area and the active raised bogs which bears witness that large amounts of peat have been extracted here. There is also undesirable tree growth on the raised bogs, in particular white birch, due to draining of the bogs caused by the peat extraction. The amount and height of the trees shows that the drainage has been long-term.

The habitats have also deteriorated from agricultural activities. In fact, the June 2007 reply from the Danish authorities states that it is mainly the agriculture which has caused the lowered water levels and drainage in the bog habitats. The bogs have originally been drained in order to create and improve agricultural land and in order to split the land between farmers.

- *Effects from ongoing peat extraction and agriculture on habitats*

It follows from the reply from the Danish authorities that peat extraction still goes on inside the site Lille Vildmose on an area of 180 ha. 100 ha outside the site are also still used for peat extraction. It is stated that the permits for the extraction will expire in 2011. It would seem, on the basis of the protection decision, that peat extraction will still be possible even after 2011 provided that permits are given on the basis of legislation in force, in particular the Raw Material Act.

As a consequence of the ongoing peat extraction the active raised bogs are drained on water on a permanent basis. Continuously lowered water levels deteriorate the bogs and prevent them from being restored to favourable conservation status.

- *Need to take measures*

The June 2007 reply from the Danish authorities does not address the impacts on the site from previous and ongoing activities, the volumes of peat that have and may still be extracted on the basis of valid authorisations or any concrete and immediate measures to start remedying the habitats on the site. The reply contains no details on the damages caused to the site.

The protection decision from December 2007 recognises the need to take measures in order to restore the site. However, the decision does not imply any obligations to take immediate and concrete measures to halt further deterioration of the site. Future peat extraction¹³ remains possible on the basis of the legislation in force and any nature restoration shall respect the rights for peat extraction granted under the Raw Material Act. Agriculture shall also be possible although part of the area shall be reserved for grazing¹⁴. Actual time tables for commencing nature restoration are not indicated.¹⁵ The decision neither refers to a future or existing management plan nor to subsequent concrete action in order to address the deterioration of the site. The actual damages caused to the site have not been identified in a sufficient manner and it is therefore difficult to picture how the measures to remedy the damages can be properly developed. Indeed, the Court has stated that in order to determine the nature of any compensatory measures, the damage to the site must be precisely identified.¹⁶

However, it is apparent from the height difference between the bogs and from the tree growth that the Active raised bogs-habitat type has deteriorated due to drainage attributable to peat extraction and agriculture on the site. Permanently lowered water levels due to the ongoing activities continue to deteriorate the bogs and prevent them from being restored to favourable conservation status. It can be noted that the Danish authorities have argued that the peat extraction or agriculture has not taken place *on* the actual raised bogs. This argument is irrelevant since the peat extraction and agriculture, although not carried out on the actual active raised bogs, indeed has an effect on those bogs in the vicinity.

It therefore appears that the habitats and species present on the site have been, and continuously are, significantly deteriorated and disturbed by the peat extraction and agriculture in the site. No immediate and concrete measures seem to be planned despite the fact that the need for measures is recognised.

¹³ Page 40 of the decision.

¹⁴ Page 40 of the decision.

¹⁵ See for instance page 39, 40 and 47.

¹⁶ See case C-304/05, *Commission/Italy*, paragraph 83.

- *Applying Article 6(3) and (4) when authorisations for peat extraction and agriculture are granted*

As stated above, the Commission has in its April 2007 letter asked for information whether an assessment, in accordance with Article 6(2) and (3) of the Habitats Directive, had been carried out prior to granting authorisations.

The Danish authorities have not provided any information on this issue.

In view of what is said above about the validity of authorisations and Naturklagenævnet's decision of 26 June 2006, it seems highly likely that authorisations for peat extraction have been given after the Directive's implementation date in June 1994.

Available information therefore suggests that, contrary to the requirements in the Habitats Directive, the authorities have required neither an assessment in accordance with Article 6(3) nor compensation measures under Article 6(4) before granting previous peat extraction authorisations.

As regards authorisations for agriculture, the Danish authorities have not provided any information allowing assessing whether the requirements in the Habitats Directive have been abided with when authorisations for new agriculture as well as modifications/extensions of existing agriculture have been granted.

- *Conclusion concerning the (p)SCI Lille Vildmose, Tofte Skov og Høstemark Skov DK00FX125*

The Commission therefore considers, as regards the pSCI, that Denmark has failed to fulfil its obligations to take measures to safeguard the relevant ecological interest on the site in accordance with the Dragaggi case-law. As regards the protection of the SCI, Denmark has failed to fulfil the obligation in Article 6(2), (3) and (4) of the Habitats Directive to avoid deterioration of habitats or significant disturbance to species.

Conclusion

The Commission of the European Communities consequently takes the view that,

- as regards the conservation of the Special Protection Area Lille Vildmose DK00FX007, the Kingdom of Denmark has failed to fulfil its obligations
 - o under Article 4(4) of the Directive 79/409/EEC on the conservation of wild birds since 1 May 1983 when the site was designated as a Special Protection Area.
 - o under Article 6(2), (3) and (4) in conjunction with Article 7 of Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora since 10 June 1994, when that Directive became applicable to the site.
- as regards the conservation of the (proposed) Site of Community Interest Lille Vildmose, Tofte Skov og Høstemark Skov DK00FX125, the Kingdom of Denmark has failed to fulfil its obligations
 - o to take measures to safeguard the relevant ecological interest on the site from 1 May 1998, when the site was proposed as a Site of Community Importance.

- under Article 6(2), (3) and (4) of Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora as of 7 December 2004, when the site was designated as a Site of Community Importance.

The Commission invites your Government, in accordance with Article 226 of the Treaty establishing the European Community, to submit its observations on the foregoing within two months of receipt of this letter.

After examining these observations, or if no observations have been submitted within the prescribed time-limit, the Commission may, if appropriate, issue a Reasoned Opinion as provided for in the same Article.

Yours faithfully,

For the Commission

Stavros Dimas

Member of the Commission