

MRF 2023.296

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 11. oktober 2023, j.nr. 22/06179

Stadfæstet Kystdirektoratets VVM-tilladelse efter kystbeskyttelsesloven til 25 pælebårne huse på søterritoriet som led i Feriebyen Sukkerfabrikken Møn, da der ikke var grundlag for at tilsidesætte væsentlighedsvurderingen af Natura 2000-områder, som tog udgangspunkt i den væsentligheds-vurdering, som nævnet i MRF 2021.59 Mfk ikke havde tilsidesat.

Sagen angik projektet Feriebyen Sukkerfabrikken Møn, der omfatter et større landareal og et område på søterritoriet, hvor der skal etableres bl.a. 25 pælebårne træhuse på søterritoriet. Projektområdet er beliggende ca. 600 m henholdsvis 800 m fra to Natura 2000-områder. Efter at Miljø- og Fødevarerklagenævnet i **MRF 2021.59 Mfk** underkendte Kystdirektoratets screeningsafgørelse efter miljøvurderingslovens § 21 af projektets kystdel, blev der udarbejdet miljøkonsekvensrapport og gennemført offentlig høring, hvorefter Kystdirektoratet i maj 2022 meddelte tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2 (der samtidig udgør VVM-tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25) til opførelse af 25 pælebårne træhuse, træbro/pier, strandareal med afsluttende stenmole og offentlig badeanstalt på søterritoriet. Tilladelsen blev meddelt på en række vilkår. Kystdirektoratet besluttede ved samme lejlighed, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet efter reglerne i habitatbekendtgørelsen for søterritoriet (kysthabitatbekendtgørelsen). Afgørelsen blev påklaget af en lokal forening, der bl.a. gjorde gældende, at miljøkonsekvensrapporten var mangelfuld, og at der skulle have været gennemført en konsekvensvurdering af projektets påvirkning af Natura 2000-områder, bl.a. fordi væsentlighedsvurderingen var baseret på afværgeforanstaltninger. Bygherren anmodede om, at nævnet ophævede opsættende virkning af klagen, hvilket Miljø- og Fødevarerklagenævnet afslog den 15. marts 2023 med henvisning til projektets omfang og kompleksitet. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) bemærkede indledningsvis, at nævnet var afskåret fra at prøve, om væsentlighedsvurderingen af Natura 2000-området var tilstrækkelig, eller om der skulle være gennemført en habitatkonsekvensvurdering, da dette beroede på en skønsmæssig afvejning. Herefter fandt nævnet anledning til at behandle fire forhold, nemlig (1) direktoratets inddragelse og høring af offentligheden, (2) tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven og vilkårene, (3) miljøvurderingen af projektet og (4) væsentlighedsvurderingen. Hvad angik inddragelsen af

offentligheden fandt nævnet, at direktoratet havde iagttaget kystbeskyttelseslovens og miljøvurderingslovens høringskrav, da der havde været en høringsperiode på 8 uger. For så vidt angik tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven vurderede nævnet, at direktoratet havde foretaget en konkret faglig vurdering af det ansøgte projekt på baggrund af konkrete oplysninger, herunder på baggrund af landskabelige forhold og foreneligheden med kystlandskabet. I øvrigt havde direktoratet inddraget miljørapporten, som konkluderede, at der ikke var væsentlige miljømæssige forhold, der talte mod projektet. Samlet set var det nævnets vurdering, at direktoratet havde truffet afgørelse inden for dets kompetence. I forhold til miljøvurderingen fandt nævnet, at miljørapporten i et tilstrækkeligt omfang belyste projektets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet med henvisning til, at der var foretaget en konkret vurdering ift. afgrænsning af miljøemner ud fra deres forventede væsentlige påvirkning, og da rapporten i øvrigt opfyldte lovens krav. Endelig for så vidt angik spørgsmålet, om væsentlighedsvurderingen var tilstrækkelig, bemærkede nævnet, at nævnet i **MRF 2021.59 Mfk** ikke havde givet medhold i et klagepunkt om, at der ikke skulle udarbejdes en habitatkonsekvensvurdering for projektet, at væsentlighedsvurderingen i den foreliggende sag tog udgangspunkt i den tidligere væsentlighedsvurdering, og at der ikke var sket ændringer i projektet i forhold til det projekt, nævnet havde taget stilling til i 2021, foruden en mindre projektilpasning ved etablering af strandarealet med stenkastning frem for spuns. Hertil kom, at det i væsentlighedsvurderingen var beskrevet, at undervandsstøj ved fundering og nedramning af pæle til pælehusene ville ske over en begrænset og midlertidig periode på 40 dage, og at den forventede udbredelse af undervandsstøjen i anlægsfasen ville være lokal og begrænset. Da væsentlighedsvurderingen var opdateret og efter nævnets opfattelse ikke forudsatte afværgeforanstaltninger, fandt nævnet ikke grundlag for at tilsidesætte vurderingen og stadfæstede på denne baggrund Kystdirektoratets tilladelse.

Kommentar: Afgørelsen vedrører etablering af en større ferieby ved Møn under den særlige forsøgsordning efter planlovens § 5 for kystnære turismeprojekter, hvor klagenævnet samme dag i **MRF 2023.297 Mfk** tiltrådte kommunens VVM-tilladelse til landdelen af projektet, og nævnet i **MRF 2023.74 Mfk** afviste opsættende virkning af klage. Selv om tilladelsen efter kystbeskyttelseslovens § 16 a samtidig udgør en VVM-tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25, hvor klage ikke som udgangspunkt har opsættende virkning, er klager over tilladelser efter kystbeskyttelseslovens § 16 a som udgangspunkt tillagt opsættende virkning, og klagenævnet afviste den 15. marts 2023 at ophæve klagens opsættende virkning i ovennævnte sag. Sagens mest interessante spørgsmål var, om det for et så omfattende projekt etableret tæt ved to Natura 2000-områder er tilstrækkeligt med en væsentlighedsvurdering, hvilket nævnet fandt måtte besvares bekræftende bl.a. under hensyn til nævnets udtalelse ved hjemvisningen i **MRF 2021.59 Mfk** og de supplerende vurderinger, der var gennemført. Denne del af afgørelsen forekommer ikke overbevisende og ses ikke afstemt med, at det tidligere Natur- og Miljøklagenævn i MAD 2016.286 Nmk enstemmigt ophævede Naturstyrelsens dispensation efter naturbeskyttelsesloven til et feriecenter på Als udlagt under den tilsvarende forsøgsordning under planlovens § 5, fordi der ikke var gennemført en konsekvensvurdering af det nærliggende marine Natura 2000-område. Nævnets udlægning synes endvidere i modstrid med formålet med væsentlighedsvurderingen, som netop er en foreløbig vurdering. Når der gennemføres yderligere undersøgelser, taler dette for, at en konsekvensvurdering er nødvendig. Men hvis nævnet modsat anlægger den opfattelse, som blev lagt til grund ved tilladelser til nationalparker (**MRF 2023.170 Mfk** og **MRF 2023.173 Mfk**), vil myndighederne ved en tilstrækkelig omfattende væsentlighedsvurdering kunne skrive sig ud af en konsekvensvurdering, hvilket næppe er i overensstemmelse med EU-Domstolens fortolkning og den øvrige nævnspraksis, se Pagh: Tfm 2023, s. 357.

Stadfæstelse af afgørelse i sag om tilladelse til etablering af feriecenter med pælehuse på søterritoriet i Vordingborg Kommune

22/06179

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har truffet afgørelse efter kystbeskyttelseslovens[1] § 16 a, stk. 1, og stk. 3, jf. § 18, stk. 1, og habitatbekendtgørelsen for søterritoriet § 3, jf. § 11, stk. 1.[2]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Kystdirektoratets afgørelse af 6. maj 2022 om tilladelse til etablering af op til 25 pælebårne feriehuse, træbro/pier, strandareal med afsluttende stenmole og offentlig badeanstalt på søterritoriet ud for matr. nr. [M1] og [M2] Lendemarke, Stege Jorder i Vordingborg Kommune.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet[3] og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.[4] Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. kystbeskyttelseslovens § 18 b, stk. 1.

Afgørelsen er truffet af formanden på nævnets vegne, jf. § 8 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Indholdsfortegnelse

1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet

2. Sagens oplysninger

2.1 Områdebeskrivelse og naturforhold

2.2 Sagens forhistorie

2.3 Det ansøgte projekt

2.3.1 Miljøkonsekvensrapporten

2.3.2 Natura 2000-væsentlighedsvurderingen

2.4 Den påklagede afgørelse

2.4.1 Kystdirektoratets vurdering efter kystbeskyttelsesloven

2.4.2 Kystdirektoratets vurdering efter miljøvurderingsloven

2.4.3 Kystdirektoratets vurdering efter kysthabitatbekendtgørelsen

2.5 Klagens indhold

2.5.1 Forhold vedrørende tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven

2.5.2 Forhold vedrørende miljøvurdering

2.5.3 Forhold vedrørende Natura 2000-væsentlighedsvurderingen

2.6 Kystdirektoratets bemærkninger til klagen

2.7 Ansøgers bemærkninger til klagen

3. Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevareklagenævnets prøvelse

3.2 Miljø- og Fødevareklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Ad 1) Kystdirektoratets inddragelse og høring af offentligheden

3.2.2 Ad 2) Kystdirektoratets tilladelse efter kystbeskyttelsesloven

3.2.3 Ad 3) Miljøvurderingen af projektet

3.2.4 Ad 4) Natura 2000-væsentlighedsvurderingen

3.3 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

1. Klagen til Miljø- og Fødevareklagenævnet

Afgørelsen er den 1. juni 2022 påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet af en lokalforening.

Klager har navnlig anført, at

- tilladelsens vilkår er upræcise og usaglige,
- mindstekravene til miljøvurdering ikke er overholdt,
- det ikke kan udelukkes, at projektet vil påvirke de nærliggende Natura 2000-områder væsentligt, og
- særligt vurderingerne af projektets drift, påvirkningen af beskyttede fugle i området samt de hydrauliske forhold er mangelfulde.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.5.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden modtaget en klage over Vordingborg Kommunes § 25-tilladelse efter miljøvurderingsloven til etableringen af projektdelen på land.[5]

Miljø- og Fødevareklagenævnet har den 15. marts 2023 truffet afgørelse om afslag på bygherres anmodning om at ophæve den opsættende virkning af klagen over Kystdirektoratets afgørelse om tilladelse til projektet efter kystbeskyttelsesloven.

2. Sagens oplysninger

2.1 Områdebeskrivelse og naturforhold

Projektområdet for "Feriebyen Sukkerfabrikken Møn" ligger på Møn i byen Stege. Det samlede projektområde udgør ca. 8,9 ha, som både dækker over et større landareal, der bl.a. rummer gamle fabriksbygninger og jordbassiner, samt et område på søterritoriet på ca. 3 ha. Det ansøgte projekt på søterritoriet ligger ud for matr. nr. [M1], [M2], [M3] og [M4] Lendemarke, Stege Jorder.

Projektområdet er beliggende mellem Natura 2000-område nr. 180, Stege Nor (habitatområde H179)[6] og Natura 2000-område nr. 168, Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund (habitatområde H147 og fuglebeskyttelsesområde F84 og F89).[7] Natura 2000-område nr. 180 er beliggende med en mindsteafstand på ca. 600 m øst for projektområdet på søterritoriet, og Natura 2000-område nr. 168 er beliggende med en mindsteafstand på ca. 700 m vest for projektområdet. Fuglebeskyttelsesområde F84, Ulvsund, Grønsund og Fanefjord, ligger med en mindsteafstand på ca. 6 km fra projektområdet.

2.2 Sagens forhistorie

Kystdirektoratet traf den 9. juli 2020 afgørelse om tilladelse efter kystbeskyttelsesloven til etablering af projektet "Sukkerfabrikken Møn" på søterritoriet. Direktoratet traf samtidig afgørelse om, at projektet ikke var omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, samt afgørelse om, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet.[8]

Afgørelsen blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som den 25. februar 2021 traf afgørelse om at ophæve og hjemvise Kystdirektoratets afgørelse om ikke-miljøvurderingspligt for projektet.[9] Som følge heraf ophævede nævnet ligeledes direktoratets afgørelse om tilladelse til etablering

af projektet i medfør af kystbeskyttelsesloven. Nævnet traf samtidig afgørelse om ikke at give medhold i klagen over, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering for etablering af projektet på søterritoriet.

For så vidt angår Kystdirektoratets afgørelse om ikke-miljøvurderingspligt fandt Miljø- og Fødevareklagenævnet, at direktoratets screeningsafgørelse byggede på en retsvildfarelse, idet direktoratet fejlagtigt havde lagt til grund, at screeningsafgørelsen ikke skulle omfatte de øvrige dele af projektet, herunder projektdelen på land, selvom disse sammen med opfyldning med strandsand og etablering af stenmolen, måtte forstås at udgøre en integreret del af det samlede projekt i VVM-reglernes forstand. Afgørelsen led derfor af en væsentlig retlig mangel og blev hjemvist til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet tog som følge deraf ikke stilling til sagens klagepunkter vedrørende Kystdirektoratets tilladelse efter kystbeskyttelsesloven.

Vedrørende Kystdirektoratets afgørelse om, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet, fandt Miljø- og Fødevareklagenævnet, at der efter en retlig prøvelse ikke var grundlag for at tilsidesætte direktoratets afgørelse. Nævnet lagde vægt på, at direktoratet havde foretaget en væsentlighedsvurdering af konsekvenserne for Natura 2000-områdernes udpegningsgrundlag, herunder konsekvenserne for bilag IV-arter i det berørte

område, at direktoratet i vurderingerne havde inddraget de forhold, som kunne være relevante i forhold til habitatdirektivets beskyttelse af naturtyper og arter, og at direktoratet på baggrund heraf havde vurderet, at en tilladelse ikke ville medføre en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget i strid med habitatreglerne.

2.3 Det ansøgte projekt

Af sagens materiale fremgår det, at projektet "Sukkerfabrikken Møn" omfatter et nyt feriecenter i Stege, som skal placeres på området for den tidligere sukkerfabrik. Projektområdet omfatter et areal på ca. 8,9 ha og placeres i sammenhæng med den tidligere fabriks bygninger og anlæg.

Projektet omfatter etablering af op til 500 ferieboliger, et hotel samt wellness- og vandoplevelser. Projektet har, med udgangspunkt i en bevaring af de nuværende fabriksbygninger, til formål at omdanne og udvikle området til en attraktiv bydel og ferieområde.

På søterritoriet omfatter projektområdet ca. 3 ha, og består af 25 ens sorte pælebårne huse på et cirkelslag, træbro/pier, offentlig badeanstalt med serveringssted samt strandareal med afsluttende stenmole.

Af sagens materiale fremgår det, at pælehusene har en størrelse på 55 m², og at det planlagte maksimale etageareal udgør 1.600 m². Husene har en højde på 7 m, og opføres på pæle med en gulvkote på +2,5 m over daglig vande, for at sikre husene mod høj vandstand. Husene opføres som sorte træhuse og mellem husene etableres en terrasse, som har adgang til en lavereliggende bade- og bådebro.

Videre fremgår det, at adgang til pælehusene sker via terrassen, der er forbundet til en forbindelsesbro i træ, som forbinder den landfaste del af feriebyen. Badeanstalten samt vandområdet i indercirklen ved pælehusene er tænkt som et offentligt område med mulighed for badning og sejlads i beskyttet farvand. Der markeres med bøjler, hvortil aktivitet må foregå. Der etableres endvidere en offentligt tilgængelig badestrand med stensætning i en afstand fra 5-20 m fra kysten. Bag denne sker der opfyldning med rent strandsand. Mod øst afsluttes stranden med en kampestensmole.

2.3.1 Miljøkonsekvensrapporten

Af sagens materiale fremgår det, at projektets bygherre (ansøger) har udarbejdet en miljøkonsekvensrapport. I det følgende gengives de dele af miljøkonsekvensrapporten, der er relevante for Miljø- og Fødevarerklagenævnets behandling af sagen.

Afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten og affald

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 5.2, at Kystdirektoratet sammen med Vordingborg Kommune har afgivet en udtalelse om, hvilke oplysninger bygherre skal fremlægge i miljøkonsekvensrapporten. I de tilfælde, hvor det er vurderet, at et miljøemne ikke

forventes at medføre en væsentlig miljøpåvirkning, er der argumenteret for det, og det fremgår, at det pågældende miljøemne ikke behandles yderligere i miljøkonsekvensrapporten, men at det kan blive omtalt.

I miljøkonsekvensrapportens figur 4 er en oversigt over resultatet af afgrænsningen, hvor det bl.a. fremgår, at affald og ressourcer er scopet ud, både i forhold til anlæg og drift, hvilket betyder, at emnet ikke behandles nærmere i miljøkonsekvensrapporten.

Det fremgår desuden af miljøkonsekvensrapportens afsnit 6.5 om bl.a. affald, at al håndtering af affald vil ske i henhold til affaldsplanlægningen i Vordingborg Kommune og i henhold til gældende regulativer, hvilket vil sikre så lille en miljøpåvirkning som muligt.

Om anlægsarbejder fremgår det bl.a. af miljøkonsekvensrapportens afsnit 6.6, at der ved planlægning af byggepladser vil ske genanvendelse af pladser, veje og stier, så bl.a. affaldsmængden af brugt sand, grus og belægning minimeres.

Alternativer

Om alternativer fremgår det af miljøkonsekvensrapportens afsnit 6.8, at etableringen af Sukkerfabrikken Møn sker i forlængelse af den eksisterende sukkerfabrik, hvilket er en grundlæggende præmis for projektet. Der er derfor ikke andre alternativer, der opfylder projektets formål efter forsøgstilladelsen, der sætter rammen for projektet. Det eneste alternativ er derfor 0-alternativet, også kaldet referencescenariet. Der er derfor heller ikke andre rimelige alternativer til projektet, som bygherre har undersøgt.

Det fremgår, at det i den oprindelige ansøgning var foreslået at etablere husbåde som alternativ til etablering af pælehusene på søterritoriet, men at det er fravalgt, da det ikke vil kunne leve op til sommerhuslovens hotelbegreb, hvilket er en forudsætning for projektets gennemførelse. Der er ikke undersøgt andre alternativer til indretning af bygningsmassen, fordi der efter betingelserne i forsøgstilladelsen skal tages hensyn til den landskabelige tilpasning. En mere kompakt disponering med byggeri i højden vurderes ikke at kunne leve op til projektets formål, hvorefter der skal sikres en nedtrapning mod søterritoriet og sikres et samspil i bygningsmassen mellem det lave byggeri ved vandet og mod det højere byggeri uden på de eksisterende siloer.

Det fremgår desuden, at referencescenariet udgør den situation, hvor projektet ikke gennemføres. Det anvendes som sammenligningsgrundlag for miljøvurderingen på den måde, at det er ændringerne i forhold til referencescenariet, der vurderes i miljøkonsekvensrapporten. Referencescenariet er lig med de eksisterende forhold, der er beskrevet for hver miljøparameter, bortset fra trafik, som er fremskrevet til forventet maksimal belastning i 2035. Hvis projektet ikke gennemføres, vil det kunne være vanskeligt at sikre en økonomisk og funktionel bæredygtighed af sukkerfabrikkens bygninger, som i sidste ende indebærer en risiko for forfald og tab af kulturarv.

Sedimentation og jord

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 15.1.4 om vurderingen af konsekvenserne i anlægsfasen for bl.a. kystforhold, at etablering af pælebyen forventes at blive udført ved ramning af pælene med maskinel, der på grund af vanddybden sejles dertil på pram og

opererer flydende i perioder med hydrauliske normalsituationer. Påvirkningen af de hydrauliske og kystmorfologiske forhold i forbindelse med anlægsfasen af pælebyen forventes derfor at være ubetydelige og kortvarige. For foden af den eksisterende skråningsbeskyttelse, der fjernes i forbindelse med projektet, skal etableres en sandstrand, som skal være løftet op og afgrænset af en stenkastning mod havsiden. Mod den østlige side skal etableres en mindre hofde/mole til at holde på sandet. Stenkastning og sandstrand forventes etableret fra landsiden, hvilket giver en ubetydelig påvirkning på hydrauliske og kystmorfologiske forhold under anlægsfasen.

Det fremgår desuden af miljøkonsekvensrapportens afsnit 15.1.5, om vurdering af konsekvenser i driftsfasen om bl.a. kystforhold, at påvirkningen af bølger, strømninger og dermed sedimentationen i projektområdet og kanalen som følge af feriebyen på pæle og sandstranden samlet set vurderes at være ubetydelig. Det er vurderet, at etableringen af en sandstrand foran skråningsbeskyttelsen bag pælebyen i driftsfasen med tiden kan have en mindre påvirkning på dybden i sejlrenden. Projektet er indrettet imod erosion af stranden og transport mod øst i form af stensætninger og stenmole/-hofde. Stranden er løftet op til kote +1,4 m DVR90 og indrammet mod havsiden af stensætning til kote +1,6 m DVR90 og mod øst af en stenhofde. Stensætning og hofde etableres med den korrekte opbygning med forskelligt kernefyld, geotekstil eller filtersten, som forebygger, at dækstene synker ned i bunden, og at konstruktionen dermed ikke kollapser, samt at sandet ikke transporteres gennem stenene. Stranden er løftet fra vandkanten til en højere kote og har ikke kontakt med vandet, og dermed heller ikke bølger og strøm under normalsituationer.

Det fremgår, at det dermed kun vil være i ekstremssituationer med forhøjet vandstand, at bølger og strøm kan flytte sandet ud i fjorden og/eller mod øst. Oversvømmelse af stranden eller særlig transport af sandet fra stranden kan ske, når vandstanden har samme niveau som undersiden af det permeable dækstenslag, hvilket kan forventes at ske oftere end hvert 10. år i gennemsnit. Såfremt der samtidigt er bølgepåvirkning, kan det forekomme oftere. Allerede ved f.eks. en 50-års hændelse i dag forventes stranden at være oversvømmet og udsat for betydelig erosion. I fremtiden forventes flere ekstremssituationer i form af stormflod og højere vandstand, og oversvømmelser af stranden vil formentlig forekomme flere gange årligt, hvilket vil betyde, at sandet på stranden blive eroderet betydeligt. Fordi hofden er placeret mod øst, og ikke i forlængelse af kanalen, vil sand, der evt. slipper igennem eller omkring, i første gang aflejres umiddelbart øst for molen frem for at ryge direkte ind i kanalen. Den hastigheden strandsandet vil blive eroderet med i dag forventes at være særdeles langsom. Det vurderes, at påvirkningen af morfologien i området og i kanalen i dag vil være ubetydeligt lille. Om 50 år vil transporten have en mindre påvirkning af den omkringliggende morfologi i den vestlige side af kanalen. Selve pælene vil lokalt lave en lille sænkning af havbunden i en afstand af op til 1 pælediameter (0,22 m).

Det fremgår desuden bl.a. af miljøkonsekvensrapportens afsnit 13 om jordforurening, at grunden, hvor sukkerfabrikken ligger, er kortlagt som forurenede efter jordforureningsloven på vidensniveau 1 og 2, og at grunden er områdeklassificeret. Det betyder, at al jord, der skal bortskaffes eller genanvendes i projektet skal analyseres for at dokumentere forureningsniveauet efter jordforureningsloven. Desuden er det med høj sikkerhed dokumenteret, at dele af projektområdet på land er forurenede med bl.a. metan. Det er vurderet, at når der tages forholdsregler ved valg af belægning og bygningskonstruktioner, vil afdampning med metangas ikke at give anledning til risici og dermed vurderes påvirkningen at være ubetydelig.

Kumulative påvirkninger

I miljøkonsekvensrapportens afsnit 16 om kumulative effekter fremgår det, at planer og projekter i drift er vurderet som en del af de eksisterende forhold for de enkelte miljøemner. Derudover er det vurderet, om der er kumulative effekter fra en række planer og projekter. De er ikke alle vedtaget, da nogle alene er fremsat eller under administrativ behandling. De er beskrevet for at skabe det bedst mulige overblik i forbindelse med behandlingen af Sukkerfabrikken Møn.

I den forbindelse fremgår det bl.a., at Feriepark Møn i Hjelms Bugt ikke vil kunne medføre en kumulativ effekt, da ferieparken skal etableres med en afstand af 3,6 km til Sukkerfabrikken Møn. Der kan være en regional trafik påvirkning, hvilket der er taget højde for i vurderingerne for Sukkerfabrikken Møn. De to projekter vil kumulativt skabe flere arbejdspladser på Møn og samlet give større udnyttelse af og mulighed for flere friluftaktiviteter og flere besøgende til turistattraktionerne. Overordnet vurderes de to projekter at medføre en positiv kumulativ effekt på rekreative forhold og turisme.

Om husbåde i Stege Havn fremgår det, at de ikke er vedtaget eller omfattet af planlægning, men at det er vurderet, at der ikke vil være kumulative effekter i forhold til hydrauliske forhold og kystmorfologien. Derudover fremgår det, at der skal laves en oprensning af metangas på Vejerbøden umiddelbart nordvest for projektet, som vil kunne påvirke projektområdet med støj og synlige boringer i oprensningsperioden, men at der ikke forventes væsentlige gener.

Herudover fremgår, at forslag for Landsplansdirektiv 2021 for udviklingsområder i kystnærhedszonen vil kunne medføre en kumulativ effekt i form af mere byvækst og mere trafik sammen med projektet, da Stege er et af de udviklingsområder, som udpeges, men at det ikke er muligt at konkretisere yderligere på nuværende tidspunkt, da områdets egentlige udnyttelse mangler at blive afklaret.

Endelig er det vurderet, at en ny badestrand på Stege Kyst kumulativt med Sukkerfabrikken Møn kan påvirke de rekreative forhold i Stege positivt, og at der herudover ikke med det nuværende vidensgrundlag vurderes at være kumulative effekter, da evt. sedimentation fra Stege Kyst som følge af badestranden er ukendt på nuværende tidspunkt.

2.3.2 Natura 2000-væsentlighedsvurderingen

Sagens miljøkonsekvensrapport indeholder bl.a. også en Natura 2000-væsentlighedsvurdering. Denne væsentlighedsvurdering er udarbejdet med udgangspunkt i en væsentlighedsvurdering fra 2020, hvor Miljø- og Fødevarerklagenævnet ved afgørelsen af 25. februar 2021 ikke fandt grundlag for at tilsidesætte Kystdirektoratets vurdering af, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet. Derudover er der siden foretaget supplerende vurderinger.

Som grundlag for væsentlighedsvurderingen fremgår det, at beskrivelser og vurderinger er baseret på materiale fra Natura 2000-planer, Natura 2000-basisanalyser samt faglige rapporter, herunder håndbog om bilag IV-arter fra 2007.^[10] Vurderingen af den potentielle påvirkning på Natura 2000-områderne er udarbejdet i henhold til kysthabitatbekendtgørelsens § 3, habitatbekendtgørelsens^[11] § 6, stk. 1, og den dertilhørende habitatvejledning fra 2020.^[12]

Væsentlighedsvurderingen indeholder en vurdering af projektets potentielle påvirkning, i både anlægs- og driftsfasen, af de naturtyper og arter, som Natura 2000-område nr. 168 og nr. 180 er udpeget for at beskytte. Derudover fremgår der vurderinger vedrørende projektets påvirkning på bilag IV-arter, øvrig natur og fredede arter.

Det fremgår af væsentlighedsvurderingen, at projektets potentielle påvirkning i anlægsfasen primært består af støjpåvirkning på arter. I driftsfasen består projektets potentielle påvirkninger af ændrede bølge- og strømforhold, som følge af anlægget på søterritoriet, samt menneskelig udnyttelse af vandområdet.

Vedrørende den potentielle påvirkning af strøm- og bølgeforhold i driftsfasen fremgår det af væsentlighedsvurderingen, at denne er blevet undersøgt ved en MIKE21 model, som er en hydraulisk model, som bl.a. beregner strøm og udvikling af vindgenererede bølger, jf. rapport om hydraulisk modellering af strøm og bølger, udarbejdet den 18. marts 2020. Det fremgår af analysen af pælehusenes indvirkning på bølger og strøm, at denne er ubetydelig lille, hvilket skyldes, at der er tale om pæle med små diametre, og at pælene er placeret umiddelbart øst for et særligt lavvandet område i Stege Bugt, som tager det meste af energien ud af bølgerne. Der er derfor kun lidt energi i bølgerne, hvilket gør pælenes påvirkning af strøm og bølger meget lille.

Projektets påvirkning af Natura 2000-område nr. 168

Det fremgår af væsentlighedsvurderingen, at Natura 2000-område nr. 168, Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund, har et samlet areal på 32.972 ha, og at hovedparten af området er marint. Natura 2000-området består af habitatområde H147 og fuglebeskyttelsesområde F89, som ligger ca. 700 m vest for projektområdet, samt fuglebeskyttelsesområde F84, som ligger ca. 6,5 km fra projektområdet.

Vedrørende arter på udpegningsgrundlaget for *habitatområde H147*, herunder bl.a. havlampret, spættet sæl, marsvin og bredøret flagermus, fremgår det af væsentlighedsvurderingen, at der hverken i forbindelse med NOVANA kortlægning eller ved øvrige besigtigelser eller registreringer er gjort fund af habitatarterne i eller i en radius af 1 km nær projektområdet. Det er på baggrund heraf, og med kendskab til arternes biologi og præferencer i forhold til leve- og ynglesteder, vurderet, at projektområdet ikke rummer egnede leve- og ynglesteder for nogle af habitatarterne, men at de potentielt nærmeste habitatarter vurderes at være stor vandsalamander, havlampret, spættet sæl og marsvin.

Efter en gennemgang af arterne, deres levevis og levesteder, samt de primære trusler mod arterne, er det vurderet, at det ansøgte projekt ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af arterne på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 168.

Vedrørende projektets påvirkning i anlægsfasen er det vurderet, at de fleste arter på udpegningsgrundlaget, herunder stor vandsalamander, havlampret og bredøret flagermus, forekommer i så stor afstand til projektområdet, at de ikke vil blive påvirket af anlægsarbejdet. Derudover er arterne ikke støjfølsomme i forbindelse med undervandsstøj ved nedramning.

Vedrørende arterne spættet sæl og marsvin er det vurderet, at projektet ikke i anlægsfasen vil medføre en væsentlig påvirkning af arterne, henset til anlægsfasens begrænsede periode på ca. 40 dage, afstanden til habitatområdet på 700 m, samt at der kun forekommer sporadiske observationer af spættet sæl og marsvin nær projektområdet. Vurderingen er bl.a. baseret på

oplysninger om arternes forekomster nær projektområdet, samt en vurdering af den forventede/beregnete udbredelse af undervandsstøj fra nedramning af pælene, som viser, at de potentielle undervandsstøjgener vil være midlertidige og lokale, bl.a. grundet lave vanddybder og da ramning i opstarten sker med slag af relativt svag styrke. Det er som følge heraf, og med udgangspunkt i en gennemgang af miljømål for impulslyd fra den danske havstrategi,[13] herunder grænseværdier for støj, vurderet, at der ikke er risiko for permanente eller midlertidige høreskader hos arterne, ligesom adfærdsændringer hos arterne ligeledes forventes at være begrænsede. Derudover er det vurderet, at habitat- og fødegrundlaget for spættet sæl heller ikke vil blive påvirket, da naturtyperne på udpegningsgrundlaget, herunder lavvandede bugter og sandbanker, ikke vil blive påvirket.

Vedrørende fugle på udpegningsgrundlaget for *fuglebeskyttelsesområde F89*, som ligger ca. 700 m vest fra projektområdet, er det vurderet, at projektet i anlægs- og driftsfasen ikke vil have en væsentlig påvirkning på hverken yngle- eller trækfugle på udpegningsgrundlaget. I væsentlighedsvurderingen er der bl.a. lagt vægt på, at fugle i tæt afstand til projektområdet vil have mulighed for at fortrække til andre områder inden for det næsten 40.000 ha store Natura 2000-område, og at støj i forbindelse med anlægsarbejdet vil være midlertidig og lokal. Derudover fremgår det, at de mest benyttede raste- og ynglelokaliteter for yngle- og trækfugle er Nyord og Ulvshale, som ligger ca. 6 km fra projektområdet, og at de arter, som er observeret regelmæssigt inden for de seneste år er af enkeltindivider, som typisk har været fouragerende eller overflyvende. Som datagrundlag er der henvist til dof-basen.dk fra 2021.

Ved vurderingen af projektets påvirkning på fugle i driftsfasen, som er uddybet i notat af 9. marts 2022, er der navnlig taget udgangspunkt i, at området går fra at være et erhvervsområde til et egentligt feriecenter. Derudover fremgår det, at den øgede menneskelige aktivitet er reguleret i projektet, særligt på søterritoriet, hvor det ved markering sikres, at gæster ikke nærmer sig de beskyttede områder, så menneskelig forstyrrelse helt kan undgås. Færdsel som følge af projektet vil således kun ske uden for fuglebeskyttelsesområdet og kun på allerede eksisterende offentligt tilgængelige stier og parkeringspladser, hvor der i forvejen er menneskelig aktivitet.

Vedrørende *fuglebeskyttelsesområde F84* er det ligeledes vurderet, at projektet ikke forventes at kunne medføre væsentlige påvirkninger på områdets udpegningsgrundlag, navnlig grundet afstanden til projektområdet på 6,5 km, projektets sammenhæng med den eksisterende by, samt afgrænsningen af aktiviteter på søterritoriet.

Vedrørende naturtyper på udpegningsgrundlaget for *habitatområde H147*, herunder bugt og sandbanke, er det i væsentlighedsvurderingen vurderet, at projektet ikke vil påvirke naturtyperne på udpegningsgrundlaget væsentligt. Det fremgår bl.a. af væsentlighedsvurderingen og rapporten om hydraulisk modellering, at projektområdet ligger i bunden af Stege Nor, og at der derfor kun kan komme bølger af betydning ind fra retninger mellem vest og nord. Videre fremgår det, at små lokalt dannede bølger kan ramme området fra nordøst, men at de vil være ubetydeligt små, hvorfor det er vurderet, at der ikke vil forekomme påvirkninger af bølge- og strømforhold i vestlig retning mod Natura 2000-område nr. 168 i driftsfasen.

Projektets påvirkning af Natura 2000-område nr. 180

Vedrørende Natura 2000-område nr. 180 fremgår det af væsentlighedsvurderingen, at området omfatter *habitatområde H179*, som ligger ca. 600 m øst for projektområdet på søterritoriet. På udpegningsgrundlaget er naturtyperne lagune, strandeng, kildevæld og rigkær, hvor over 90 % af området udgøres af lagune, som området specielt er udpeget for at beskytte.

Vedrørende anlægsfasen er det vurderet, at projektet ikke vil medføre potentielle påvirkninger af Natura 2000-område nr. 180, da der ikke vil forekomme udledninger til havmiljøet i anlægsfasen, som potentielt kan påvirke lagunen i Stege Nor.

Vedrørende driftsfasen er det ligeledes vurderet, at projektet ikke forventes at medføre en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området, herunder de nærmeste naturtyper kystlagune og strandeng. Det fremgår bl.a., at da pælehusenes indvirkning på bølger og strøm er meget lille, vurderes vandudskiftningen i noret ikke at blive påvirket af projektet. Derudover er der lagt vægt på afstanden fra projektområdet til Natura 2000-området over 500 m.

2.4 Den påklagede afgørelse

Kystdirektoratet har den 6. maj 2022 i medfør af kystbeskyttelseslovens §

16 a, stk. 1, nr. 2, meddelt tilladelse til den del af projektet "Sukkerfabrikken Møn", der er beliggende på søterritoriet.

Tilladelsen er meddelt på en række vilkår, herunder vilkår om, at:

"1. Udformningen og etableringen af anlægget skal ske i overensstemmelse med det ansøgte og miljøvurderet, som er beskrevet i miljørapporten Sukkerfabrikken Møn.

2. Der må ikke uden Kystdirektoratets tilladelse foretages udvidelser eller ændringer af anlæggene eller anlægsmetoderne, og som er beskrevet i miljørapporten Sukkerfabrikken Møn.

[...]

4. Antallet af pælehuse må ikke overstige 25 på cirkelslaget.

[...]

7. Samtidig med at anlægsarbejdet afsluttes, skal Kystdirektoratet [...] underrettes herom. Snarest herefter skal samme myndigheder tilsendes en færdigmelding, som dokumenterer at projektet er opført i overensstemmelse med tilladelsen samt angiver anlæggets endelige position.

[...]

9. Anlæggets ejer forpligter sig til at vedligeholde anlægget i god og forsvarlig stand.

10. Denne tilladelse til at etablere projektet, og det opførte anlæg, må ikke uden tilladelse fra Kystdirektoratet overdrages til andre.

11. Anlægget eller dele heraf kan af Kystdirektoratet kræves fjernet, for ejers regning, såfremt:

·anlægget ikke længere anvendes som ansøgt

- anlægget ikke vedligeholdelse eller ødelægges og ikke straks genetableres, eller
- vilkår for tilladelsen ikke opfyldes eller overholdes.

[...]

Kystdirektoratet skal gøre opmærksom på, at tilladelsen fortabes, hvis nogle af de for tilladelsen fastsatte vilkår ikke måtte blive opfyldt.

I miljørapporten er der beskrevet en række forudsætninger for projektet. Idet disse forudsætninger er indeholdt i vurderingerne, er det forudsat, at de overholdes i forbindelse med projektets udførelse.”

Kystdirektoratet har samtidig i medfør af habitatbekendtgørelsen for søterritoriet § 3 truffet afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering.

Af sagens materiale fremgår det endvidere, at Vordingborg Kommune den 18. marts 2022 har truffet afgørelse om § 25-tilladelse til projektdelen på land efter miljøvurderingsloven.

[14] Derudover har Kystdirektoratet meddelt fornyet dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15 til projektet efter forsøgsordningen for kyst- og naturturisme.[15]

2.4.1 Kystdirektoratets vurdering efter kystbeskyttelsesloven

Kystdirektoratet har begrundet tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven med, at der ikke synes at være væsentlige hensyn, der taler imod projektet.

Kystdirektoratet har lagt vægt på, at der er tale om et sammenhængende projekt, som bliver tilgængeligt for offentligheden, og at projektet, på trods af sin størrelse, vil være forenelig med kystlandskabet og hensynet til omkringliggende projekter og interesser.

Kystdirektoratet har videre lagt vægt på, at projektet etableres i tilknytning til det bagvedliggende tidligere industri- og havneområde, samt det nuværende boligområde, og at projektet, herunder strandarealet, har en bynær placering til gavn for borgerne. Derudover er det direktoratets vurdering, at pælehusene ikke vil forringe det samlede visuelle indtryk i Stege Bugt, som følge af placeringen.

Yderligere har Kystdirektoratet lagt vægt på, at projektet understøtter skabelse af arbejdspladser, at projektet er med til at udvikle områdets turismepotentiale og at projektet har kommunens opbakning. Derudover har projektet ifølge direktoratet den særlige og specielle karakter, som gør projektet unikt og enestående i forhold til turisme.

Videre har Kystdirektoratet lagt vægt på, at pælehusene ikke vil medføre væsentlige gener for naboerne mod nord grundet afstand og placering, og at indskrænkningen af udsigtsforhold for beboere på Vejerboden ikke er så væsentligt, at det medfører, at der ikke kan meddeles tilladelse.

Kystdirektoratet har endelig lagt vægt på, at der er udarbejdet en miljøkonsekvensrapport, hvori det er vurderet, at det ansøgte projekt på søterritoriet samlet set ikke vil medføre væsentlige negative påvirkninger på miljøet.

2.4.2 Kystdirektoratets vurdering efter miljøvurderingsloven

Kystdirektoratet har i den påklagede afgørelse anført, at tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven erstatter en tilladelse efter miljøvurderingsloven, for så vidt angår den del af projektet, der er omfattet af kystbeskyttelsesloven, dvs. projektdelen på søterritoriet.

Kystdirektoratet har fundet, at den udarbejdede miljøkonsekvensrapport, som også indeholder en væsentlighedsvurdering, har belyst projektets miljømæssige konsekvenser tilstrækkeligt til, at der på baggrund af miljøkonsekvensrapporten kan træffes afgørelse om tilladelse efter kystbeskyttelsesloven.

Om miljøvurderingsprocessen fremgår det af den påklagede afgørelse, at kompetencen som VVM-myndighed er delt mellem Kystdirektoratet og Vordingborg Kommune, og at direktoratet er VVM-myndighed for de dele af projektet, der udføres på søterritoriet, mens kommunen er VVM-myndighed for de dele af projektet, der udføres på land. Direktoratet og kommunen har derfor koordineret miljøvurderingsprocessen, hvor kommunen har haft den koordinerende rolle.

Videre fremgår det bl.a., at bygherre (ansøger) har udarbejdet miljøkonsekvensrapporten i dialog med myndighederne, og at der er foretaget høring af de berørte myndigheder og offentligheden i perioden fra den 24. juni 2021 til den 8. juli 2021 (1. offentlighedsfase) samt i perioden fra den 4. januar 2022 til den 1. marts 2022 (2. offentlighedsfase). Direktoratet har henvist til, at et uddrag af høringssvarene og direktoratets bemærkninger til høringssvarene fremgår af et bilag til afgørelsen.

Af afgørelsen fremgår det, at Kystdirektoratet i november 2021 har modtaget og gennemgået den endelige udgave af miljøkonsekvensrapporten, og fundet, at den opfylder kravene i miljøvurderingslovens § 20, og at oplysningerne i rapporten, som er væsentlige for afgørelsen efter kystbeskyttelsesloven, er korrekte. Direktoratet har endvidere i den påklagede afgørelse redegjort for de væsentligste vurderinger fra miljøkonsekvensrapporten i forhold til afgørelsen efter kystbeskyttelsesloven.

Kystdirektoratet har bl.a. anført, at der i forbindelse med miljøkonsekvensrapporten er beskrevet alternativer, og at det af rapporten fremgår, at der ikke forekommer alternativer til de ansøgte anlæg, som kan opfylde projektets formål.

Vedrørende kystforhold er det Kystdirektoratets vurdering, at projektet ikke vil ændre på påvirkningen af bølger, strømninger og sedimentering.

Vedrørende støj har Kystdirektoratet lagt vægt på, at det af miljøkonsekvensrapporten fremgår, at støjpåvirkningen, som følge af arbejde med nedramning af pæle, er moderat og afgrænset.

For så vidt angår de visuelle forhold har Kystdirektoratet anført, at projektet på søterritoriet vil medføre en synlig visuel ændring af kystlandskabet, men at det visuelle indtryk af landskabet ikke grundlæggende vurderes at blive væsentligt forringet. Direktoratet har herved lagt vægt på, at boligerne på land i flere etager samt siloer i 5-6 etager ligeledes medfører en ændring af det visuelle udtryk, og at det fortsat vil være muligt at se ud over Stege Bugt.

Derudover har Kystdirektoratet vurderet, at der ikke er kumulative effekter på hydrauliske forhold og kystmorfologien, da der ikke er kendskab til andre aktuelle projekter i nærheden, som kan påvirke de hydrauliske forhold.

Det er endvidere Kystdirektoratets vurdering, at der ikke er indkommet bemærkningerne i høringsperioderne, som peger på væsentlige miljøforhold, der ikke allerede er belyst i miljøkonsekvensrapporten, og som kan ændre ved, at der kan meddeles tilladelse til projektet efter kystbeskyttelsesloven. Direktoratet har dog anført, at der er foretaget en projektilpasning ved etablering af strandarealet med stenkastning frem for spuns. Ændringen har bl.a. til formål at undgå forstyrrelse af havbunden samt oversvømmelse af strandområdet. Videre fremgår det, at aktivitetsområdet ved stranden afskærms, så forstyrrelse mod naboer og natur minimeres, og at det markeres med bøjer, hvor aktivitet må foregå, så der ikke sker unødigt påvirkning af de tilgrænsende naturområde på søterritoriet. Aktiviteterne vil endvidere kun bestå af svømning og ikke motoriseret sejlads inden for afmærkningen. Endelig fremgår det, at den hydrauliske vurdering er genvurderet efter tilpasningen af stranden, men med samme resultat.

2.4.3 Kystdirektoratets vurdering efter kysthabitatbekendtgørelsen

Kystdirektoratet har samtidig i medfør af habitatbekendtgørelsen for søterritoriet § 3 vurderet, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet.

Det fremgår af den påklagede afgørelse, at der for alle arter og naturtyper på udpegningsgrundlagene for Natura 2000-områderne er udarbejdet væsentlighedsvurderinger som en del af miljøkonsekvensrapporten, og at det heraf fremgår, at det ansøgte projekt ikke vil medføre væsentlige påvirkninger.

Kystdirektoratet har anført, at direktoratet er enig i miljøkonsekvensrapportens konklusioner, og har på baggrund heraf fundet, at projektet ikke vil medføre en væsentlig påvirkning af de naturtyper eller arter, som er på udpegningsgrundlagene for Natura 2000-område nr. 168 og nr. 180. Det er således direktoratets vurdering, at der ikke vil ske en væsentlig forringelse af naturtyper eller levesteder eller at projektet i øvrigt vil medføre forstyrrelser, der har betydelige konsekvenser for de arter, som områderne er udpeget for. Ved vurderingen heraf har direktoratet navnlig lagt vægt på afstanden til Natura 2000-områderne samt projektets karakter.

2.5 Klagens indhold

2.5.1 Forhold vedrørende tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven

Klager har anført, at vilkårene i tilladelsen ikke er præcise, saglige, lovlige og proportionale, og at flere af vilkårene er uden reelt indhold.

Til støtte herfor har klager anført, at det fremgår af sagen, at der i forbindelse med detailprojektering af projektet kan foretages justeringer og mindre ændringer i projektudformningen og anlægsmetoder, og at særligt vilkår 11 om fjernelse og vedligeholdelse af anlægget er formuleret uklart.

Klager har videre anført, at der ikke er fastsat vilkår for driften af pælehusene eller vilkår om økonomisk sikkerhedsstillelse ved eventuel fjernelse af anlægget, hvilket ifølge klager er problematisk, da de 25 pælehuse kan have 25 forskellige ejere, og da der også over tid kan ske ejerskifte. Vilklårene bør som følge heraf også tinglyses på de enkelte pælehuse for at sikre håndhævelse heraf, og der bør endvidere ifølge klager stilles vilkår om, at pælehusene kun kan have én juridisk ejer.

Derudover er det ifølge klager en omgåelse af sommerhusloven, samt i strid med forsøgstilladelsen, såfremt pælehusene hver især kan sælges til private til ferieboliger, hvor de kan undtages fra udlejning eller alene udlejes i begrænset omfang.

Det er endvidere klagers opfattelse, at tilladelsen er i strid med forsøgstilladelsens krav til højdetilpasning til de eksisterende forhold, hvoraf det fremgår, at projektet skal indpasses arkitektonisk og opføres under særlig hensyntagen til den omkringliggende natur og landskabet. Klager har i den forbindelse fremsat kritik af, at direktoratet bl.a. har begrundet tilladelsen til anlæg på søterritoriet med, at der i forvejen er byggeri i flere etager og anlæg, som ændrer det visuelle udtryk.

Ifølge klager foreligger der endvidere ikke en tilstrækkelig begrundelse for, hvorfor det er nødvendigt at etablere 25 pælehuse på søterritoriet, da formålet med forsøgstilladelsen - at projektet skal medvirke til at fordoble turister - allerede kan opnås uden etablering af pælehusene.

Endelig har inddragelsen af offentligheden og sagsbehandlingen ifølge klager været mangelfuld. Klager har anført, at projektets idéfase blev sendt i høring den 24. juni 2021 sent om eftermiddagen, lige inden sommerferien og med en svarfrist på kun otte arbejdsdage. Derudover har klager konstateret, at klagers høringssvar ikke er blevet inddraget i miljøkonsekvensvurderingen, og at det af klager anførte heller ikke har ført til ændringer af projektet. Derudover bærer projektet ifølge klager præg af, at fagpersoner og foreningerne ikke har haft mulighed for at bidrage med bemærkninger i sommerferien.

2.5.2 Forhold vedrørende miljøvurdering

Klager har anført, at miljøvurderingslovens mindstekrav til miljøvurderingens indhold, herunder hvilke miljøfaktorer der skal tages i betragtning, ikke er opfyldt. Klager har henvist til, at projektet er omfattende, og at man ikke må undtage lovpligtige elementer fra miljøvurderingen. Klager har i forlængelse heraf henvist til, at det fremgår, at kun væsentlige miljøforhold indgår i rapporten, og at vurderingen er begrænset til fokus på de påvirkninger, hvor det ikke kan udelukkes, at der kan forekomme væsentlige miljøpåvirkninger, hvorimod påvirkninger, hvor der ikke forventes at være en væsentlig risiko, ikke indgår eller kun indgår i mindre omfang. Det fører ifølge klager til, at relevante forhold ikke er vurderet, og at man på forhånd har udelukket en række påvirkninger, som bl.a. kan få betydning i en kumulativ sammenhæng. I den forbindelse har klager anført, at forhold som affald og ressourcer er scopet ud af miljøkonsekvensrapporten, selvom det ifølge forsøgstilladelsen er et krav, at det behandles i projektet. Desuden er virkningerne af projektets drift heller ikke miljøvurderet.

Klager har endvidere anført, at der ikke er foretaget tilstrækkelige undersøgelser af alternativer til pælehusene, herunder 0-alternativer.

Der er desuden efter klagers opfattelse risiko for forurening af jord og sediment pga. nedramning af stålpæle og etablering af strand, og dette forhold er ifølge klager ikke behandlet i miljøkonsekvensrapporten. Til støtte herfor har klager bl.a. henvist til et eksempel fra et projekt med pælehusbyggeri i Fredericia Lystbådehavn, hvor stålpæle forvitrede efter kun 4 år grundet svovlforbindelser i sedimentet. Derudover er der konstateret omfattende forurening af metan på hele sukkerfabrikkens område i Stege med forurening V1 og V2.

Det er endelig klagers opfattelse, at vurderingen af projektets kumulative virkninger med andre planer og projekter er utilstrækkelig, da man alene har forholdt sig til vedtagne planer og projektet. Der er ifølge klager andre relevante projekter i området, som kan medføre en kumulativ påvirkning, herunder et større kommunalt projekt om en strandpark lige over for pælehusene.

2.5.3 Forhold vedrørende Natura 2000-væsentlighedsvurderingen

Klager har anført, at det ikke kan udelukkes, at projektet kan påvirke Natura 2000-områderne og deres udpegningsgrundlag væsentligt, hvilket, ifølge forsigtighedsprincippet, udløser krav om konsekvensvurdering.

For så vidt angår projektets påvirkning af fugle har klager anført, at der inden for projektområdet er observeret flere fuglearter på udpegningsgrundlaget, herunder troldand, pibeand, hvinand, lille skallesluger, stor skallesluger samt havørn. Derudover er vurderingen af påvirkningen af beskyttede fugle i driftsfasen ifølge klager mangelfuld. Til støtte herfor har klager bl.a. anført, at der ikke er foretaget en vurderingen af driftsfasens påvirkning af fuglebeskyttelsesområdets udpegningsgrundlag, og at det ikke konkret fremgår, hvilke aktiviteter og forstyrrelser, der vil være efter projektets etablering. Ifølge klager vil der som minimum være forstyrrelser ved de enkelte pælehuse, bl.a. som følge af sejlads. Klager har til støtte herfor endvidere henvist til, at Miljøstyrelsen i høringsperioden har efterspurgt en uddybning i forhold til projektets påvirkningen af fugle på udpegningsgrundlaget for det nærliggende fuglebeskyttelsesområde F89 i driftsfasen, som følge af den øgede menneskelige aktivitet.

Klager har endvidere anført, at der mangler konkrete undersøgelser af, om der er levesteder for arten "bredøret flagermus" i området. Derudover lever vurderingen ikke op til kravet om, at vurderingen skal være artsspecifik, og de stillede afværgeforanstaltninger er ifølge klager ikke anvendelige for den konkrete flagermusart på udpegningsgrundlaget. Klager har i den forbindelse anført, at et behov for afværgeforanstaltninger og kompensationsforanstaltninger vedrørende beskyttelsen af Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag i sig selv udløser krav om udarbejdelse af en konsekvensvurdering.

Videre har klager anført, at alle arter på udpegningsgrundlaget skal vurderes, og at det ikke er tilstrækkeligt blot at nævne arterne. Det er ifølge klager ikke korrekt, at det kun er forstyrrelser med betydelige konsekvenser, der skal vurderes, og det er i strid med habitatdirektivet at foretage en delvis vurdering af udpegningsgrundlaget.

Derudover kan projektets anlægsfase strække sig over 10 år, hvilket også ifølge klager vil påvirke arter på udpegningsgrundlagene.

Det er endvidere klagers opfattelse, at vurderingen af projektets påvirkning af de hydrauliske forhold er mangelfuld. Til støtte herfor har klager navnlig anført, at den hydrauliske simulering er udført før ændringerne i projektet, jf. rapport om hydraulisk modellering af strøm og bølger, som er udarbejdet i marts 2020. Videre har klager anført, at afstanden fra projektområdet til Natura 2000-område nr. 180 på 500 m ikke kan begrunde, at der ikke sker en påvirkning, idet påvirkningen ifølge klager vil ske i den eneste indløbsvej til Stege Nor. Det kan ifølge klager ikke udelukkes, at der vil ske en negativ påvirkning af området og dets udpegningsgrundlag, herunder kystlagune, strandeng og kildevæld, når der opføres anlæg i indløbet til en fredet

kystlagune, som er afhængig af, at saltkoncentrationen reguleres ved indløb fra Stege Bugt. Det er endvidere ifølge klager ikke korrekt, at der er udarbejdet en ny modellering af det ændrede projekt.

Det er endelig klagers opfattelse, at væsentlighedsvurderingen ikke er baseret på den nyeste og opdaterede viden, da det i notat af 9. marts 2022 fremgår, at ansøger har genbrugt den tidligere væsentlighedsvurdering, med undtagelse af vurderingen for flagermus. Det er ifølge klager et krav, at en væsentlighedsvurdering er tilstrækkeligt begrundet, dokumenteret og opdateret på det tidspunkt, hvor myndigheden træffer afgørelse.

2.6 Kystdirektoratets bemærkninger til klagen

Kystdirektoratet har i bemærkningerne til klagen af 8. juni 2022 henvist til den påklagede afgørelse, som ifølge direktoratet er tilstrækkelig oplyst og begrundet på et fagligt tilvejebragt grundlag. Direktoratet har endvidere henvist til det forhold, at projektbeskrivelsen, efter en offentlighedsfase og en samlet vurdering, har udgjort et tilstrækkeligt beslutningsgrundlag til at kunne træffe endelig afgørelse om tilladelse efter kystbeskyttelsesloven.

Kystdirektoratet har bemærket, at direktoratet anser klagen som en klage over direktoratets afgørelse om tilladelse til anlæg på søterritoriet i medfør af kystbeskyttelsesloven, og at klager ikke har oprettet selvstændige klager over afgørelserne om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15 og projektets øvrige tilladelser og dispensationer, herunder plangrundlaget, som direktoratet i øvrigt heller ikke er myndighed for.

Endelig har Kystdirektoratet bemærket, at overdragelsen af tilladelsen, og dermed pælehusene, ikke vil kunne ske uden direktoratets tilladelse, jf. vilkår 10 i den påklagede afgørelse.

2.7 Ansøgers bemærkninger til klagen

Ansøger (bygherre) har den 22. februar 2023 fremsendt bemærkninger til den indgivne klage og har navnlig anført, at miljøkonsekvensrapporten samt væsentlighedsvurderingen er udarbejdet ud fra en forventning om et worst-case scenarie for det konkrete projekts påvirkning på miljøet.

Ansøger har videre anført, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet i tidligere afgørelse af 25. februar 2021 fandt, at der ikke var grundlag for at tilsidesætte Kystdirektoratets afgørelse om, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet, og at der ikke siden er foretaget ændringer af det ansøgte projekt. Væsentlighedsvurderingen fra 2020 er desuden efterfølgende suppleret med nye og uddybende vurderinger vedrørende flagermus og er derfor ifølge ansøger foretaget på et tilstrækkeligt og fyldestgørende grundlag.

Videre har ansøger anført, at der er foretaget vurderinger og beskrivelser af naturtyper og arter på udpegningsgrundlagene for Natura 2000-områderne, og at det er vurderet og begrundet, hvorfor disse ikke vil blive påvirket væsentligt. Derudover har ansøger anført, at en del af de naturtyper og arter, der er oplistet på udpegningsgrundlaget, alene findes i stor afstand af projektområdet, og at det på den baggrund er vurderet, at der ikke vil ske en påvirkning af disse, jf. miljøkonsekvensrapporten s. 92-96.

For så vidt angår påvirkningen af fugle har ansøger henvist til miljøkonsekvensrapporten s. 95, hvoraf det fremgår, at fuglebeskyttelsesområde F89 ligger ca. 700 m fra projektområdet. Videre fremgår det, at de mest benyttede ynglelokaliteter for ynglefugle på udpegningsgrundlaget ligger endnu længere fra projektområdet, hvor det nærmeste yngle- og rasteområde ligger ca. 6 km fra projektområdet.

Det er endvidere ansøgers opfattelse, at der i delrapporten om hydraulisk modellering i tilstrækkelig omfang er redegjort for projektets mulige påvirkning af de hydrauliske forhold, herunder strøm- og bølgeforhold. Ansøger har bemærket, at kanalen, der forbinder Stege Nor med Stege Bugt, er 100 m bred eller derunder, og at passagen derfor udgør den største hindring for bølgerne. Derudover er det ifølge ansøger ikke nødvendigt at inddrage modellering af bølgerne i Stege Nor, hvilket er beskrevet i rapporten på side 6.

Ansøger har derudover bemærket, at der er tale om to uafhængige delprojekter, som kan etableres særskilt, men at projekterne på land og på søterritoriet er vurderet og behandlet i samspil pga. kumulative effekter, såfremt begge projekter etableres. Vurderingen af de kumulative effekter fremgår af miljøkonsekvensrapportens kapitel 16, og det er ansøgers opfattelse, at der er foretaget en tilstrækkelig vurdering heraf. Det er ansøgers opfattelse, at de strategier og udviklingsplaner, som klager har henvist til, er for ukonkrete og alene udtryk for politiske ønsker, og de skal derfor efter ansøgers opfattelse ikke medtages i vurderingen af de kumulative påvirkninger.

3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse

3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse

Kystdirektoratets afgørelse af 6. maj 2022 indeholder to afgørelser, idet der er truffet afgørelse om at give tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 2, samt afgørelse om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering. Klager har påklaget begge afgørelser.

Derudover har klager fremsat klagepunkter vedrørende Vordingborg Kommunes § 25-tilladelse, herunder den udarbejdede miljøkonsekvensrapport, plangrundlaget, Kystdirektoratets afgørelse om dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15, samt forhold vedrørende sommerhusloven.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at nævnet alene kan tage stilling til de forhold, som Kystdirektoratet i de påklagede afgørelser har truffet afgørelse om, dvs. forhold omfattet af kystbeskyttelsesloven, forhold omfattet af kysthabitatbekendtgørelsen samt forhold, omfattet af miljøvurderingsloven, i det omfang afgørelsen erstatter en tilladelse efter denne lov.

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 15, stk. 4, at miljø- og fødevarerministeren kan fastsætte regler om, at en afgørelse om tilladelse efter lovens § 25 helt eller delvis kan erstattes af en tilladelse, som udstedes i medfør af anden lov for projekter omfattet af stk. 1.

Ifølge miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10, nr. 6, erstatter en tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a helt eller delvist en tilladelse efter miljøvurderingslovens 25.

Det fremgår videre af miljøvurderingslovens § 49, stk. 4, at afgørelser i henhold til anden lovgivning, som i henhold til regler fastsat i medfør af § 15, stk. 4, erstatter afgørelser om tilladelser efter § 25, kan påklages efter reglerne i den lovgivning, som afgørelsen meddeles i

henhold til.

Afgørelser efter kystbeskyttelseslovens § 16 a, der er truffet af Kystdirektoratet, kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. lovens § 18, stk. 1.

Det er et retligt spørgsmål, om Kystdirektoratets afgørelse har hjemmel i loven, og om der er foretaget de krævede vurderinger efter loven. Herudover er det et retligt spørgsmål, om direktoratet under sagens behandling har foretaget de lovpligtige høringer og om afgørelsen, herunder de fastsatte vilkår, er i overensstemmelse med forvaltningsretlige regler og grundsætninger, herunder officialprincippet og grundsætningen om saglig forvaltning. Det er derimod ikke et retligt, men et skønsmæssigt spørgsmål, om der efter direktoratets vurdering er forhold, der taler for og imod det ansøgte projekt, herunder om projektet fremtræder visuelt dominerende i kystlandskabet, om projektet vil medføre en negativ påvirkning af området, og om der er væsentlige naturmæssige hensyn, der taler imod projektet.

Efter habitatbekendtgørelsen for søterritoriet § 11, stk. 1, kan afgørelser truffet i henhold til bekendtgørelsen ligeledes påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, for så vidt angår retlige spørgsmål.

Det er et retligt spørgsmål, om Kystdirektoratets væsentlighedsvurdering er i overensstemmelse med kysthabitatbekendtgørelsens krav, EU's habitatdirektiv og den af EU-domstolen fastlagte praksis for administrationen heraf. Om den foretagne vurdering efter kysthabitatbekendtgørelsen, herunder vurderingen af, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering, indholdsmæssigt er korrekt, er derimod et skønsmæssigt spørgsmål, som ikke kan påklages til Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

Det fremgår derudover af § 11, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse af en afgørelse til de forhold, der er klaget over.

Det følger endvidere af § 11, stk. 2, i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at nævnet kan begrænse sin prøvelse til de væsentligste forhold.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har på baggrund heraf i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Kystdirektoratets inddragelse og høring af offentligheden
- 2) Kystdirektoratets tilladelse efter kystbeskyttelsesloven, herunder de stillede vilkår
- 3) Miljøvurderingen af projektet
- 4) Natura 2000-væsentlighedsvurderingen

Efter nævnets vurdering er der ikke med klagen i øvrigt fremkommet forhold, der kan føre til ændringer af Kystdirektoratets afgørelse.

3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger

3.2.1 Ad 1) Kystdirektoratets inddragelse og høring af offentligheden

Af kystbeskyttelseslovens § 16 c fremgår det, at ansøgninger om tilladelser og afgørelser efter § 16 a skriftligt skal meddeles ejere af naboejendomme. Derudover skal ansøgninger og afgørelser offentliggøres på myndighedens hjemmeside, hvis de er af væsentlig betydning eller

har almindelig offentlig interesse. Offentliggørelsen skal ske samtidig med at ansøgningen sendes i høring og tilladelsen meddeles ansøger.

Miljøvurderingslovens § 35 indeholder regler for høring af offentligheden. Det fremgår heraf, at den kompetente myndighed skal høre offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater ved afgrænsning af miljøkonsekvensrapportens indhold, inden myndigheden afgiver en udtalelse om, hvor omfattende og detaljerede de oplysninger skal være, som bygherren skal fremlægge i miljøkonsekvensrapporten, jf. § 35, stk. 3, nr. 2.

Det fremgår desuden, at den kompetente myndighed skal høre offentligheden, berørte myndigheder og berørte stater med hensyn til miljøkonsekvensrapporten, som bygherren har fremlagt, herunder ansøgningen om tilladelse, før der træffes en afgørelse om tilladelse efter reglerne i miljøvurderingslovens afsnit III, jf. § 35, stk. 3, eller afgørelse om tilladelse efter anden lovgivning, som erstatter § 25-tilladelsen, jf. lovens § 15, stk. 3 og 4. I den forbindelse skal myndigheden sikre, at blandt andet offentligheden får adgang til det relevant materiale for den pågældende høring, herunder udkast til afgørelse, jf. § 35, stk. 4.

Af miljøvurderingslovens § 35, stk. 5, fremgår det, at myndigheden fastsætter en passende tidsfrist for høring af de berørte myndigheder og berørte stater. Fristen skal fastsættes under hensyntagen til projektets art, kompleksitet, placering og dimensioner samt formålet med miljøvurderingen. Derudover fastsætter myndigheden en passende tidsfrist på mindst 14 dage for høring af offentligheden ved afgrænsningen af miljøkonsekvensrapportens indhold efter stk. 3, nr. 2. For høring af offentligheden over miljøkonsekvensrapporten efter stk. 3, nr. 3, er høringsfristen mindst 8 uger.

Formålet med miljøvurderingsreglerne er bl.a. at sikre, at offentligheden bliver hørt, når der tages stilling til store projekter, som kan have en væsentlig betydning for miljøet, således at myndighederne kan træffe afgørelse på så oplyst et grundlag som muligt. En myndighed har dog ikke pligt til at imødekomme de indsigelser, ændringsforslag og bemærkninger, som offentligheden måtte bidrage med i forbindelse med høringsfasen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at indkaldelse af idéer samt forslag i forbindelse med projektet har været sendt i offentlig høring i 1. offentlighedsfase fra den 24. juni 2021 til den 8. juli 2021, dvs. en høringsperiode på 2 uger. Høringen er den 24. juni 2021 offentliggjort på direktoratets hjemmeside. Af miljøkonsekvensrapporten, afsnit 4.1.1 om høring af offentligheden, fremgår det, at der er indkommet i alt seks bemærkninger fra offentligheden, herunder naboer, at kommentarer fra offentligheden har medført justeringer af projektet, og at mange af de påpegede emner er inddraget i miljøkonsekvensvurderingen samt i udformningen af projektet. Derudover fremgår det, at Kystdirektoratet og Vordingborg Kommune har hørt berørte myndigheder om afgrænsning af miljøvurderingen for det samlede projekt, og at der er modtaget høringssvar fra Regions Sjælland, Søfartsstyrelsen og Vejdirektoratet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer videre, at miljøkonsekvensrapporten, ansøgningen, forslaget til kommuneplantillæg, forslag til lokalplan, forslag til § 25-tilladelse samt Kystdirektoratets udkast til afgørelse efter kystbeskyttelsesloven har været sendt i offentlig høring (2. offentlighedsfase) i perioden 4. januar 2022 til og med 1. marts 2022, dvs. en høringsperiode på 8 uger. Høringen er den 4. januar 2022 offentliggjort på direktoratets hjemmeside. Det fremgår heraf, at til grund for miljøkonsekvensrapporten ligger bl.a. de bemærkninger som indkom i 1. offentlighedsfase. Af den påklagede afgørelse og sagens

materiale fremgår det endvidere, at der er indkommet 28 hørings svar, at direktoratet har forholdt sig til de indkomne hørings svar, og at hørings svarene har ført til en række ændringer af projektet, bl.a. vedr. strandarealet.

Af sagens materiale fremgår det endvidere, at Kystdirektoratets tilladelse til projektet af 6. maj 2022 er offentliggjort på direktoratets hjemmeside, og at afgørelsen samtidig er fremsendt til foreninger, organisationer, myndigheder og øvrige parter, som er fremkommet med hørings svar under processen.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder på baggrund heraf, at Kystdirektoratet har iagttaget kystbeskyttelseslovens og miljøvurderingslovens krav til høring, inddragelse og offentliggørelse i forbindelse med sagens behandling. Nævnet har lagt vægt på, at direktoratet i samarbejde med Vordingborg Kommune har foretaget de lovpligtige høringer og underretninger, og at hørings svarene er indgået i sagens behandling, herunder direktoratets vurderingen af, om der kan meddeles tilladelse til det ansøgte projekt efter kystbeskyttelsesloven. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at minimumshøringsfristerne på henholdsvis 14 dage og 8 uger er i overensstemmelse med miljøvurderingslovens § 35, stk. 5, og at der ikke er grundlag for at anse fristerne for urimelige.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at hverken miljøvurderingsloven eller kystbeskyttelsesloven indeholder krav om, at en myndighed skal besvare eller imødekomme de indsigelser, som indkommer i en høringsperiode. Om en myndighed vil følge borgernes indsigelser eller ej er endvidere ikke et retligt spørgsmål, som Miljø- og Fødevarerklagenævnet kan efterprøve.

3.2.2 Ad 2) Kystdirektoratets tilladelse efter kystbeskyttelsesloven

Kystdirektoratets vurdering efter kystbeskyttelsesloven

Det følger af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, nr. 1, 2 og 4, at der ikke til andre formål end kystbeskyttelse uden tilladelse fra Kystdirektoratet må foretages inddæmning eller opfyldning, uddybning eller gravning eller etableres faste anlæg eller anbringes faste eller forankrede indretninger eller genstande på søterritoriet.

Af administrationsgrundlaget for søterritoriet fremgår bl.a., at rekreative anlæg samt bygninger på søterritoriet kræver tilladelse fra Kystdirektoratet i medfør af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1.^[16] Videre fremgår det, at Kystdirektoratet har en restriktiv praksis for anlæg af bygninger på søterritoriet, og at disse som udgangspunkt skal etableres i tilknytning til havne- eller byområder af hensyn til bevarelse af landskabsværdierne, herunder det uberørte kystlandskab.

Følgende vurderingskriterier kan ifølge administrationsgrundlaget bl.a. indgå i Kystdirektoratets vurdering af det ansøgte projekt: Formålet med og behovet for projektet, forventet antal brugere, forventet økonomisk gevinst, f.eks. som følge af øget kystturisme, naturens frie udfoldelse, herunder om anlægget ønskes etableret i tilknytning til et byområde, beskyttede områder og arter, herunder om områdets flora og fauna vil blive påvirket, landskabelige forhold, antal eksisterende anlæg i området, samt kumulative effekter.^[17] Videre fremgår det, at listen ikke er udtømmende, og at der altid skal foretages en helhedsvurdering, hvor de enkelte hensyn skal afvejes mod hinanden og holdes op mod de geografiske- og naturgivne forhold.^[18]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Kystdirektoratet har foretaget en konkret, individuel og faglig vurdering af det ansøgte projekt, og at direktoratet har vurderet projektet ud fra gældende praksis og lovens intentioner. Nævnet har herved lagt vægt på, at direktoratet på baggrund af konkrete oplysninger om de landskabelige forhold i området, projektets udformning, samt projektets beliggenhed i forhold til omgivelser og naboer, har vurderet, at anlæggene i projektet er forenelige med kystlandskabet og omkringliggende interesser, og at anlæggene ikke forringer det samlede visuelle indtryk i Stege Bugt. Derudover har direktoratet på baggrund af oplysningerne i miljøkonsekvensrapporten lagt vægt på, at der ikke er væsentlige miljømæssige hensyn, der taler imod projektet. Yderligere har direktoratet vurderet og lagt vægt på de forventede økonomiske gevinster ved skabelse af arbejdspladser og udvikling af turisme i området, at der ikke forekommer alternativer til det ansøgte projekt, samt at der ikke er kumulative effekter med andre projekter i området.

Det forhold, at klager er uenighed i Kystdirektoratets vurderinger af bl.a. projektets påvirkning af de landskabelige forhold og naturen i området, er ikke retlige, men skønsmæssige spørgsmål, som nævnet ikke har kompetence til at efterprøve.

Det er herefter samlet set Miljø- og Fødevarerklagenævnets vurdering, at Kystdirektoratet har truffet afgørelse inden for sin kompetence i henhold til lovens § 16 a, stk. 1, nr. 1, 2 og 4.

Vedrørende de stillede vilkår i tilladelsen efter kystbeskyttelsesloven

Af § 16 a, stk. 4, fremgår det, at der i forbindelse med meddelelse af tilladelse efter stk. 1 og 3 kan stilles vilkår, herunder om sikkerhedsstillelse for udgifter til fjernelse af nævnte anlæg, vedligeholdelse og godkendelse af overdragelse m.v. En lignende bestemmelse fremgår af kystbeskyttelseslovens § 3, stk. 6.

Af den gældende vejledning, Forvaltning af kystbeskyttelsesloven,^[19] fremgår det, at opregningen af vilkår ikke er udtømmende, og at kommunerne i tilladelser til kystbeskyttelse har mulighed for at stille ethvert sagligt vilkår, som lovligt kan varetages inden for kystbeskyttelseslovens område. Det afgørende er, at vilkårene, der stilles, er præcise, saglige, lovlige og proportionale i forhold til det, de skal imødegå.

Af § 16 a, stk. 5 fremgår det endvidere, at vilkår kan tinglyses på ejendommen for ejerens regning.

Af forarbejderne til kystbeskyttelsesloven fra 2006^[20] fremgår følgende om tinglysning:

”I Kystdirektoratets tilladelser er indeholdt vilkår om, at der skal ske tinglysning af vilkårene på ejendommen.

Med den foreslåede bestemmelse vil den myndighed, der meddeler tilladelse, have mulighed for at lade vilkårene for en tilladelse lyse på ejendommen for ejerens regning, såfremt ejeren ikke selv foretager tinglysning af vilkårene. Hermed sikres, at en efterfølgende ejer er klar over, at det til ejendommen tilhørende anlæg er lovligt opført samt får overblik over samtlige forpligtelser, som følger i relation til de anlæg, der er placeret på og ved ejendommen.

Forslaget indebærer ikke en pligt til, at der som vilkår i kommunalbestyrelsernes tilladelser skal fastsættes vilkår om tinglysning.”

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at de fastsatte vilkår opfylder de forvaltningsretlige krav om, at vilkårene skal være lovlige, præcise, proportionale og saglige. Nævnet har lagt vægt på, at der er tale om en række standardvilkår, som bl.a. varetager saglige hensyn til, at det ansøgte projekt ikke må udvides eller ændres uden tilladelse, at der ikke må ske overdragelse uden Kystdirektoratets godkendelse, og at anlæggets ejer skal vedligeholde anlægget i god og forsvarlig stand. Derudover er der stillet vilkår om sikkerhedsstillelse for udgifter til en eventuel fjernelse af anlægget, som også direkte fremgår af bestemmelsens ordlyd, som et eksempel på et vilkår.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at de stillede vilkår er tilstrækkeligt klare og præcise, idet det udtrykkeligt fremgår, at udformningen og etableringen af det ansøgte projekt skal ske i overensstemmelse med det ansøgte, som beskrevet i miljøkonsekvensrapporten og Kystdirektoratets tilladelse, og at der ikke uden direktoratets tilladelse må foretages udvidelser eller ændringer af projektet. Projektet skal således anlægges og anvendes, som beskrevet i direktoratets tilladelse og miljøkonsekvensrapporten. Vedrørende vedligeholdelsesforpligtigelsen bemærker nævnet, at det fremgår, at anlæggets ejer forpligter sig til at holde anlægget i god og forsvarlig stand, at forpligtelsen til at vedligeholde anlægget overgår til eventuelle nye ejere ved en overdragelse, men at det opførte anlæg, jf. vilkår 10, ikke må overdrages til andre uden tilladelse fra direktoratet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har endvidere lagt vægt på, at kystbeskyttelsesloven ikke indeholder en pligt til, at der skal fastsættes vilkår om tinglysning i en tilladelse efter kystbeskyttelsesloven.

3.2.3 Ad 3) Miljøvurderingen af projektet

Det fremgår af miljøvurderingsbekendtgørelsens § 10, nr. 6, at en tilladelse efter kystbeskyttelseslovens § 16 a helt eller delvist erstatter en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25.

Af miljøvurderingslovens § 15, stk. 3, fremgår videre, at tilladelser som helt eller delvist erstatter en tilladelse efter § 25, skal meddeles på baggrund af en miljøvurdering efter lovens regler.

Formålet med miljøvurderingslovens regler er at sikre, at der gennemføres en vurdering af virkningerne på miljøet som grundlag for beslutningen om at give eller afslå tilladelse til projekttyper, der kan påvirke miljøet væsentligt.

Miljøvurderingsreglerne medfører, at projekter, der kan forventes at få væsentlige indvirkninger på miljøet, ikke må påbegyndes, før myndigheden skriftligt har meddelt tilladelse til at påbegynde projektet (miljøvurderingspligt).

Bygherren til et miljøvurderingspligtigt projekt skal efter miljøvurderingslovens § 20, stk. 1, udarbejde en miljøkonsekvensrapport, der indeholder en vurdering af projektets virkning på miljøet. Det følger af § 20, stk. 4, nr. 2, at de oplysninger, som bygherren skal give om det ansøgte projekt i miljøkonsekvensrapporten, jf. stk. 2, på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på blandt andet følgende faktorer: den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet[1] og fuglebeskyttelsesdirektivet[1] samt jordarealer, jordbund, vand, luft og klima samt landskab.

Det følger af miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, at myndigheden efter modtagelsen af miljøkonsekvensrapporten fra bygherren skal gennemgå rapporten med inddragelse af den fornødne ekspertise med henblik på at sikre, at den opfylder kravene i § 20. Myndigheden kan om nødvendigt indhente yderligere oplysninger fra bygherren til opfyldelse af kravene i § 20, stk. 2.

Myndigheden skal efter gennemgang af miljøkonsekvensrapporten sende den i høring hos berørte myndigheder og offentligheden i overensstemmelse med § 35, stk. 3, nr. 3, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 2.

Endvidere omfatter miljøvurderingsprocessen myndighedens begrundede konklusion om projektets væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultatet af myndighedens undersøgelse af de fremlagte oplysninger og myndighedens egen supplerende undersøgelse. Det er et krav, at myndighedens begrundede konklusion indarbejdes i afgørelse om tilladelse efter § 25 eller afgørelse om tilladelse efter anden lovgivning.

En begrundet konklusion er myndighedens egen selvstændige afvejning og vurdering af de oplysninger m.v., som bygherren har fremlagt, myndighedens egne supplerende oplysninger, og oplysninger som er fremkommet under høringerne. Den skal efter § 5, stk. 5, litra d, udgøre en del af myndighedens afgørelse, men er ikke en afgørelse i sig selv.

Efter miljøvurderingslovens § 25 træffer den kompetente myndighed på baggrund af bygherres ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, resultatet af de høringer, der er foretaget, og myndighedens begrundede konklusion afgørelse om, hvorvidt projektet kan tillades.

Afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 23, stk. 1, at myndigheden forud for bygherrens udarbejdelse af miljøkonsekvensrapport skal afgive en udtalelse om, hvor omfattende og detaljerede de oplysninger skal være, som bygherren skal fremlægge i miljøkonsekvensrapporten. Efter stk. 2 udarbejder myndigheden udtalelsen under hensyntagen til de oplysninger, som bygherren har fremlagt, navnlig oplysningerne om projektets særlige karakteristika, herunder dets placering og tekniske kapacitet og dets forventede indvirkning på miljøet, og de kommentarer og bemærkninger, der er fremkommet i forbindelse med høringen.

Efter miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20, stk. 1, skal miljøkonsekvensvurderingen indeholde en beskrivelse af projektets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet som følge af bl.a. bortskaffelsen og genvindingen af affald.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Kystdirektoratets vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav, for så vidt angår beskrivelsen af affald og ressourcer.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at der ikke er foretaget en nærmere vurdering af miljøemnet affald, da det i forbindelse med afgrænsningen af emner til miljøkonsekvensrapporten er vurderet, at der hverken i anlægs- eller driftsfasen vil være en væsentlig påvirkning som følge af miljøemnet affald. Nævnet har desuden lagt vægt på, at der i miljøkonsekvensrapporten er

henvist til, at al håndtering af affald vil ske efter gældende regler, ligesom det fremgår, at affald i anlægsfasen som følge af planlægningen for projektets etablering vil minimere affaldsmængden af bl.a. sand og grus.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker i øvrigt, at det afgørende er, at miljøkonsekvensrapporten opfylder miljøvurderingslovens krav om at belyse et konkret projekts væsentlige miljømæssige indvirkninger. Det er således ikke i strid med miljøvurderingsloven, at en nærmere vurdering af et emne, som eksempelvis affald, er afgrænset ud af miljøkonsekvensrapporten, hvis det konkret er vurderet, at der ikke vil være en væsentlig indvirkning på miljøet, uanset at der i eventuelt andre tilladelser eller sammenhænge har været ønske om at inddrage det som emne i miljøkonsekvensrapporten.

Alternativer

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 20, stk. 2, nr. 4, at miljøkonsekvensrapporten skal indeholde en beskrivelse af de rimelige alternativer, som bygherren har undersøgt, og som er relevante for projektet og dets særlige karakteristika, og en angivelse af hovedårsagerne til den valgte løsning under hensyntagen til projektets indvirkninger på miljøet. Det fremgår desuden af bilag 7, pkt. 2, jf. § 20, stk. 2, nr. 6, at miljøkonsekvensrapporten skal indeholde en beskrivelse af de rimelige alternativer, som bygherren har undersøgt, og som er relevante for projektet og dets særlige karakteristika, og en angivelse af hovedårsagerne til det trufne valg, herunder en sammenligning af miljøpåvirkningerne.

Endvidere skal miljøkonsekvensrapporten indeholde en beskrivelse af de relevante aspekter af den aktuelle miljøstatus (referencescenarie) og en kort beskrivelse af dens sandsynlige udvikling, hvis projektet ikke gennemføres, for så vidt naturlige ændringer i forhold til referencescenariet kan vurderes ved hjælp af en rimelig indsats på grundlag af tilgængeligheden af miljøoplysninger og videnskabelig viden, jf. bilag 7, pkt. 3, jf. § 20, stk. 2, nr. 6.

Efter Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis skal alternativer, herunder også de alternativer, der er foreslået under den forudgående offentlige debat, behandles mere eller mindre indgående. Det er tilstrækkeligt, at oversigten over alternativer giver offentligheden og politikerne en mulighed for at vurdere det ønskede projekt i forhold til andre realistiske alternativer.

Afgørende er, om der kan siges at være tilvejebragt det fornødne grundlag for en beslutning. Det kan således ikke kræves, at der foretages en indgående belysning af (alle) andre alternativer.^[21]

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Kystdirektoratets vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav, så få vidt angår beskrivelsen af de undersøgte rimelige alternativer og 0-alternativet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at miljøkonsekvensrapporten indeholder en beskrivelse af referencescenariet for hver miljøparameter, som er sammenligningsgrundlag for miljøkonsekvensrapportens vurderinger. Nævnet har lagt vægt på, at det fremgår, at projektet skal etableres i forlængelse af den eksisterende sukkerfabrik, som udgør den grundlæggende præmis for projektet. På den baggrund er der ikke andre alternativer, der opfylder projektets

formål. Desuden har nævnet lagt vægt på, at det i forbindelse med den oprindelige ansøgning til projektet har været overvejet, om husbåde var et alternativ til pælehusene, men at det blev vurderet ikke at kunne leve op til andre lovgivningsmæssige krav.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at nævnet ikke kan tage stilling til, om en afgørelse, herunder valget mellem forskellige alternativer, er hensigtsmæssig. Miljøvurderingsreglerne fastlægger ikke i sig selv grænser for, hvad myndigheder kan beslutte af politiske, økonomiske eller andre grunde, men stiller alene krav til grundlaget for beslutningerne og til procedurerne herfor.

Sedimentation og jord

Efter miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20, stk. 1, skal en miljøkonsekvensrapport indeholde et skøn efter type og mængde over forventede reststoffer og emissioner, herunder vand-, luft-, jordbunds- og undergrundsforurening. Miljøkonsekvensrapporten skal desuden indeholde en beskrivelse af projektets forventede væsentlige virkninger på miljøet som følge af blandt andet emissionen af forurenende stoffer. Desuden skal miljøkonsekvensrapporten indeholde en beskrivelse af faktorer, bl.a. vand, herunder hydromorfologiske forandringer, der kan forventes at blive berørt i væsentlig grad af projektet.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Kystdirektoratets vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensrapporten opfylder lovens krav for så vidt angår sedimentation og jord.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at det er beskrevet i miljøkonsekvensrapporten, hvilken påvirkning der kan være i forhold til sedimentation i området, når stranden etableres. Det er på baggrund af oplysningerne om, hvordan strand, mole og høfder etableres, vurderet, at påvirkningen vil være ubetydelig på kort sigt, ligesom det fremgår, at der over en længere periode kan være en mindre påvirkning af den omkringliggende morfologi.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden lagt vægt på, at det fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at den forurenede jord i anlægsfasen vil blive håndteret efter reglerne i jordforureningsbekendtgørelsen. Derudover er risikoen for påvirkningen fra metangas inddraget i miljøkonsekvensrapporten, hvor det er beskrevet, hvilke forholdsregler der skal tages ved belægning og bygningskonstruktioner i de områder på land, hvor der er konstateret forurening med metangas. Efter nævnets opfattelse er det tilstrækkeligt, at der ikke er foretaget en nærmere vurdering af metangas for projektet på søterritoriet, hvor der ikke er konstateret forurening.

Kumulative påvirkninger

Efter miljøvurderingslovens bilag 7, jf. § 20, stk. 1, skal en miljøkonsekvensrapport indeholde en beskrivelse af projektets forventede væsentlige indvirkninger på miljøet som følge af bl.a. kumulationen af projektets virkninger med andre eksisterende og/eller godkendte projekter, idet der tages hensyn til eventuelle eksisterende miljøproblemer i forbindelse med områder af særlig miljømæssig betydning, som kan forventes at blive berørt, eller anvendelsen af naturressourcer.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Kystdirektoratets vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensvurderingen opfylder lovens krav, for så vidt angår vurderingen af projektets kumulative effekter.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det i miljøkonsekvensrapporten er inddraget, at der er en række planer og projekter, som potentielt sammen med Sukkerfabrikken Møn kan have kumulative påvirkninger på miljøet, herunder bl.a. forslaget til Landsplansdirektiv 2021 og Feriepark Møn. Der er herunder belyst, at der kan være en kumulativ påvirkning med en ny badestrand ved Stege Kyst på baggrund af den kendte viden om det projekt, ligesom det er vurderet, om der vil være en kumulativ påvirkning med andre planer eller projekter i forhold til bl.a. turisme, rekreative forhold, trafik, hydrauliske forhold og kystmorfologien.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker i forlængelse heraf, at det efter nævnets opfattelse ikke kan kræves, at en miljøkonsekvensrapport forholder sig til den kumulative virkning med alle øvrige projekter i området.

Vurderingen af den kumulative virkning skal alene forholde sig til de øvrige projekter i området, der må anses for relevante i forhold til en væsentlig forøgelse af de miljømæssige påvirkninger sammenholdt med det ønskede projekt.

3.2.4 Ad 4) Natura 2000-væsentlighedsvurderingen

Det retlige grundlag og indledende bemærkninger

Det følger af habitatbekendtgørelsen for søterritoriets § 3, stk. 1, at der, før der træffes afgørelse i medfør af kystbeskyttelseslovens § 16 a, stk. 1, skal foretages en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre projekter, herunder tidligere gennemførte projekter, væsentligt kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde eller visse arter, som er udpeget i medfør af miljømålsloven.

Reglerne i habitatbekendtgørelsen for søterritoriet implementerer habitatdirektivets regler om forudgående vurdering af påvirkningen på Natura 2000-områder, og bekendtgørelsen skal fortolkes i lyset heraf.[22] Bestemmelsen i bekendtgørelsens § 3, stk. 1, er en implementering af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, har følgende ordlyd:

”Stk. 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.”

EU-Domstolen fortolker bestemmelsen i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, således, at myndigheden skal foretage en vurdering af, om det kan udelukkes, at en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke opnåelse af gunstig

bevaringsstatus for det udpegede område væsentligt, herunder om bevaringsstatus for de arter og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte (kaldet udpegningsgrundlaget) vil blive påvirket væsentligt (væsentlighedsvurdering).[23]

Projektet skal således både vurderes for sig selv og i kumulation med andre projekter, herunder tidligere gennemførte projekter. Det er således den samlede påvirkning af Natura 2000-området, der skal vurderes.

Det følger endvidere af bekendtgørelsens § 4, stk. 1, at hvis den kompetente myndighed efter høring af andre berørte offentlige myndigheder vurderer, at projektet kan påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, skal der foretages en konsekvensvurdering af projektets virkning på det internationale naturbeskyttelsesområde under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område.

Hvis en væsentlig påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, således gennemføres en nærmere vurdering (konsekvensvurdering). Denne vurdering skal omfatte alle aspekter af projektet, som kan påvirke den omhandlede lokalitet, og vurderingen skal udføres på baggrund af den bedste videnskabelige viden på området.[24]

De kompetente nationale myndigheder giver kun tilladelse til en aktivitet på den beskyttede lokalitet på betingelse af, at de har opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger for den pågældende lokalitets integritet. Det forholder sig således, når det ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kan fastslås, at der ikke er sådanne virkninger.[25]

Ved en sådan vurdering finder forsigtighedsprincippet anvendelse.

[26] Forsigtighedsprincippet spiller en central rolle i administrationen af Natura 2000-områder. Forsigtighedsprincippet skal, jf. sag C-127/02, *Waddensee* (Hjertemuslingedommen), både anvendes i den foreløbige vurdering af, om en plan eller et projekt i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan antages at påvirke et beskyttet område væsentligt, og i en evt. konsekvensvurdering. [27]

Forsigtighedsprincippet indebærer blandt andet, at hvis der er videnskabelig tvivl om skadevirkninger, dvs. at skade ikke kan udelukkes, skal denne tvivl komme Natura 2000-området til gode. Hensynet til de udpegede områder skal vægtes højest. Forsigtighedsprincippet anvendes f.eks. i tilfælde, hvor videnskabelige oplysninger er ufuldstændige, foreløbige eller usikre, samt i tilfælde, hvor en foreløbig videnskabelig vurdering viser, at der er risiko for eventuelle skadelige indvirkninger på arter eller naturtyper.

EU-Domstolen har videre fastslået, at foranstaltninger, som har til formål at undgå eller reducere et projekts skadelige virkninger på et Natura 2000-område, ikke kan tages i betragtning i forbindelse med vurderingen efter artikel 6, stk. 3, 1. pkt., af, om det er sandsynligt, at et Natura 2000-område påvirkes væsentligt (væsentlighedsvurderingen). [28] Afhjælpende foranstaltninger kan således ikke tages i betragtning i forbindelse med væsentlighedsvurderingen, men kan først defineres, når projektets sandsynlige virkninger er blevet beskrevet og vurderet fuldt ud i habitatkonsekvensvurderingen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker indledningsvist, at nævnet den 25. februar 2021 ophævede og hjemviste Kystdirektoratets afgørelse af 9. juli 2020 om, at etablering af op til 25 pælebårne huse, træbro/pier, strandareal med afsluttede stenmole og offentlig badeanstalt på søterritoriet ud for matr. nr. [M1] og [M2] Lendemarke, Stege Jorder, ikke var omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse. Nævnet ophævede som følge heraf ligeledes direktoratets

afgørelse om tilladelse til projektet efter kystbeskyttelsesloven. Nævnet fandt samtidig anledning til at bemærke, at nævnet efter en retlig prøvelse ikke fandt, at der var grundlag for at tilsidesætte direktoratets afgørelse om, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering for etablering af projektet, og gav derfor ikke medhold i klagen for så vidt angår denne del.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer, at bygherre (ansøger) i november 2021, dvs. forud for den påklagede afgørelse om tilladelse til projektet af 6. maj 2022, har udarbejdet en Natura 2000-væsentlighedsvurdering, som er indeholdt i miljøkonsekvensrapporten, og som har haft til formål at vurdere projektet potentielle påvirkning af de nærmeste Natura 2000-områder og deres udpegningsgrundlag. Nævnet konstaterer videre, at det fremgår af sagens akter, at væsentlighedsvurderingen tager udgangspunkt i den tidligere udarbejdede væsentlighedsvurdering fra 2020, men at væsentlighedsvurderingen efter nævnets afgørelse af 25. februar 2021 er suppleret med uddybende vurderinger, herunder for at sikre, at nævnets seneste praksis er fulgt.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet konstaterer videre, at ansøger har oplyst, at der ikke er sket en ændring af det ansøgte projekt ift. det projekt, som nævnet i 2021 traf afgørelse om, men at det af den påklagede afgørelse af 6. maj 2022 fremgår, at der efter høring er foretaget en projektilpasning, hvorved der sker en mindre indgriben ved etablering af stranden (stenkastning), frem for det oprindeligt planlagte (spuns). Kystdirektoratet har i afgørelsen bl.a. henvist til, at ansøger har fremhævet, at projektilpasningen bl.a. har til formål at undgå forstyrrelse af havbunden. Derudover fremgår det, at aktivitetsområdet ved stranden afskærmes, så forstyrrelse mod naboer og natur minimeres, og at det markeres med bøjer, hvortil aktivitet må foregå, således at der ikke sker en unødigt påvirkning af de tilgrænsende naturområder på vandet. Af den påklagede afgørelse fremgår det endvidere, at der med miljøkonsekvensrapporten er sket en opdateret vurdering af miljøkonsekvenserne i forhold til den tidligere væsentlighedsvurdering, og at dette er præciseret i notat af 9. marts 2022. Nævnet konstaterer, at notatet indeholder en supplerende vurdering af projektets påvirkning af fugle på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F89, som følge af den øgede menneskelige aktivitet i driftsfasen, samt supplerende vurderinger af projektets påvirkning af bilag IV-arter af padde og flagermus.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker, at vurderingen af, om det konkrete projekt kan påvirke de to nærliggende Natura 2000-områder og deres udpegningsgrundlag væsentligt, skal foretages ud fra den bedste og nyeste viden på området, der er tilgængelig på afgørelsestidspunktet. Nævnet bemærker endvidere i den forbindelse, at det ikke er et krav efter habitatreglerne, at myndigheden forestår ny dataindsamling, og dermed indhenter ny eller opdaterer eksisterende viden.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har som følge heraf i nærværende sag foretaget en retlig prøvelse af Kystdirektoratets afgørelse og vurdering af 6. maj 2022 om, at der ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering for det ansøgte projekt. Nævnet bemærker, at prøvelsen tager udgangspunkt i de anførte klagepunkter, jf. § 11 i lov om Miljø- og Fødevarerklagenævnet, jf. afsnit 3.1 om nævnets prøvelse.

Vurderingen af den konkrete sag

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Kystdirektoratets vurdering af, at naturtyper og arter på udpegningsgrundlagene for Natura 2000-område nr. 168 og 180 ikke påvirkes væsentligt, og at der derfor ikke skal udarbejdes en konsekvensvurdering.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har lagt vægt på, at væsentlighedsvurderingen indeholder en gennemgang af de forskellige arter på udpegningsgrundlagene, og at det for de arter, som potentielt kan blive påvirket af projektet, er vurderet, hvorvidt arterne vil blive påvirket af projektet, både i anlægs- og driftsfasen. Nævnet finder i den forbindelse ikke grundlag for at tilsidesætte vurderingen af, at projektets potentielle påvirkninger af Natura 2000-områderne og deres udpegningsgrundlag består af undervandsstøj i havet i forbindelse med nedramning af pæle (anlægsfasen), øgede menneskelige forstyrrelser (driftsfasen) samt ændret hydrologi i havet og Stege Nor ved de nedrammede pæle (driftsfasen).

Vedrørende undervandsstøj i anlægsfasen, herunder projektets påvirkning på marsvin og spættet sæl, som er på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 168 (habitatområde H147), har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at Kystdirektoratet, på baggrund af væsentlighedsvurderingen, har vurderet, at projektet ikke vil have en væsentlig påvirkning på arterne, da påvirkningen fra støj er moderat og afgrænset. Nævnet har herved navnlig lagt vægt på, at det i væsentlighedsvurderingen er beskrevet, at undervandsstøj ved fundering og nedramning af pæle til pælehusene vil ske over en begrænset og midlertidig periode på 40 dage, og at den forventede udbredelse af undervandsstøjen i anlægsfasen vil være lokal og begrænset. Videre fremgår det, at afstanden til habitatområdet fra projektområdet er ca. 700 m, at der er endnu større afstand til egentlig sælkolonier, og at der kun forekommer sporadiske observationer af arterne nær projektområdet.

Vedrørende øvrige arter på udpegningsgrundlaget for Natura 2000-område nr. 168 (habitatområde H147), herunder havlampret og bredøret flagermus, har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at det fremgår af væsentlighedsvurderingen, at arterne ikke er støjfølsomme i forbindelse med undervandsstøj ved nedramning. Derudover fremgår det, at de fugle, som de senere år regelmæssigt er observeret ved projektområdet har været fåtallige samt overflyvende eller fouragerende. Videre har nævnet lagt vægt på, at det fremgår, at Natura 2000-området har en størrelse på ca. 32.000 ha, hvor fuglene har mulighed for at fortrække til større og mere uforstyrrede områder. Derudover fremgår det, at projektområdet ligger by- og havnenært, hvor der i forvejen er menneskelig aktivitet og forstyrrelser, og at aktiviteterne nær pælehusene kun vil bestå af svømning og ikke motoriseret sejlads inden for afmærkningen.

Vedrørende projektets påvirkning af naturtyper på udpegningsgrundlagene for Natura 2000-område nr. 168 (habitatområde H147) og Natura 2000-område nr. 180 (habitatområde H179), ved potentielle påvirkninger på bølge- og strømforhold (ændret hydrologi i driftsfasen), har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at der er udarbejdet en rapport om hydraulisk modellering af strøm og bølger i Stege Bugt, hvori det er vurderet, at projektet, herunder pælene, kun vil medføre yderst små ændringer af bølge- og strømforholdene. Vurderingen er bl.a. begrundet med, at strømhastigheden og bølgeenergien er meget lav, og at det derfor vurderes at være ubetydeligt for vandskiftet gennem kanalen, der forbinder Stege Nor med bugten. Nævnet har endvidere lagt vægt på, at det fremgår af sagen, at den hydrauliske vurdering er genvurderet efter projektilpasningen, men med samme resultat.

Særligt i forhold til det anførte om, at der i væsentlighedsvurderingen er fastsat afværgeforanstaltninger bemærker Miljø- og Fødevarerklagenævnet, at der efter nævnet opfattelse ikke er fastsat særlige foranstaltninger med henblik på at undgå eller reducere en skadelig virkning på Natura 2000-områderne, herunder fuglebeskyttelsesområderne.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder endvidere ikke grundlag for at fastslå, at ansøger (bygherre) ikke har anvendt den bedste og nyeste videnskabelige videns- og datagrundlag for væsentlighedsvurderingen, idet væsentlighedsvurderingen er baseret på de gældende Natura 2000-planer og basisanalyser, både for 2. planperiode (2016-2021) og udkast for 3. planperiode (2022-2027), rapporter, herunder bilag IV-håndbogen, DOF-basen fra 2021, DCE-rapporter mv. Derudover fremgår det, at ansøger har foretaget vurderingerne ud fra det gældende habitatdirektiv, bekendtgørelser og vejledninger.

3.3 Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevarerklagenævnet stadfæster Kystdirektoratets afgørelse af 6. maj 2022 om tilladelse til etablering af op til 25 pælebårne feriehuse, træbro/pier, strandareal med afsluttende stenmole og offentlig badeanstalt på søterritoriet ud for matr. nr. [M1] og [M2] Lendemarke, Stege Jorder i Vordingborg Kommune

[1] Lovbekendtgørelse nr. 705 af 29. maj 2020 om kystbeskyttelse m.v.

[2] Bekendtgørelse nr. 654 af 19. maj 2020 om administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter for så vidt angår kystbeskyttelsesforanstaltninger samt etablering og udvidelse af visse anlæg på søterritoriet.

[3] Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevarerklagenævnet.

[4] Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevarerklagenævnet mv.

[5] Sagsnr. 22/10066.

[6] Natura 2000-plan 2016-2021 samt Natura 2000-plan 2022-2027 Stege Nor, Natura 2000-område nr. 180 og Habitatområde

H179: https://edit.mst.dk/media/ifpbrp4y/n180_n2000plan_2016-21.pdf

([https://edit.mst.dk/media/ifpbrp4y/n180_n2000plan_2016-](https://edit.mst.dk/media/ifpbrp4y/n180_n2000plan_2016-21.pdf)

[21.pdf](https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n180-natura-2000-plan-2022-27-stege-nor.pdf)), <https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n180-natura-2000-plan-2022-27-stege-nor.pdf>

(<https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n180-natura-2000-plan-2022-27-stege-nor.pdf>).

[7] Natura 2000-plan 2016-2021 samt Natura 2000-plan 2022-2027, Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund, Natura 2000-område nr. 168, Habitatområde H147 og Fuglebeskyttelsesområde F84 og

F89: https://edit.mst.dk/media/rftjigyo/n168_n2000plan_2016-21.pdf

([https://edit.mst.dk/media/rftjigyo/n168_n2000plan_2016-](https://edit.mst.dk/media/rftjigyo/n168_n2000plan_2016-21.pdf)

[21.pdf](https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n168-natura-2000-plan-2022-27-havet-og-kysten-mellem-praestoe-fjord-og-groensund.pdf)), [https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n168-natura-2000-plan-2022-27-havet-og-kysten-](https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n168-natura-2000-plan-2022-27-havet-og-kysten-mellem-praestoe-fjord-og-groensund.pdf)

[mellem-praestoe-fjord-og-groensund.pdf](https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n168-natura-2000-plan-2022-27-havet-og-kysten-mellem-praestoe-fjord-og-groensund.pdf) ([https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n168-natura-](https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n168-natura-2000-plan-2022-27-havet-og-kysten-mellem-praestoe-fjord-og-groensund.pdf)

[2000-plan-2022-27-havet-og-kysten-mellem-praestoe-fjord-og-groensund.pdf](https://edit.mst.dk/media/edinvmom/n168-natura-2000-plan-2022-27-havet-og-kysten-mellem-praestoe-fjord-og-groensund.pdf)).

[8] J.nr. 19/00648-129.

[9] Sagsnr. 20/09473, 20/09433, 20/09452 og 20/09462.

[10] Søgaard, B & Asferg, T. (2007). "Håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV – til brug i administration og planlægning". Faglig rapport fra DMU.

[11] Bekendtgørelse nr. 1595 af 06/12/2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

[12] Miljøstyrelsen (2020). Vejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter, <https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2020/12/978-87-7038-248-9.pdf> (<https://www2.mst.dk/Udgiv/publikationer/2020/12/978-87-7038-248-9.pdf>).

[13] <https://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/havet/havmiljoe/danmarks-havstrategi/> (<https://mst.dk/natur-vand/vandmiljoe/havet/havmiljoe/danmarks-havstrategi/>).

[14] Sagsnr. 22-010260.

[15] Kystdirektoratets afgørelse om 9. maj 2022 om fornyet dispensation fra naturbeskyttelseslovens § 15 (strandbeskyttelseslinjen) til Vordingborg Kommunes forsøgsprojekt (Sukkerfabrikken Møn, tidl. Aquapark Møn) efter forsøgsordningen for kyst- og naturturisme (J.nr. 21/11971-7).

[16] Kystdirektoratets administrationsgrundlag for søterritoriet, afsnit 5.5.1 Strandparker, samt afsnit 5.6 Bygninger og Kunst.

[17] Kystdirektoratets administrationsgrundlag for søterritoriet, afsnit 5.5.1 samt afsnit 5.6, <https://kyst.dk/media/80398/administrationsgrundlagforsøeterritoriet.pdf> (<https://kyst.dk/media/80398/administrationsgrundlagforsøeterritoriet.pdf>).

[18] Kystdirektoratets administrationsgrundlag for søterritoriet, afsnit 2.2, <https://kyst.dk/media/80398/administrationsgrundlagforsøeterritoriet.pdf> (<https://kyst.dk/media/80398/administrationsgrundlagforsøeterritoriet.pdf>).

[19] Kommune med kystansvar, Modul 1, Forvaltning af kystbeskyttelsesloven, Miljø- og Fødevarerministeriet, Kystdirektoratet, afsnit 2.5.3.

[20] Forslag nr. 127 til Lov om ændring af lov om kystbeskyttelse, fremsat den 25. januar 2006.

[21] Se herunder Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 14. december 2021 i sagsnr. 21/05337 og 21/05338.

[22] Rådets direktiv 92/43/EØF ad 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter med senere ændringer.

[23] Se bl.a. sag C-127/02 (Waddenzee, dom af 7. september 2004), præmis 45.

[24] Se sag C-127/02 (Hjerte-muslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4.

[25] Se bl.a. sag C-404/09, Kommissionen mod Spanien, præmis 99.

[26] Se sag C-258/11, Sweetman, præmis 48.

[27] Se sag C-127/02 (Hjerte-muslingedommen), præmis 61, og dommens punkt 4.

[28] EU-Domstolens dom af 12. april 2018 i sag C-323/17, People Over Wind, præmis 35-37 og 40.

Sag:

22/06179

Dato:

11. oktober 2023.

Emner:

Kystbeskyttelsesl...

Miljø- og Fødevareklagenævnet (<https://naevneneshus.dk/start-din-klage/miljoe-og-foedevareklagenaevnet/>) •
Nævnenes Hus • Toldboden 2 • 8800 Viborg • Tlf. nr.: 72 40 56 00 • CVR: 37795526 • mfkn@naevneneshus.dk
(<mailto:mfkn@naevneneshus.dk>)
Tilgængelighedserklæring (<https://www.was.digst.dk/mfkn-naevneneshus-dk>)