

## MRF 2023.297

Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse af 11. oktober 2023, j.nr. 22/10066

***Stadfæstet Vordingborg Kommunes VVM-tilladelse til etablering af delprojektet på landsiden af Feriebyen Sukkerfabrikken Møn, bl.a. fordi væsentlighedsvurderingen og vurderingen af kumulative effekter fandtes tilstrækkelig, og da der fandtes at være hjemmel til et i VVM-tilladelsen fastsat vilkår om, at feriegæster ikke måtte nærme sig et nærliggende Natura 2000-område.***

Vordingborg Kommune meddelte den 18. marts 2022 VVM-tilladelse til etablering af et feriecenter i Stege, idet der forudgående bl.a. var gennemført en væsentlighedsvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, af projektets påvirkning af nærliggende Natura 2000-områder. Projektet bestod af op til 500 ferieboliger, et hotel samt wellness- og vandoplevelser på grunden. På søterritoriet skulle som en del af projektet etableres 25 pælehytter nord for grunden, en ny strand, moler, badeanstalt og vandaktiviteter, hvor Kystdirektoratet var kompetent myndighed efter kystbeskyttelsesloven og i maj 2022 havde meddelt tilladelse til denne del af projektet. Af kommunens VVM-tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25 fremgik, at projektet ikke ville medføre en væsentlig påvirkning af Natura 2000-området nr. 180, da naturtyperne kystlagune og strandeng hverken direkte eller indirekte ville blive påvirket. Der var i VVM-rapporten foretaget en vurdering af projektets påvirkning i kumulation med en række andre planer og projekter i området samt vurderinger af fremsatte planer og projekter eller planer og projekter under administrativ behandling. Ingen af disse fandtes i kumulation med projektet i hovedsagen at have (negative) kumulative effekter. I VVM-tilladelsens vilkår 33 var anført: ”Bygherre skal ved markering sikre, at gæster ikke nærmer sig Natura 2000-område 168”. Afgørelsen blev påklaget af en lokal forening, der anmodede om, at klagen blev tillagt opsættende virkning, hvilket Miljø- og Fødevarerklagenævnet afslog i **MRF 2023.74 Mfk**, mens nævnet den 15. marts 2023 (j.nr. 22/06179) afslog at ophæve den automatiske opsættende virkning af en klage over Kystdirektoratets tilladelse efter kystbeskyttelsesloven og miljøvurderingslovens § 25 til den del af projektet, der er beliggende på søterritoriet. I klagen over kommunens VVM-tilladelse anførte klager bl.a., at væsentlighedsvurderingen var mangelfuld, herunder fordi der manglede vurderinger af udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområdet F89 og pælehusenes potentielle påvirkning af fugle. Klager gjorde endvidere

gældende, at høringsprocessen havde været utilstrækkelig, idet der ikke var indhentet udtalelse fra Miljøstyrelsen vedr. et nærliggende vildtreservat, at der manglede en vurdering af kumulative effekter i miljøkonsekvensrapporten, og at der i øvrigt var sket en ulovlig projektopdeling. Da kommunen ikke var miljømyndighed på søterritoriet, var det klagers opfattelse, at kommunen ikke havde haft hjemmel til at fastsætte VVM-tilladelsens vilkår nr. 33. Miljø- og Fødevarerklagenævnet (formanden) fandt i sagen anledning til at tage stilling til (1) væsentlighedsvurderingen, (2) høringsprocessen, (3) kumulative effekter, (4) VVM-tilladelsens vilkår nr. 33, og (5) hvorvidt der var sket ulovlig projektopdeling. Hvad angik væsentlighedsvurderingen fandt nævnet, at kommunen i tilstrækkeligt omfang havde sikret, at projektet ikke ville påvirke det nærliggende Natura-2000 område væsentligt. Ved denne vurdering havde nævnet bl.a. lagt vægt på vurderingsgrundlaget, afstanden til fuglebeskyttelsesområdet, og det forhold, at der i DOF-databasen ikke var registreringer af fugle i projektområdet fra 2020 og frem. Der var efter nævnets opfattelse ikke noget til hinder for, at oplysninger fra tidligere vurderinger indgik i afgørelsen, så længe disse stadig var dækkende. For så vidt angik høringsprocessen fandt nævnet, at kommunen i tilstrækkeligt omfang havde inddraget Miljøstyrelsen, idet styrelsen i forbindelse med høringsprocessen bl.a. havde afgivet høringssvar om Natura 2000-området og bilag IV-arter. Nævnet fandt endvidere, at kommunens vurdering af kumulative effekter var tilstrækkelig, og bemærkede, at der efter nævnets opfattelse ikke kunne stilles krav om inddragelse af alle øvrige planer og projekter i området, men udelukkende dem, der måtte være relevante i forhold til en væsentlig forøgelse af de miljømæssige påvirkninger i kumulation med projektet i hovedsagen. Hvad angik VVM-tilladelsens vilkår 33, hvorefter bygherren ved markering skulle sikre, at gæster ikke nærmede sig et Natura 2000-område, fandt nævnet, at vilkåret havde fornøden hjemmel, da det ikke vedrørte søterritoriet. Ende-

lig tog nævnet stilling til spørgsmålet om projekt-opdeling og fandt, at kommunen i tilstrækkeligt omfang havde inddraget påvirkningen fra projektet på søterritoriet, idet nævnet henviste til, at kompetenceopdelingen mellem Kystdirektoratet og kommunen klart fremgik af lovgrundlaget, og at kommunen havde inddraget det forhold, at projektet på landdelen udgjorde en del af det samlede

projekt. Nævnet lagde tillige vægt på, at der var udarbejdet en samlet miljøkonsekvensrapport for kravene fra både direktoratet og kommunen, og at rapporten både behandlede mulige påvirkninger på land og det marine miljø. På denne baggrund stadfæstede nævnet kommunens VVM-tilladelse.

**Kommentar:** Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelsen forbigået en omtale af det planmæssige grundlag for feriebyprojektet, hvilket formentlig skyldes, at dette ikke blev anført af klager. Men det kan kort oplyses, at plangrundlaget for feriebyen er, at projektet i 2015 blev udpeget af ministeren under den særlige forsøgsordning efter planlovens § 5 for kystnære turismeprojekter, og at de overordnede planmæssige rammer er fastlagt i Vordingborg Kommunes kommuneplan 2018-2030. Efter forudgående høring af miljøkonsekvensrapport og forslag til kommuneplantillæg og lokalplan vedtog kommunalbestyrelsen den 27. april 2022 kommuneplantillæg 12 og lokalplan 15.14.02 for Sukkerfabrikken Møn, dvs. lidt over en måned efter, at kommunen havde meddelt VVM-tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25. Da en VVM-tilladelse skal vedtages samtidig med eller efter, at lokalplanen er vedtaget for lokalplanpligtige projekter som dette, jf. miljøvurderingsbekendtgørelsens § 11, ville en indsigelse herom fra klagerne have ført til, at VVM-tilladelsen måtte ophæves som ugyldig, jf. MAD 2018.86 Mfk og **MRF 2021.232 Mfk**. Ordlyden af VVM-tilladelsen fremgår ikke af kommunens hjemmeside, men i relation til vilkår 33 må det tiltrædes, at kommunen har jurisdiktion på landsiden, og at der i miljøvurderingslovens § 25 er hjemmel til i tilladelsen at fastsætte sådanne vilkår for at undgå skade på Natura 2000-områder. Det er derimod rimelig oplagt, at vilkåret har karakter af en afværgeforanstaltning af hensyn til Natura 2000-området, og at dette i sig selv udløser krav om udarbejdelse af konsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2, hvilket nævnet burde have opdaget og prøvet i forbindelse med nævnets stillingtagen til klagers indsigelser over vurdering af Natura 2000-områder. I den forbindelse kan nævnes, at det tidligere Natur- og Miljøklagenævn i MAD 2016.286 Nmk enstemmigt ophævede Naturstyrelsens dispensation fra strandbeskyttelseslinjen til et feriecenter på Als udlagt under den tilsvarende forsøgsordning, fordi der ikke var gennemført en konsekvensvurdering af det nærliggende marine Natura 2000-område, hvilket skete på grundlag af den direkte virkning af habitatdirektivets art. 6(3). I **MRF 2023.296 Mfk** stadfæstede klagenævnet Kystdirektoratets tilladelse efter kystbeskyttelsesloven, som klagenævnet tidligere havde ophævet i **MRF 2021.59 Mfk**.

---

11. oktober 2023  
Sagsnr.: 22/10066  
Klagenr.: 1036101  
PRAD

## **AFGØRELSE FRA MILJØ- OG FØDEVAREKLAGENÆVNET**

### **STADFÆSTELSE af § 25-tilladelse til opførelse af et feriecenter i Stege i Vordingborg Kommune**

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse efter miljøvurderingslovens § 25, jf. § 49, stk. 1.<sup>1</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Vordingborg Kommunes afgørelse af 18. marts 2022 om opførelse af et feriecenter med op til 500 ferieboliger, et hotel, en ny strand, samt wellness- og vandoplevelser, kaldet Sukkerfabrikken Møn, på Kostervej 2, 4780 Stege.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse er endelig og kan ikke indbringes for anden administrativ myndighed, jf. § 17, stk. 1, i lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet<sup>2</sup> og gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 6.<sup>3</sup> Eventuel retssag til prøvelse af afgørelsen skal være anlagt inden 6 måneder, jf. miljøvurderingslovens § 54, stk. 1.

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

**MILJØ- OG  
FØDEVAREKLAGENÆVNET**

Toldboden 2  
8800 Viborg

Tlf. 72 40 56 00  
CVR-nr. 37795526  
EAN-nr. 5798000026070  
nh@naevneneshus.dk  
[www.naevneneshus.dk](http://www.naevneneshus.dk)

---

<sup>1</sup> Lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM).

<sup>2</sup> Lov nr. 1715 af 27. december 2016 om Miljø- og Fødevareklagenævnet.

<sup>3</sup> Bekendtgørelse nr. 132 af 30. januar 2017 om gebyr for indbringelse af klager for Miljø- og Fødevareklagenævnet mv.

## **1. Klagen til Miljø- og Fødevarerklagenævnet**

Afgørelsen er den 1. juni 2022 påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet af en forening. Klager har den 17. juni og 15. november 2022 indsendt supplerende bemærkninger.

Klager har navnlig anført, at

- væsentlighedsvurderingen ikke er opdateret,
- der ikke er redegjort tilstrækkeligt for påvirkning af fugle i fuglebeskyttelsesområde F89,
- der mangler en vurdering af kumulative effekter,
- der ikke er hjemmel til at fastsætte vilkår 33 i § 25-tilladelsen, og
- Feriecenter Sukkerfabrikken Møn er et samlet projekt.

Klagepunkterne er nærmere uddybet i afsnit 2.4.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har den 13. februar 2023 afvist at tillægge klagen opsættende virkning.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har desuden modtaget en klage over Kystdirektoratets afgørelse af 6. maj 2022 om tilladelse til etablering af op til 25 pælebårne feriehus, træbro/pier, strandareal med afsluttende stenmole og offentlig badeanstalt på søterritoriet ud for matr. nr. 6bk og 6a Lendemærk, Stege Jorder i Vordingborg Kommune.<sup>4</sup> Nævnet har dags dato truffet afgørelse i sagen.

## **2. Sagens oplysninger**

### **2.1 Området**

Projektområdet ligger kystnært i Stege på Møn, hvor der tidligere har været en sukkerfabrik.

Natura 2000-område nr. 168, Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund, ligger ca. 700 m vest og nordvest for projektområdet. Natura 2000-området består af habitatområde H147 og fuglebeskyttelsesområderne F84 og F89. Fuglebeskyttelsesområde F89, Præstø Fjord, Ulvshale, Nyord og Jungshoved Nor, ligger 700 m fra projektområdet. Fuglebeskyttelsesområde F84, Ulvsund, Grønsund og Fanefjord, ligger ca. 6,5 km fra projektområdet.

Derudover ligger Natura 2000-område nr. 180, Stege Nor, som består af habitatområde H179, Stege Nor, ca. 200 m øst for projektområdet.

Vildtreservatet Ulvshale-Nyord ligger i området omkring Stege Bugt. Vildtreservatet har til formål at beskytte og styrke vildtlevende bestande af fugle og pattedyr.

---

<sup>4</sup> Sagsnr. 22/06179.

## 2.2 Sagens forhistorie

Kystdirektoratet traf den 9. juli 2020 afgørelse om, at etablering af feriecenter, herunder feriehus, træbro/pier, strandareal med afsluttende stenmole og offentlig badeanstalt med vinterbadning, sauna og en begrænset cafefunktion i Stege, ikke var omfattet af krav om miljøvurdering og § 25-tilladelse, og afgørelse om, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet.

Kystdirektoratets afgørelse blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som den 25. februar 2021 ophævede og hjemviste Kystdirektoratets afgørelse om, at projektet ikke var omfattet af krav om ikke-miljøvurderingspligt for projektet.<sup>5</sup> Nævnet fandt, at direktoratets screeningsafgørelse byggede på en retsvildfarelse, idet direktoratet fejlagtigt havde lagt til grund, at screeningsafgørelsen ikke skulle omfatte de øvrige dele af projektet, selvom disse sammen med opfyldning med strandsand og etablering af stenmolen måtte forstås som at udgøre en integreret del af det samlede projekt i VVM-reglernes forstand. Afgørelsen led af en væsentlig retlig mangel og blev hjemvist til fornyet behandling.

Miljø- og Fødevareklagenævnet fandt desuden i forhold til Kystdirektoratets afgørelse om, at der ikke skulle udarbejdes en konsekvensvurdering for projektet, at der efter en retlig prøvelse ikke var grundlag for at tilside-sætte 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 Den påklagede afgørelse

### 2.3.1 Feriebyen Sukkerfabrikken Møn

Feriebyen Sukkerfabrikken Møn er udpeget i en forsøgsordningen for kyst- og naturturisme.

Det samlede projekt omfatter to delprojekter, hvoraf det ene delprojekt er på land og det andet delprojekt består af 25 ens sorte pælebårne huse på et cirkelslag, træbro/pier, offentlig badeanstalt med serveringssted samt strandareal med afsluttende stenmole på søterritoriet. Det samlede projektområde udgør ca. 8,9 ha som både dækker over et større landareal, der bl.a. rummer gamle fabriksbygninger og jordbassiner, og et område på søterritoriet på ca. 3 ha.

---

<sup>5</sup> Sagsnr. 20/09473, 20/09433, 20/09452 og 20/09462.

Formålet med Sukkerfabrikken Møn er at udvikle et attraktivt ferieområde, som styrker områdets generelle udvikling. Projektet understøtter Vordingborg Kommunes ambition om videreudvikling af Møns certificering som udpeget biosfærereservat med fokus på bæredygtighed, naturoplevelser og aktiv ferie. Det samlede projekt vil bidrage til Syddanmarks fremtidige turisme, og være et væsentligt element i en positiv udvikling, der allerede tæller andre kommunalt støttede udviklingsprojekter.

### *2.3.2 Det ansøgte projekt*

Projektet omfatter et ferie- og oplevelsescenter med op til 500 ferieboliger, et hotel, wellness- og vandoplevelser på grunden vest for Stege by mod kysten. Projektet omfatter de eksisterende bygninger ved den tidligere sukkerfabrik, og der skal desuden etableres ny bebyggelse for at skabe bymæssig sammenhæng med Stege Bymidte og for at udvikle de kystnære områder langs Stege Kyst.

Projektet er opdelt i tre delområder.

Delområde 1 omfatter Sukkerfabrikken, herunder en ny indretning til bl.a. detailhandel, kultur, turisme, overnatning, restauranter, velkomstcenter, samt et hotel med op til 110 værelser.

Delområde 2 omfatter wellness- og vandoplevelser, som skal etableres i siloer, en ny bygning mellem siloerne og i en eksisterende fabriksbygning.

Delområde 3 omfatter 500 ferieboliger, som skal opføres i tre samhörrende grupper med 475 boliger på terræn. Boligerne skal opføres på to store sukkersiloer og de gamle roramper midt i den nordlige af projektområdet.

Projektets bygninger skal etableres med store vinduespartier og lameller til afskærmning, så det er muligt at se en klar stjernehimmel uden byens forstyrrende lys. Derudover vil bygningerne ikke blive etableret med ovenlysvinduer.

Til projektets bygninger skal der anvendes konstruktionstræ, som reducerer vægten og muliggør præfabrikeret elementbyggerier. Det kan reducere byggeperioden og minimere byggepladsaktiviteten.

### *2.3.3 § 25-tilladelsen*

Vordingborg Kommune har den 18. marts 2022 i medfør af miljøvurderingslovens § 25 meddelt tilladelse til etablering af et feriecenter med op til 500 ferieboliger, et hotel og wellness- og vandoplevelser på Kostervej 2 i Stege.

Vordingborg Kommune har meddelt § 25-tilladelsen under forudsætning af, at projektet bliver etableret inden for de fysiske og miljømæssige rammer og de forudsætninger, der fremgår af miljøkonsekvensrapporten med

tilhørende bilag, samt de tilføjelser, der følger af de undersøgelser, som høringssvar har givet anledning til.

Vordingborg Kommune har den 1. juni 2021 offentliggjort et idéforslag og opfordret offentligheden til at komme med bidrag til en afgrænsning af miljøkonsekvensrapporten inden for 14 dage. Bemærkninger fra høringen er medtaget i kommunens videre dialog med ansøger og i selve miljøkonsekvensrapporten.

Vordingborg Kommune har sendt forslag til miljøkonsekvensrapport, lokalplan og § 25-tilladelsen i offentlig høring i perioden fra den 4. januar 2022 til den 4. marts 2022. Der er indkommet 28 høringssvar, som bl.a. omhandler mulige påvirkninger på kystområdet og aktiviteter. Af bilag 6 til § 25-tilladelsen fremgår det, at bl.a. Miljøstyrelsen har indgivet et høringssvar.

Tilladelsen indeholder en række vilkår, der tager udgangspunkt i de miljøpåvirkninger, som miljøkonsekvensrapporten afdækker i anlægs- og driftsfasen, bl.a. følgende:

33. Bygherre skal ved markering sikre, at gæster ikke nærmer sig Natura 2000-område 168.

Det er i § 25-tilladelsen som begrundelse for afgørelsen vurderet, at projektet ikke vil medføre en væsentlig påvirkning på Natura 2000-område nr. 180, idet de nærmeste naturtyper, kystlagune og strandeng ikke direkte eller indirekte vil blive påvirket af projektet i anlægs- eller driftsfasen.

Det fremgår desuden af begrundelsen i tilladelsen, at projektområdet bidrager til at forbedre rekreative muligheder af høj kvalitet, ligesom det sikrer de nærmeste naturområder.

Herudover er § 25-tilladelsen begrundet med, at projektet vil blive udviklet i takt med naturens behov, så nye aktiviteter ikke slider på områderne eller skader dyre- og plantelivet. Derudover fremgår det, at stranden vil bidrage til at sikre, at aktiviteter i vandet vil blive afstemt med omgivelserne.

Af § 25-tilladelsen fremgår samlet, at Vordingborg Kommune har vurderet med baggrund i miljøkonsekvensrapporten og vilkår i lokalplan og tilladelser, at det konkrete projekt ikke vil medføre væsentlige skader på miljøet.

#### *2.3.4 Miljøkonsekvensrapporten*

I det følgende gengives de dele af miljøkonsekvensrapporten, der er relevante for Miljø- og Fødevarerklagenævnets behandling af sagen.

### *Miljøvurderingsprocessen*

Det fremgår bl.a. af miljøkonsekvensrapportens afsnit 4.1, at Vordingborg Kommune og Kystdirektoratet i perioden fra 24. juni til 8. juli 2021 afholdt en høring af offentligheden, hvor offentligheden kunne komme med forslag, idéer og bemærkninger til projektet, herunder om der er særlige forhold, der skal belyses i miljøkonsekvensrapporten. Vordingborg Kommune og Kystdirektoratet hørte sideløbende berørte myndigheder om afgrænsningen. Det fremgår desuden af afsnit 5.2, at Vordingborg Kommune og Kystdirektoratet efterfølgende afgav en udtalelse om indholdet i miljøkonsekvensrapporten.

### *Natura 2000-områder*

Miljøkonsekvensrapportens kapitel 9 indeholder en væsentlighedsvurdering af projektets potentielle påvirkninger på Natura 2000-områderne nr. 168, Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund, og nr. 180, Stege Nor.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 9, at der inden miljøkonsekvensrapporten blev udarbejdet en Natura 2000-væsentlighedsvurdering i marts 2020, som har haft til formål at vurdere projektets potentielle påvirkning på de nærmeste Natura 2000-områder. Væsentlighedsvurderingen er suppleret med uddybende vurderinger i maj 2020 på baggrund af Miljøstyrelsens bemærkninger. Det fremgår videre, at Miljø- og Fødevarerklagenævnet ved afgørelse af 25. februar 2021 vedrørende projektet ikke fandt grundlag for at tilsidesætte væsentlighedsvurderingen og afgørelsen om, at projektet ikke ville medføre påvirkninger på Natura 2000-områder. På den baggrund er vurderingen af Natura 2000 foretaget med udgangspunkt i den tidligere Natura 2000-væsentlighedsvurdering og supplerende vurderinger i forhold til særligt flagermus.

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 9.3.1, at projektområdet ligger henholdsvis 200 m og 750 m fra Natura 2000-område nr. 180, der indeholder habitatområde H179, og Natura 2000-område nr. 168, der indeholder habitatområde H147 og fugleområderne F84 og F89.

Af miljøkonsekvensrapportens afsnit 9.1 fremgår det bl.a., at påvirkningen i anlægs- og driftsfasen er vurderet på baggrund af projektets forventede udformning og de tilhørende anlægsaktiviteter, som fremgår af projektbeskrivelsen. Om den anvendte metode i forhold til Natura 2000-områder fremgår det desuden af afsnit 9.1.1, at beskrivelser og vurderinger i miljøkonsekvensrapporten bygger bl.a. på materiale fra Natura 2000-planer, Natura 2000-basisanalyser og faglige rapporter, som f.eks. håndbog om dyrearter på habitatdirektivets bilag IV.

Det fremgår bl.a. om Natura 2000-område nr. 168 af miljøkonsekvensrapportens afsnit 9.3.1.1., at naturtypen sandbanke er kortlagt i mindre og større områder i habitatområdet, herunder et område ca. 700 m vest for



projektområdet. Det fremgår desuden, at naturtypen udgør et vigtigt fourageringssted for rastende fugle.

Det fremgår, at der er 25 fuglearter på udpegningsgrundlaget for fuglebeskyttelsesområde F89, hvoraf 13 er trækfugle, 11 er ynglefugle og en enkelt art er både træk- og ynglefugl. Fuglebeskyttelsesområdet er især udpeget af hensyn til kyst- og havfugle og består hovedsagligt af store hav- og kystområder. Fuglearterne fremgår af tabel 9 i miljøkonsekvensrapporten, som er udarbejdet ud fra Natura 2000-basisanalysen for 3. planperiode 2022-2027, som på daværende tidspunkt ikke var gældende. Det fremgår desuden, at udpegningsgrundlaget for planperioden 2016-2022 også omfattede pibesvane, toppet skallesluger og vandrefalk.

Trækfuglene på udpegningsgrundlaget benytter primært fuglebeskyttelsesområde F89 som rasteområde, hvor den primære lokalitet er området omkring Nyord og Ulvshale, ca. 6 km fra projektområdet.

Der er i området omkring havneløbet mellem Stege Nor og Stege Bugt, herunder projektområdet på søterritoriet, inden for det sidste år observeret flere arter på udpegningsgrundlaget ifølge registreringer fra DOF-basen i 2021. Arter som troldand, pibeand, hvinand, lille skallesluger og stor skallesluger er alle blevet observeret regelmæssigt igennem de seneste 10 år i området. Alle observationer er af enkeltindivider, hvor de typisk har været fouragerende eller overflyvende. Havørn ses også regelmæssigt overflyvende i området.

Det fremgår om vurderingen af konsekvenserne i anlægsfasen for Natura 2000-område nr. 168 af miljøkonsekvensrapportens afsnit 9.4.1.1, at de mest benyttede ynglelokaliteter for ynglefugle ligger længere væk end den nærmeste del af F89 ca. 700 m mod vest. Den nærmeste ynglelokalitet er Ulvdale, som er ca. 6 km i nordvestlig retning. Trækfuglene på udpegningsgrundlaget benytter store dele af området som rasteområde, men den primære lokalitet er også Nyord og Ulvshale ca. 6 km fra projektområdet.

Det fremgår, at der vil forekomme støjgener i forbindelse med anlægsarbejdet, som dog vil være midlertidige og lokale. Det vil dog ikke have en væsentlig påvirkning på hverken yngle- eller trækfugle, da 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.

Det er i miljøkonsekvensrapportens afsnit 9.5.1 om vurdering af konsekvenser i driftsfasen beskrevet, at det fremgår af Natura 2000-basisanalysen for Natura 2000-område nr. 168, at menneskelig forstyrrelse ved fiskeri og sejladis er en trussel. I den forbindelse fremgår det, at der som følge af projektet kun vil være aktivitet direkte i tilknytning til strand og pælehuse på vandet, hvor der med markering sikres, at gæster ikke nærmer sig de beskyttede områder, så forstyrrelser fra menneskelige helt kan undgås.

Projektet vurderes derfor ikke at medføre væsentlig påvirkninger på Natura 2000-område nr. 168 i anlægs- eller driftsfasen.

#### *Øvrige naturforhold*

Det fremgår desuden bl.a. af miljøkonsekvensrapportens afsnit 9.3.3, at sukkerfabrikkens tidligere jordbassiner ligger ca. 5-600 m mod vest, og at jordbassinerne i dag udgør et større rekreativt område med vandfyldte bassiner og stiforløb. Jordbassinerne er i dag et lysåbent naturområde med ferske søer ud mod kysten, som rummer et varieret plante- og dyreliv, og især er rigt på rastende fugle.

Det samlede projektområde overlapper med en mindre del af vildtreservatet, Ulvshale-Nyord, som omfatter et område på over 10.000 ha. Derudover fremgår det af afsnit 9.4.3, at det er forbudt at udøve jagt eller ombringe, indfange eller forjage pattedyr og fugle i dele af området inden for vildtreservatet. Vildtreservatet omfatter restriktioner i forhold til færdsel med bl.a. færdselsforbud i perioden 1. marts til 31. juli på dele af søterritoriet. Desuden er motordrevet sejlads og brætsejlads forbudt hele året rundt på udvalgte lokaliteter. Projektområdet ligger ikke inden for de delområder, hvor der er restriktioner i forhold til færdsel på søterritoriet. Det vil i projektet på søterritoriets anlægsfase være nødvendigt med brug af motordrevne fartøjer, men aktiviteterne vil kun foregå uden for områder, hvor færdsel er reguleret.

På den baggrund er det vurderet, at anlægsområdet ikke udgør et unikt eller vigtigt yngle- og rasteområde for fugle, og at projektet hverken i anlægs- eller driftsfasen er i strid med vildtreservatets overordnede formål om, at sikre vand- og landarealer som raste- og yngleområder for vandfugle.

#### *Kumulativ effekter*

Det fremgår af miljøkonsekvensrapportens afsnit 1, at miljøkonsekvensrapporten indeholder beskrivelser og vurderinger af væsentlige miljøpåvirkninger. Herudover fremgår det, at vurderingen omfatter alle påvirkninger, herunder direkte, indirekte, afledte og kumulative effekter, som følge af etableringen af projektet.

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 behandling af Sukkerfabrikken Møn.

I den forbindelse fremgår det bl.a., at Feriepark Møn i Hjelm Bugt ikke vil kunne medføre en kumulativ effekt, da ferieparken skal etableres med en afstand af 3,6 km til Sukkerfabrikken Møn. Miljøpåvirkningerne med lokal effekt vil derfor ikke være kumulative, mens eksempelvis trafik, friluftsliv

og turisme, hvor der er en regional effekt kan have kumulative effekter. Trafikken forventes på sigt at fordele sig delvist på samme influensvejnet, og der kan derfor være en mindre kumulativ effekt, hvilket der er taget højde for i trafikvurderingerne for Sukkerfabrikken Møn. Desuden kan der være en kumulativ lokal trafikaleffekt ved attraktioner på Møn, der dog vil blive modsvaret af, at endagsturister i stedet er overnattende turister. 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, hvilket kan være både positivt og negativt. 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, at der skal laves en oprensning af metangas på Vejerboden 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 er ukendt på nuværende tidspunkt.

### *2.3.5 Notat om Natura 2000 og bilag IV-arter på baggrund af den offentlige høring*

Der er på baggrund af høringsvar efter den offentlige høring af miljøkonsekvensrapporten udarbejdet et notat dateret 9. marts 2022 om bl.a. Natura 2000, som er vedlagt § 25-tilladelsen som bilag 6. Heraf fremgår bl.a., at der ved vurderingen af projektets påvirkning i driftsfasen navnlig taget udgangspunkt i, at området går fra at være et erhvervsområde til et egentligt feriecenter, men at den øgede menneskelige aktivitet er reguleret i projektet, særligt på søterritoriet. 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.

## 2.4 Klagens indhold

### 2.4.1 Væsentlighedsvurderingen

Klager har anført, at der ikke er en selvstændig, opdateret væsentlighedsvurdering, selvom det ellers fremgik i forbindelse med afgrænsningen af indholdet i miljøkonsekvensrapporten, at der skulle gennemføres en opdatering. Klager har i den forbindelse anført, at man som læser bliver sendt frem og tilbage mellem forskellige dokumenter i væsentlighedsvurderingen, som gør det umuligt at vide, hvad den omfatter.

Klager har desuden anført, at det administrationsgrundlag, som der er henvist til, er forældet. Klager har henvist til, at EU-Kommissionens vejledning til myndigheder fra 2019 er det mest komplette og gældende administrationsgrundlag til habitatdirektivets artikel 6, men at vejledningen ikke er brugt i sagen.<sup>6</sup> Derudover har klager henvist til, at der i væsentlighedsvurderingen er refereret til Naturstyrelsens tidligere habitatvejledning, som er forældet.<sup>7</sup>

Klager har anført, at datagrundlaget er forældet og utilstrækkeligt, og at afgørelsen ikke opfylder kravet om den bedste videnskabelige viden. Der er i vurderingen henvist til observationer af arter på udpegningsgrundlaget fra DOF 2015, hvilket er forældede oplysninger, og Naturstyrelsens Artsleksikon fra 2015 er ikke længere tilgængeligt gennem det oplyste link.

Herudover har klager anført, at der mangler strukturerede og videnskabelige observationer af fugle og fuglenes adfærd i Natura 2000-område nr. 180, havneløbet, jordbassinerne, vildtreservatet og i fuglebeskyttelsesområde F89. Det er klagerens opfattelse, at det ikke er tilstrækkeligt at henvise til indberetningerne i DOF-basen, som er mere eller mindre tilfældige. Desuden er oplysninger fra DOF-basen misbrugt, idet det er beskrevet, at der kun er observeret fouragerende eller overflyvende enkeltindivider. Mange af basens registreringer er på store flokke, og i perioden 2015-2022 er der 338 observationer i Stege Havn, herunder af rastende blishøns, troldænder og stor skallesluger. Det er dermed ikke korrekt, at fuglene typisk fouragerer eller overflyver. Klager har anført, at noget lignende gælder for jordbassinerne, selvom det af DOF-basen fremgår, at der er observeret flokke af troldænder på mellem 10.000 og 30.000 individer.

Klager har anført, at det er en retlig fejl, at der ikke er foretaget en redegørelse for en eneste af fuglearterne på udpegningsgrundlaget for F89.

Klager har anført, at det ikke fuldt ud er belyst, hvilken påvirkning projektet kan have på Natura 2000-områderne. Afgørelsen beskriver, at trækfugle benytter yngle- og rastesteder, som er 6 km fra projektområdet, men gør

---

<sup>6</sup> Meddelelse fra Kommissionen "Forvaltning af Natura 2000-lokaliteter. Bestemmelserne i artikel 6 i habitatdirektivet 92/43/EØF" af 25. januar 2019.

<sup>7</sup> Vejledning til bekendtgørelse nr. 408 af 1. maj 2007 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

ikke rede for nærområdets betydning. Desuden er det beskrevet, at de mest benyttede ynglelokaliteter for fuglene på F89 ligger længere væk end den del af fuglebeskyttelsesområdet, som ligger nærmest projektområdet, men øvrige ynglelokaliteter er ikke beskrevet. Det er derudover ikke beskrevet nærmere, hvilke arter af rastende fugle sandbanker, som bl.a. ligger i habitatområdet 700 m vest fra projektområdet, udgør et vigtigt fourageringsområde for. Betydningen af sandbanker for udpegningsgrundlagets fugle er der desuden ikke gjort rede for, selvom der ligger en sandbanke vest for pælehusene, og naturtypen er under voksende pres fra øget kajakaktivitet og lignende. Det er heller ikke beskrevet, hvilke rastende vandfugle Stege Nor 300 m fra projektområdet udgør fødegrundlaget for.

Klager har anført, at området er et vigtigt rasteområde for knopsvanen, da bundvegetationen og de tre reservater sikrer, at rasteområder er uforstyrrede, ligesom det tilgodeser artens krav til føde. Områdets store arealer har hidtil været uforstyrret, men er attraktivt for kajaksejlers. Klager har henvist til en undersøgelse om kajakkers forstyrrende effekter på fældende knopsvaner i Roskilde Fjord.<sup>8</sup> Det fremgår desuden ikke af miljøkonsekvensrapporten, at kajaksejlers er tilladt hele året i vildtreservatet Ulvs-hale-Nyord.

Det er desuden ikke beskrevet, at fuglearter på udpegningsgrundlaget for F89 ikke kun bruger selve fuglebeskyttelsesområdet, men også områderne ved Stege Nor, Stege Havneløb, Sukkerfabrikkens jordbassiner og vildtreservatet. Beskyttelsen af de udpegede arter er ikke begrænset til Natura 2000-området, og områderne skal derfor betragtes som en helhed, hvor funktionerne skal belyses hver for sig og samlet for alle udpegede arter. Vildtreservatet og fuglebeskyttelsesområde F89's betydning for fugle er nedtonet, og der bliver derfor etableret et falsk referencepunkt. Områdets betydning for fugle er stigende, og at der er behov for ajourførte data for at vurdere om driftsfasen vil medføre forringelse eller forstyrrelse. I den forbindelse har klager henvist til, at vildtreservatet er et af landets vigtigste rastepladser for knopsvane, bramgås, gråand, krikand, spidsand og pibeand.

Derudover har klager anført, at selve formålet med projektet er at udvikle kyst- og naturturismen, og at der mangler en redegørelse og vurdering af den påvirkning, som de vandbårne aktiviteter kan have i forhold til udpegningsgrundlaget. Klager er ikke enig i, at projektet kun vil medføre vandaktiviteter lokalt og afgrænset.

Klager har anført, at projektmager er klar over interessekonflikten, og at man har forsøgt at snakke sig fra konflikten mellem projektet og naturbeskyttelsehensyn. Klager har i den forbindelse anført, at det ikke er i overensstemmelse med habitatdirektivets standarder om objektivet og belysning af en plans potentielle påvirkning på en lokalitets integritet.

---

<sup>8</sup> Videnskabelig rapport fra DCE – Nationalt Center for Miljø og Energi, nr. 350, 2019.

Klager har henvist til, at Miljøstyrelsen tidligere har oplyst Vordingborg Kommune, at det ikke er tydeligt, om det er vurderet, om planen kan have en væsentlig påvirkning af fugle i driftsfasen som følge af øget menneskelig aktivitet. Herudover har klager henvist til Vordingborg Kommunes høringssvar til projektet, hvor det fremgår, at projektet skal miljøscreenes og konsekvensvurderes for indvirkning på fugle. I den forbindelse har klager henvist til, at kommunen på klagers forespørgsel ikke har fundet dokumentation for, om der har været afholdt et møde mellem kommunen og ansøger om emnet, og at der derfor ikke er et mødereferat om det, selvom det fremgår af et høringssvar, at der skulle afholdes et møde. Klager tilslutter sig, at der enten ikke har været afholdt et møde, eller at kommunen ikke har opholdt sin notatpligt.

#### *2.4.2 Høring*

Klager har desuden anført, at der ikke er indhentet udtalelse fra Miljøstyrelsen vedrørende vildtreservatet.

#### *2.4.3 Kumulative effekter*

Klager har anført, at afgrænsningen i miljøvurderingsrapporten refererer til en bruttoliste, hvoraf fremgår, at der er forudset en potentiel kumulativ effekt med afledte eller nærliggende projekter, men der mangler en vurdering af kumulative effekter.

Klager har desuden henvist til, at Udviklingsplan for Sjælland og Øerne, Vordingborg Kommunes Strategi for Bæredygtig Turisme og Kystprojektet ikke er inddraget i forbindelse med miljøkonsekvensrapporten, og at vurderingen af kumulative effekter derfor er forældede.

#### *2.4.4 § 25-tilladelsens vilkår 33*

Klager har anført, at Vordingborg Kommune ikke er myndighed på søterritoriet, og at kommunen derfor ikke har hjemmel til at fastsætte § 25-tilladelsens vilkår 33.

#### *2.4.5 Projektopdeling*

Klager har endvidere anført, at der er tale om et samlet projekt, hvor pælehusene indgår, hvilket understøttes af, at tilladelsen efter statens forsøgsordning gælder ét projekt, at væsentligheds- og miljøkonsekvensvurdering er lavet for det samlede projekt, og at både Kystdirektoratet og Vordingborg Kommune omtaler det som et samlet projekt. Det er klagers opfattelse, at området på land er det primære. I den forbindelse har klager anført, at landdelen kan blive realiseret uden pælehusene, men ikke omvendt.

#### *2.5 Vordingborg Kommunes bemærkninger til klagen*

Vordingborg Kommune har den 23. september 2022 til klagen bemærket, at kommunen er opmærksom på vildreservatets funktion og formål. Kommunen er i dialog med Naturstyrelsen om vandaktiviteter, og hvordan de

kan blive realiseret under hensyn til områdets udpegninger, herunder vildtreservat og Natura 2000. I den forbindelse har kommunen bemærket, at der ikke er kendskab til, om der kommer vandsportsaktiviteter, eller hvilke aktiviteter der kan komme i spil. Herudover har kommunen bemærket, at hvis der kommer en ansøgning om en eller flere vandsportsaktiviteter i området, vil kommunen i samarbejde med Naturstyrelsen vurdere, om aktiviteterne er forenelige med områdets udpegninger. I den vurdering vil det indgå, om aktiviteten kan lade sig gøre med vilkår, herunder bl.a. med deltagerbegrænsning eller forbud mod aktiviteten i bestemte perioder.

Derudover har Vordingborg Kommune bemærket, at kommunen er enig i bygherres bemærkninger.

#### *2.6 Bygherres bemærkninger til klagen*

Vordingborg Kommune har den 23. september 2022 indsendt bygherres bemærkninger til klagen, hvoraf det indledningsvist fremgår, at der er tale om to delprojekter, som kommer til at samarbejde i praksis. Bygherre har bemærket, at begge projekter kan blive etableret særskilt, og at projekterne ikke er afhængige af hinanden. På den baggrund er projekterne behandlet uafhængigt, selvom det er vurderet og behandlet i samspil på grund af kumulative effekter.

Bygherre har bemærket, at væsentlighedsvurderingen blev udarbejdet i forbindelse med den tilladelse, som blev meddelt i 2020. Bygherre har endvidere bemærket, at det fremgår af miljøkonsekvensvurderingen, at væsentlighedsvurderingen efter nævnets afgørelse af 25. februar 2021 er suppleret med nye og uddybende vurderinger i forhold til flagermus. Herudover er der ikke noget, der har ændret sig, og det er bygherres opfattelse, at supplementet sammen med væsentlighedsvurderingen er tilstrækkelig, idet de tilsammen danner et fuldt oplyst grundlag.

Bygherre har desuden bemærket, at bygherre bl.a. har brugt registreringer fra DOF fra 2021 i den opdaterede miljøkonsekvensrapport, og at der er en opdateret liste over udpegningsgrundlag for fuglebeskyttelsesområde F89 i miljøkonsekvensrapporten.

Bygherre har bemærket, at Natura 2000-område nr. 168, herunder habitatområde H147 og fuglebeskyttelsesområderne F84 og F89 er beskrevet i miljøkonsekvensrapporten, hvor arter og naturtyper på udpegningsgrundlaget fremgår. Da en del af naturtyperne og arterne kun findes i stor afstand til projektområdet, er det vurderet, at de ikke vil blive påvirkede af projektet.

Bygherre har bemærket, at delprojektet på søterritoriet overlapper med en mindre del af vildtreservatet, som er tættest på land. Den del af vildtreservatet anses ikke for at udgøre et unikt eller vigtigt område for fugle, og derfor er projektet ikke vurderet at være i strid med vildtreservatets formål.

Herudover har bygherre bemærket, at det studie, som klager har henvist til i forhold til vandaktiviteter, er foretaget inde i en fjord, hvor fuglene har et begrænset område at svømme på. Det er ikke tilfældet i området for de to delprojekter. Bygherre har i den forbindelse bemærket, at ingen af delprojekterne omfatter planer om at igangsætte flere søsportsaktiviteter.

Om kumulative effekter har bygherre bemærket, at det fremgår af miljøkonsekvensrapportens kapitel 16, at der er foretaget en vurdering af kumulative effekter, som kan opstå i forbindelse med øvrige vedtagne planer og projekter, der er i området. Bygherres opfattelse er, at der er foretaget en tilstrækkelig vurdering, og at klager henviser til ukonkrete planer og strategier for fremtiden, som ikke skal være omfattet i en vurdering om kumulative påvirkninger.

### **3. Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger og afgørelse**

#### *3.1 Miljø- og Fødevarerklagenævnets prøvelse*

Det fremgår 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 i denne klagesag fundet anledning til at behandle følgende forhold:

- 1) Natura 2000-væsentlighedsvurdering
- 2) Høring
- 3) Kumulative påvirkning
- 4) § 25-tilladelsens vilkår 33
- 5) Projekttopdeling

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

#### *3.2 Miljø- og Fødevarerklagenævnets bemærkninger*

##### *3.2.1 Den retlige ramme*

###### *Miljøvurderingsloven*

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 projekttypen, 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 bl.a. den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet<sup>9</sup> og fuglebeskyttelsesdirektivet.<sup>10</sup>

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, jf. miljøvurderingslovens § 24, stk. 2.

Efter høringen skal myndigheden efter miljøvurderingslovens § 25 træffe afgørelse om, hvorvidt projektet kan tillades. Afgørelsen træffes på baggrund af bygherres ansøgning, miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger, resultaterne af de høringer, der er foretaget, og myndighedens begrundede konklusion.

Myndighedens begrundede konklusion omhandler efter miljøvurderingslovens § 5, nr. 5, litra d, jf. litra c, projektets væsentlige indvirkninger på miljøet under hensyntagen til resultaterne af myndighedens undersøgelser af miljøkonsekvensrapporten, eventuelle supplerende oplysninger fremlagt af bygherre, eventuelle relevante oplysninger modtaget via høringen og myndighedens egen supplerende undersøgelse, jf. § 24, stk. 1.

En § 25-tilladelse skal omfatte den begrundede konklusion og indeholde alle de miljømæssige betingelser, der er knyttet til afgørelsen, en beskrivelse af alle projektets særkender og de foranstaltninger, der påtænkes truffet for at undgå, forebygge eller begrænse og om muligt neutralisere væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, som bygherren skal gennemføre, og eventuelle overvågningsforanstaltninger. Det følger af miljøvurderingslovens § 27, stk. 1.

Myndigheden kan efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 2, knytte vilkår til en § 25-tilladelse med henblik på opfyldelse af lovens formål. Vilkår skal

---

<sup>9</sup> Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

<sup>10</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147/EF af 30. oktober 2009 om beskyttelse af vilde fugle.

stå i et rimeligt forhold til projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkninger på miljøet.

Har projektet væsentlige skadelige indvirkninger på miljøet, skal myndigheden efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 3, endvidere stille vilkår for bygherrens overvågning heraf.

#### *Forholdet mellem miljøvurderingsloven og habitatreglerne*

Det følger af habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, at de nationale myndigheder først giver deres tilslutning til en plan eller et projekt, der kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, når de har sikret sig, at planen eller projektet ikke skader lokalitetens integritet.<sup>11</sup>

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder også anvendelse i de tilfælde, hvor myndighedens tilslutning til projektet meddeles i form af en tilladelse efter miljøvurderingslovens § 25. Der vil således ikke kunne gives tilladelse til et projekt efter miljøvurderingslovens § 25, hvis projektet vil kunne skade et Natura 2000-områdes integritet i strid med habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, om beskyttelse af Natura 2000-områder og artikel 12, stk. 1, litra d, om beskyttelse af bilag IV-arter er i dansk lovgivning navnlig implementeret i habitatbekendtgørelsen.<sup>12</sup>

Habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 1, fastslår således, at myndigheden, før der træffes afgørelse i medfør af de bestemmelser, der er nævnt i § 7, skal foretage en vurdering af, om projektet i sig selv, eller i forbindelse med andre planer og projekter, kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Hvis myndigheden vurderer, at projektet kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, skal der efter § 6, stk. 2, foretages en nærmere konsekvensvurdering af projektets virkninger på Natura 2000-området under hensyn til bevaringsmålsætningen for det pågældende område. Viser vurderingen, at projektet vil skade det internationale naturbeskyttelsesområdes integritet, kan der ikke meddeles tilladelse, dispensation eller godkendelse til det ansøgte.

#### *3.2.2 Ad 1) Natura 2000-væsentlighedsvurderingen*

Det følger af miljøvurderingslovens § 20, stk. 4, nr. 2, at miljøkonsekvensrapporten på en passende måde skal påvise, beskrive og vurdere projektets væsentlige direkte og indirekte virkninger på bl.a. den biologiske mangfoldighed med særlig vægt på arter og naturtyper, der er beskyttet i henhold til habitatdirektivet.

---

<sup>11</sup> Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter.

<sup>12</sup> Bekendtgørelse nr. 2091 af 12. november 2021 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

Myndigheden skal ved selve § 25-tilladelsens meddelelse herudover iagttage Natura 2000-beskyttelsen efter habitatbekendtgørelsens § 6.

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, vil blive påvirket væsentligt (væsentlighedsvurdering).

Hvis en sådan påvirkning på baggrund af objektive kriterier ikke kan udelukkes, skal der, såfremt projektet ønskes fremmet, 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.<sup>13</sup>

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.<sup>14</sup>

Ved en sådan vurdering finder forsigtighedsprincippet anvendelse.<sup>15</sup>

Det er ikke muligt at udskyde stillingtagen til, om et projekt kan påvirke et Natura 2000-områdes udpegningsgrundlag i henhold til habitatdirektivets artikel 6, stk. 3.<sup>16</sup>

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Vordingborg Kommune i forbindelse med § 25-tilladelsen i tilstrækkeligt omfang har sikret sig, at projektet ikke kan påvirke Natura 2000-området nr. 168, Havet og kysten mellem Præstø Fjord og Grønsund, væsentligt. Nævnet finder desuden, at kommunen har sikret sig, at væsentlighedsvurderingen opfylder habitatbekendtgørelsens § 6.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at vurderingerne af den potentielle påvirkning af fuglene på udpegningsgrundlaget bl.a. er baseret på Natura 2000-planer og basisanalyser, både for 2. planperiode (2016-2021) og udkastet for 3. planperiode (2022-2027), og rapporter, herunder bl.a. DOF-basen fra 2021. Nævnet kan i den forbindelse konstatere, at der

---

<sup>13</sup> Se sag C-127/02, Hjerte-muslingedommen, præmis 61, og dommens punkt 4.

<sup>14</sup> Se bl.a. sag C-404/09, Kommissionen mod Spanien, præmis 99.

<sup>15</sup> Se sag C-258/11, Sweetman, præmis 48.

<sup>16</sup> Miljøstyrelsens habitatvejledning til bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegnings- og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

ikke er registreringer af forekomster af fugle i nærheden af projektet i DOF-basen fra 2020 og frem, som medfører, at området må antages at være anderledes end beskrevet i miljøkonsekvensrapporten. Nævnet bemærker i den forbindelse, at det afgørende er, at vurderingen er dækkende for den potentielle påvirkning fra projektet, og at der derfor ikke er noget til hinder for, at oplysninger fra tidligere vurderinger indgår som grundlag for afgørelsen, så længe vurderingen fortsat er dækkende. Efter nævnets opfattelse er der derfor ikke grundlag for at fastslå, at ansøger ikke har anvendt det bedste og nyeste videnskabelige videns- og datagrundlag for væsentlighedsvurderingen. Nævnet bemærker desuden, at det i miljøkonsekvensrapporten er inddraget, at fuglene i området benytter bl.a. jordbassinerne og fuglereservatet. 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, men at en væsentlighedsvurdering skal foretages ud fra den bedste og nyeste viden på området, der er tilgængelig på afgørelsestidspunktet. Nævnet bemærker i den forbindelse, at Natura 2000-planerne for 3. planperiode (2022-2027) først er endeligt vedtaget og offentliggjort efter afgørelsen, men at udkast til Natura 2000-planerne er inddraget i væsentlighedsvurderingen.

Herudover har Miljø- og Fødevareklagenævnet lagt vægt på, at miljøkonsekvensrapporten indeholder en gennemgang af de forskellige fuglearter på udpegningsgrundlaget for F89, både for 2. og 3. planperiode, og at det for de arter, som potentielt kan blive påvirket af projektet, er vurderet, hvorvidt arterne vil blive påvirket af projektet i anlægs- og driftsfasen. Der er desuden oplysninger om fouragerings-, yngle- og rasteområder i området omkring projektområdet og i fuglebeskyttelsesområdet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har lagt vægt på, at det i forhold til anlægsfasen fremgår af miljøkonsekvensrapporten, at fuglebeskyttelsesområde F89 ligger ca. 700 m i vestlig retning fra projektområdet, og at de mest benyttede yngleaktiviteter for ynglefugle på udpegningsgrundlaget har en større afstand til projektområdet. Endvidere fremgår det, at trækfuglene på udpegningsgrundlaget bruger store dele af området som rasteområde, men at de mest benyttede og værdifulde yngle- og rasteområder for yngle- og trækfugle på udpegningsgrundlaget ligger i større afstand fra projektområdet, da den primære lokalitet er Nyord og Ulvshale ca. 6 km fra projektområdet. 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 der inden for det næsten 40.000 ha store Natura 2000-område er andre områder, hvor fuglene har mulighed for at fortrække til større og mere uforstyrrede områder. Nævnet har desuden lagt vægt på, at miljøkonsekvensrapporten behandler mulige kumulative påvirkninger på udpegningsgrundlaget for F89 som følge af projektet på søterritoriet.

For så vidt angår påvirkningen i driftsfasen har Miljø- og Fødevareklagenævnet desuden lagt vægt på, at der er 700 m til Natura 2000-området og

ca. 6 km til de primære lokaliteter. Nævnet har herudover lagt vægt på, at projektområdet ligger by- og havnenært, hvor der i forvejen er menneskelig aktivitet og forstyrrelser, og på at det fremgår, at færdsel som følge af projektet kun vil ske uden for fuglebeskyttelsesområdet og kun på allerede eksisterende offentligt tilgængelige stier og parkeringspladser, hvor der i forvejen er menneskelig aktivitet.

I den forbindelse bemærker Miljø- og Fødevareklagenævnet, at vandsportsaktiviteter ikke er en del af det ansøgte projekt. Efter nævnets opfattelse skulle vandsportsaktiviteter således ikke i højere grad have været medtaget i vurderingen. Nævnet henviser i øvrigt til, at Vordingborg Kommune i forbindelse med klagesagen har bemærket, at hvis kommunen modtager en ansøgning om vandsportsaktiviteter, vil kommunen i samarbejde med Naturstyrelsen foretage en vurdering af foreneligheden med områdets udpegninger.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker i øvrigt, at det forhold, at Miljøstyrelsen og Vordingborg Kommune på et tidligere stadie har givet udtryk for, at et påtænkt projekt forudsætter, at der bliver foretaget en konsekvensvurdering, ikke har selvstændig betydning, da det afgørende er, om det konkrete ansøgte projekt på afgørelsestidspunktet vurderes at kunne have en væsentlig indvirkning på et Natura 2000-område.

### 3.2.3 Ad 2) Høring

Det fremgår af miljøvurderingslovens § 35, stk. 3, nr. 2, 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. 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 § 25, jf. § 35, stk. 3, nr. 3.

Formålet med miljøvurderingsreglerne er bl.a. at sikre, at offentligheden og berørte myndigheder 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 Fødevareklagenævnet finder, at Vordingborg Kommune i tilstrækkeligt omfang har inddraget Miljøstyrelsen som berørt myndighed.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har ved vurderingen lagt vægt på, at det fremgår af sagens oplysninger, at Miljøstyrelsen er blevet hørt i forbindelse

med projektet, og at styrelsen i den forbindelse har afgivet et hørings svar om bl.a. Natura 2000-områder og bilag IV-arter.

#### *3.2.4 Ad 2) Kumulative påvirkning*

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 Fødevareklagenævnet finder ikke grundlag for at tilsidesætte Vordingborg Kommunes vurdering efter miljøvurderingslovens § 24, stk. 1, hvorefter miljøkonsekvensvurderingen opfylder lovens krav, for så vidt angår vurderingen af projektets kumulative effekter.

Miljø- og Fødevareklagenævnet 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 kumulativ påvirkning på miljøet, herunder bl.a. forslaget til Landsplansdirektiv 2021 og Feriepark Møn.

Det er herunder belyst, at der kan være en kumulativ trafik påvirkning sammen med Feriepark Møn, bl.a. ved turistattraktioner på Møn, hvilket der er taget højde for i trafikberegningerne for Sukkerfabrikken Møn. Desuden er det belyst, at de to ferieparkers samlet kan have en positiv effekt for friluftaktiviteter og turistattraktioner. Nævnet har desuden lagt vægt på, det er inddraget, at projektet sammen med landsplansdirektiv 2021 kan have en kumulativ trafik påvirkning og en kumulativ påvirkning i form af mere byvækst, da Stege er foreslået udpeget heri.

Miljø- og Fødevareklagenævnet 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.

#### *3.2.5 Ad 3) § 25-tilladelsens vilkår 33*

Myndigheden kan efter miljøvurderingslovens § 27, stk. 2, knytte vilkår til en § 25-tilladelse med henblik på opfyldelse af lovens formål. Vilkår skal stå i et rimeligt forhold til projektets art, placering og dimensioner samt omfanget af dets indvirkninger på miljøet.

Miljø- og Fødevareklagenævnet finder, at Vordingborg Kommune har haft hjemmel til at fastsætte vilkår 33 i § 25-tilladelsen.

Nævnet har lagt vægt på, at Vordingborg Kommune er myndighed for projektet på land, og at vilkåret ikke vedrører søterritoriet.

### 3.2.6 Ad 4) *Projekttopdeling*

Klager har anført, at landdelen af projektet sammen med pælehusene på søterritoriet er ét samlet projekt. Miljø- og Fødevarerklagenævnet forstår det som et klagepunkt over, at der ikke er givet en samlet tilladelse.

Miljø- og Fødevarerklagenævnet bemærker indledningsvis, at der ikke efter VVM-reglerne principielt er noget til hinder for, at beføjelserne som kompetent myndighed for det samme projekt i VVM-reglernes forstand varetages af to eller flere myndigheder, som udsteder hver sin § 25-tilladelse til projektets gennemførelse på baggrund af en vurdering af de miljømæssige virkninger ved projektet, som det i øvrigt falder inden for den enkelte myndigheds kompetence at tage stilling til.

Dog har EU-Kommissionen i en vejledende udtalelse lagt til grund, at såfremt tilknyttede projekter må anses for at være integreret i og dermed en nødvendig forudsætning for hovedprojektet, må de tilknyttede projekter først udføres efter gennemførelsen af en VVM-proces for det samlede projekt (hovedprojektet og de tilknyttede projekter).<sup>17</sup>

Selvom det ikke fremgår af VVM-direktivet<sup>18</sup> direkte, antages beskrivelsen af projektets kumulative virkninger også at skulle omfatte interaktionen mellem forskellige påvirkninger inden for samme projekt.<sup>19</sup>

Miljø- og Fødevarerklagenævnet finder, at Vordingborg Kommune ved vurderingen af, om projektet på land kan tillades efter miljøvurderingslovens § 25, i tilstrækkeligt omfang også har inddraget påvirkningen fra projektet på søterritoriet, herunder pælehusene.

Ved vurderingen har Miljø- og Fødevarerklagenævnet lagt vægt på, at beføjelsen som kompetent myndighed vedrørende projektet på søterritoriet varetages af Kystdirektoratet, hvilket Vordingborg Kommune har henvist til i afgørelsen, hvor kompetenceopdelingen klart fremgår. Nævnet har i den forbindelse lagt vægt på, at kommunen har inddraget det forhold, at landdelen af projektet udgør en del af det samlede projekt for Feriebyen Sukkerfabrikken Møn, og at der er udarbejdet en samlet miljøkonsekvensrapport på baggrund af kravene fra både Vordingborg Kommune og Kystdirektoratet.

---

<sup>17</sup> EU-Kommissionens note af 5. marts 2012 (Interpretation line suggested by the Commission as regards the application of Directive 85/337/EEC to associated/ancillary works).

<sup>18</sup> Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU af 13. december 2011 om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet.

<sup>19</sup> EU-Kommissionen, Guidance on the preparation of the Environmental Impact Assessment Report (2017), s. 52, med henvisning til sag C-205/08, Umweltanwalt von Kärnten.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har desuden lagt vægt på, at miljøkonsekvensrapporten behandler både mulige påvirkninger af miljøet på land og det marine miljø, som i flere tilfælde er sammenfaldende. Desuden har nævnet lagt vægt på, at Vordingborg Kommune i afgørelsen har inddraget, at en del af det samlede projekt for Feriecenter Sukkerfabrikken Møn ligger på søterritoriet.

### 3.3 Gebyr

Som følge af afgørelsen tilbagebetales det indbetalte klagegebyr ikke, jf. gebyrbekendtgørelsens § 2, stk. 2.

### 3.4 Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse

Miljø- og Fødevareklagenævnet stadfæster Vordingborg Kommunes afgørelse af 18. marts 2022 om opførsel af et feriecenter med op til 500 ferieboliger, et hotel, en ny strand, samt wellness- og vandoplevelser, kaldet Sukkerfabrikken Møn, på Kostervej 2, 4780 Stege.

Det indbetalte klagegebyr tilbagebetales ikke.

Denne afgørelse gøres tilgængelig for Vordingborg Kommune (j.nr. 22/41789) samt for klageren via klageportalen. Afgørelsen sendes desuden til eventuelle andre parter i klagesagen.

Afgørelsen vil blive offentliggjort på [mfkn.naevneneshus.dk](http://mfkn.naevneneshus.dk). Personoplysninger vil blive anonymiseret.

Miljø- og Fødevareklagenævnet beklager den lange sagsbehandlingstid.



Tilde Brogaard Steffensen  
Stedfortrædende formand