



**Miljø- og
Fødevareministeriet**
Departementet

Status og grundig gennemgang af havbrugsområdet

December 2019

Udgiver: Miljø- og Fødevareministeriet

Indhold

1	Indledning	7
1.1	Kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet	8
1.1.1	Overordnet indhold af gennemgangen af havbrugsområdet	8
1.1.2	Arbejdets gennemførelse	9
2	Sammenfatning	10
2.1	Afreporteringens opbygning	10
2.2	Resume af rapportens konklusioner	11
2.3	Afgrænsning af gennemgangen	11
DEL I – Den hidtidige regulering af havbrug		13
3	Gennemgang af regelgrundlaget for havbrugsproduktion	13
3.1	Indledning	13
3.2	Miljø- og fiskerilovgivning for havbrug	14
3.2.1	Miljøbeskyttelsesloven	15
3.2.1.1	Havbrugstilladelse	15
3.2.1.2	Miljøgodkendelse	16
3.2.1.3	Miljøgodkendelses- og tilsynskompetencen	16
3.2.1.4	Kompenserende marine virkemidler	17
3.2.1.5	Indfasning af kvælstof til akvakulturerhvervet	18
3.2.1.6	Påbud og forbud	18
3.2.2	Fiskerilovgivningen	19
3.2.2.1	Tilladelse til opdræt i havbrug – placeringstilladelse	19
3.2.3	VVM-direktivet og miljøvurderingsloven	22
3.2.3.1	Screeningsafgørelse eller afgørelse efter § 25	23
3.2.3.2	Krav om VVM ved forlængelse af tilladelse	23
3.2.4	Habitatdirektivet	24
3.2.4.1	Væsentlighedsvurdering	24
3.2.4.2	Habitatkonsekvensvurderingen	26
3.2.4.3	Skadesbegrebet	26
3.2.4.4	Fravigelse af beskyttelseskravet	27
3.2.4.5	Implementering af habitatdirektivet	27
3.2.5	Vandrammedirektivet og lov om vandplanlægning	29
3.2.6	Vandrammedirektivet og miljøfarlige forurenende stoffer	31
3.2.7	Havstrategidirektivet og havstrategiloven	32
3.2.8	Forordning om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur	33
3.2.9	Bekendtgørelse om anvendelse af fodertyper ved saltvandsbaseret fiskeopdræt	34
3.3	Fødevarer- og veterinærlovgivning	34
3.3.1	Lov om hold af dyr – Autorisation	35
3.3.2	Lov om dyrlæger – Sygdom og medicinering	36
3.3.3	Lov om fødevarer	37
3.3.4	Lov om foderstoffer, Foderhygiejneforordningen og Fødevarerforordningen	38
3.3.5	Fødevarerhygiejneforordningen	38
3.3.6	Dyreværnsloven	39

3.4	Vilkår om og krav til egenkontrol og indberetning	39
3.4.1	Miljølovgivning	39
3.4.1.1	Havbrugstilladelse	39
3.4.1.2	Miljøgodkendelse	40
3.4.2	Fiskerilovgivning	40
3.4.2.1	Bekendtgørelse om indberetning af oplysninger om dansk akvakultur	40
3.4.2.2	Bekendtgørelse om etablering og drift af havbrug	41
3.4.3	Fødevarer- og veterinærlovgivning	41
3.4.3.1	Autorisationsbekendtgørelsen	41
3.4.3.2	Fødevarerhygiejneforordningen	41
3.4.3.3	CHR-register	41
3.4.3.4	VetStat	42
3.5	Tilsyn og håndhævelse	42
3.5.1	Miljølovgivning	42
3.5.2	Fiskerilovgivning	45
3.5.2.1	Miljøstyrelsens beføjelser som kontrolmyndighed	45
3.5.2.2	Straf	46
3.5.3	Fødevarer- og veterinærlovgivning	46
3.6	Regulering og myndighedsorganisering i andre lande	48
3.7.	Myndighedernes økonomi på havbrugsområdet til godkendelse, tilladelser og tilsyn	50
DEL II – Status for de enkelte havbrug		51
4	Status for tilladelsessituationen på havbrug	51
4.1	Indledende beskrivelse af havbrugene	51
4.2	Tilladelses- og godkendelsessituationen på eksisterende havbrug	51
4.2.1	Grundlaget for Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelser om ophævelse af miljøgodkendelser og hjemsendelse	51
4.2.2	Forsat drift på grundlag af havbrugstilladelse og uden miljøgodkendelse	52
4.3	Kammeradvokatens undersøgelse og vurdering af placeringstilladelser til eksisterende havbrug	53
4.3.1	Lovliggørelse af et havbrugs placeringstilladelse	54
4.4	Overblik over ansøgninger om placeringstilladelse og miljøgodkendelse til nye havbrug	55
5	Baggrund for miljøtilladelsens vilkår til regulering af udledninger	57
5.1	Regulering af udledning af kvælstof (N) og fosfor (P)	57
5.1.1	Beregning af udledningen af N og P	58
5.2	Regulering af brug og udledning af antifoulingmidler til imprægnering af net	59
5.2.1	Anvendelse af antifoulingmidler i havbrugsproduktionen	59
5.2.2	Godkendelse af biocidholdige produkter efter biocidforordningen	61
5.2.3	Anvendelse af antifoulingmidler på danske havbrug i perioden 2014-2017	62
5.3	Regulering af brug og udledning af antibiotika	62
5.3.1	Miljøregulering af anvendelse af antibiotika i havbrug	63
5.3.2	Veterinære regler for brug og dosering af antibiotika	64
5.3.3	Indberetning af antibiotikaforbrug til miljøtilsynsmyndigheden	64
5.3.4	Antibiotikaforbrug	64
5.3.5	Antibiotikaresistens	65
5.4	Vilkår for regulering af øvrige forhold	66
5.5	Forholdet til BAT	67
5.5.1	BAT for havbrugsdrift	68
6	Indberetninger	69

6.1	Årsindberetninger til miljøtilsynsmyndigheden	69
6.2	Indberetning til NOVANA	70
6.3	VetStat	70
6.4	Akvakulturstatistik	71
7	Tilsynet med eksisterende havbrug	73
7.1	Miljøtilsynet	73
7.2	Oversigt over seneste års tilsynsindsats og håndhævelser	73
7.2.1	Opgørelse over miljømyndighedernes tilsyn og håndhævelse	73
7.2.2	Opgørelse over Fødevarestyrelsens veterinær- og fødevarekontrol	74
7.3	Havbrugskontrol 2019	75
7.3.1	Tilbagemeldinger om havbrugskontrol 2019	75
Del III	78	
8	Udfordringer og oplæg til videre arbejde	78
8.1	Det administrative system	78
8.1.1	Tilsyns- og kontrolindsatsen	78
8.1.1.1	Manglende ensartet grundlag for miljøtilsynet	79
8.1.1.2	Øget tilsynsfrekvens	80
8.1.1.3	Forbedrede og mere tilgængelige driftsjournaler	80
8.1.1.4	Dokumentation for noteringer i driftsjournal	81
8.1.1.5	Præciseret indberetning af N og P i foder	82
8.1.1.6	Fast beregning af fraført mængde (omregningsfaktor fra høstet til slagtet fisk)	82
8.1.2	Samspillet mellem involverede myndigheder	82
8.1.2.1	Samling af myndighedskompetencer på miljøområdet hos én myndighed	83
8.1.2.2	Fælles tilsyn	84
8.1.2.3	Tilsyn med havbrug på koncernniveau	85
8.1.3	Havbruges indberetninger	86
8.1.3.1	Registrering af flytninger af fisk i CHR-registret	86
8.1.3.2	Indberetning af salg af foder fra foderleverandører	86
8.1.3.3	Et fælles, digitalt indberetningssystem for havbrugene til myndighederne	87
8.2	Særlige emner vedr. havbruges miljøtilladelser	88
8.2.1	Miljøtilladelsens vilkår – de "gode vilkår"?	88
8.2.2	Regulering af udledning af biocider	89
8.2.3	Regulering af udledning af antibiotika	90
8.2.4	Fastsættelse af vilkår for eksisterende virksomheder	90
8.2.5	Sedimentprøver	91
8.3	Overgangen fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse	92
8.3.1	Manglende miljøgodkendelse	92
8.3.2	Udfordringer med overgangen fra en havbrugstilladelse til miljøgodkendelse	93
8.3.3	Mangler i havbruges placeringstilladelser	94
8.3.4	Koordinering og samspil mellem placeringstilladelse og miljøgodkendelse	94
8.3.5	Fælles tilladelsesordning	95
8.3.6	Fokus på koordination og vejledning	97
Del IV	99	
9	Sammenfatning og konklusioner	99
Bilag 1.	104	
Bilag 1.1	Kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet	104
Bilag 2.	107	

Bilag 2.1	Emner, der ikke er nærmere behandlet i gennemgangen	107
Bilag 3. 110		
Bilag 3.1	Dansk havbrug i et internationalt perspektiv	110
Bilag 4. 114		
Bilag 4.1	Oversigt over havbrugenes miljø- og placeringstilladelser (november 2019)	114
Bilag 4.2	Kort over eksisterende havbrug.	115
Bilag 4.3	Kammeradvokatens sammenfatning	116
Bilag 4.4	Status for udmøntning af Rådets forordning (EF) nr. 708/2007 om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur	119
Bilag 5. 120		
Bilag 5.1	Godkendelse af biocidholdige produkter efter biocidforordningen	120
Bilag 5.2	Forbruget af antibiotika på havbrug i perioden 2016-2018.	123
Bilag 6. 126		
Bilag 6.1	Indberetningsskema for hav- og saltvandsdambrug	126
Bilag 7. 131		
Bilag 7.1	Opsummering – observationer havbrugskontrol 2019	131
Bilag 8. 133		
Bilag 8.1	Havbrugsgennemgang bemærkninger (DA)	133
Bilag 8.2	Forslag til styrket tilsyn	136
Bilag 8.3	Havbrugsudredning: forslag til forbedret regulering og kompetencefordeling	138
Bilag 8.4	Havbrugsudredning: Sags katalog	144
Bilag 8.5	Kromann Reumert notat vedrørende Storebælt Havbrug	158
Bilag 8.6	Kromann Reumert notat vedrørende havbrugsbekendtgørelsen	170
Bilag 8.7	DSF – notat vedrørende forslag til styrkelse af tilsyn og kontrol med havbrugsområdet	175

1 Indledning

Miljø- og Fødevareministeriet igangsatte primo 2019 nærværende status og gennemgang af havbrugsområdet som følge af daværende miljø- og fødevareminister Jakob Ellemann-Jensens udmelding i forbindelse med samråd om havbrug i Miljø- og Fødevareudvalget afholdt 21. november 2018.

Ministeren udtalte bl.a., at der var for mange tvivsspørgsmål på havbrugsområdet, herunder om tilsynets tilstrækkelighed med havbrugene, om administration af de forskellige tilladelsesordninger, om havbrugenes brug af antibiotika, om mulig overproduktion og havbrugenes tilladelsessituation. Ministeren bad derfor om en samlet status og en grundig gennemgang af hele havbrugsområdet i forhold til alle godkendelser og tilladelser samt tilsyn og kontrol, herunder brugen af medicin og hjælpestoffer.

Ministeriet oversendte på den baggrund den 17. januar 2019 kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet til Folketinget¹. Kommissoriet er vedlagt som Bilag 1.1.

Forud for ovennævnte samråd havde Miljø- og Fødevareministeriet efter ønske fra daværende miljø- og fødevareminister Esben Lunde Larsen udført en kulegravning af havbrugsområdet, hvor forholdet om opdræt af fisk uden tilladelse efter EU-forordningen om opdræt af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur² samt om manglende placeringstilladelser til havbrug blev undersøgt. Et notat med resultaterne fra kulegravningen blev oversendt til Folketinget den 10. oktober 2018³. Ønsket om en kulegravning var foranlediget af, at Danmarks Sportsfiskerforbund i efteråret 2017 opdagede, at en havbrugsvirksomhed havde opdrættet sølv laks (lakseart fra Stillehavet) uden den nødvendige tilladelse. Dette affødte en række alm. del spørgsmål fra Miljø- og Fødevareudvalget, et samråd i januar 2018 og herefter den nævnte kulegravning af, om der fandtes andre lignende tilfælde.

Daværende miljø- og fødevareminister Jakob Ellemann-Jensen besluttede i forbindelse med oversendelse af resultatet af kulegravningen at bede Kammeradvokaten om at gennemgå hvert enkelt havbrugs placeringstilladelse. Formålet hermed var at få et komplet overblik over sagernes status samt den hidtidige sagsbehandling af placeringstilladelser, som derefter kunne indgå i Miljøstyrelsens videre arbejde med den konkrete sagsbehandling af disse sager.

Kammeradvokaten afsluttede sin gennemgang i juli 2019, og Kammeradvokatens sammenfatning af rapporten blev oversendt til Folketinget den 4. juli 2019. Resultatet af Kammeradvokatens gennemgang indgår i nærværende afrapportering af status og gennemgang af havbrugsområdet.

Kammeradvokaten konkluderer i sammenfatningen, at der er væsentlige mangler i placeringstilladelserne til de 19 eksisterende havbrug, herunder er habitatreglerne ikke er iagttaget. Miljøminister Lea Wermelin udtalte i forbindelse med oversendelse af sammenfatningen af rapporten til Folketinget, at det er dybt utilfredsstillende, at der ikke har været styr på tilladelserne til havbrugene og bad om en redegørelse for, hvordan det kunne ske. Kommissorium for advokatundersøgelse vedrørende den mangelfulde administration af placeringstilladelser til de danske havbrug blev oversendt til Folketinget den 23. september 2019. Resultatet af denne advokatundersøgelse offentliggøres selvstændigt, men i tilknytning til indeværende afrapportering af den grundige gennemgang af havbrugsområdet.

¹ Miljø- og Fødevareudvalget 2018-19, MOF Alm.del - Bilag 329

² Rådets Forordning nr. 708/2007 om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur

³ Miljø- og Fødevareudvalget 2018-19, MOF Alm. del – Bilag 53

1.1 Kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet

Kommissoriet blev som nævnt oversendt til FT den. 17. januar 2019, se bilag 1.1. Af kommissoriet fremgår:

Der skal tilvejebringes en samlet status og grundig gennemgang i forhold til alle godkendelser, tilladelser samt tilsyn og kontrol, herunder med medicin og hjælpestoffer. I gennemgangen indgår resultaterne fra kammeradvokatens undersøgelse af placeringstilladelser til eksisterende havbrug.

På baggrund af gennemgangen skal skitseres forslag til, hvordan man om nødvendigt kan styrke tilsyns- og kontrolområdet, og der skal skitseres forslag til tiltag i forhold til havbrugenes udfordringer med at komme fra en havbrugstilladelse til en miljøgodkendelse.

På baggrund af gennemgangen skal det samtidig vurderes, om der er behov for en anden organisering af administrationen og tilsyn med havbrugsområdet, og der skal i givet fald skitseres forslag hertil.

1.1.1 Overordnet indhold af gennemgangen af havbrugsområdet

Del I – Den hidtidige regulering af havbrug.

Baggrund og overblik, hvor der gives et historisk tilbageblik på reguleringen af havbrug i Danmark og status over det aktuelle regelgrundlag og situation for havbrug.

- Gennemgang af gældende regulering af havbrug. Gennemgangen omfatter som udgangspunkt tilladelser og godkendelser med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, herunder havbrugstilladelse og miljøgodkendelse samt procedurer for at opnå disse; placeringstilladelse med hjemmel i fiskeriloven; samt tilladelser, autorisationer og medicinordning m.m. i forhold til dyresundhed og fødevarer sikkerhed.
- Gennemgang af tilsynsregler og tilsynspraksis inden for miljøbeskyttelsesloven, fiskeriloven og fødevarer- og veterinærlovgivning, herunder særligt miljøtilsynet, tilsyn med placeringstilladelsen, tilsyn efter Forordningen om ikke-hjemmehørende arter, dyresundhed og fødevarer kontrol.
- Gennemgang af regler og krav til virksomhedernes indberetning til nævnte myndigheder, herunder indhentning af oplysninger om administration af havbrugsproduktion i relevante lande.
- Gennemgang af den administrative organisering på havbrugsområdet med beskrivelse af de forskellige myndigheders rolle, herunder Miljø- og Fødevarerministeriets Departement, Fødevarestyrelsen, Miljøstyrelsen og kommunerne.

Del II – Status for de enkelte havbrug.

På baggrund af indhentede oplysninger og analyser fra del I gives en oversigt og status for alle eksisterende havbrug.

- Det enkelte havbrugs aktuelle godkendelses- og tilladelsessituation.
- Tilsyn og tilsynets resultater med det enkelte havbrug.

For at bibringe et generelt overblik foretages en tværgående gennemgang og kontrol af oplysningerne i de forskellige myndigheders tilladelser og tilsyn, herunder tilsyn udøvet af Fødevarestyrelsen, Miljøstyrelsen og relevante kommuner, og kontrol af oplysninger i havbrugenes indberetninger. Det forventes, at der tages udgangspunkt i oplysninger for et eller flere år bagudrettet. Opfølgning på eventuelle manglende tilladelser eller konstatering af andre mangler, herunder om brugen af medicin og hjælpestoffer, vil skulle håndteres af tilsynsmyndigheden.

Del III – Udfordringer og oplæg til videre arbejde.

Med udgangspunkt i del I og del II analyseres og vurderes en række emner i forhold til reguleringen af havbrug. Det drejer sig især om:

Det administrative system

1. Om der er behov for en styrkelse af tilsyns- og kontrolindsatsen.
2. Om samspillet mellem de involverede myndigheder er godt nok.
3. Om der er behov for at ændre indberetningssystem for havbrugene til myndighederne.

Særlige emner

1. Om der er behov for en ændring af reguleringen af hjælpepestoffer og medicin i relation til havbrugstilladelser, miljøgodkendelser og i fødevarereguleringen.
2. Hvordan man kan sikre overgangen fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse, herunder blandt andet henset til habitatvurderinger jf. klagenævnets hjemsendelse af sager.
3. Håndtering af udfordringer omkring placeringstilladelser på eksisterende havbrug, jf. Kammeradvokatens kommende status, og eventuelle konsekvenser heraf.

Del IV - Sammenfatning og konklusion af status, samt oplæg til videre arbejde.

Konklusion og identificering af eventuelle områder af havbrugsreglerne og administrationen heraf, hvor det foreslås, at der skal ske en styrkelse eller ændringer, herunder med hensyn til fremtidig tilrettelæggelse af tilsynsindsats og tværgående myndighedssamarbejde, kompetencefordeling, samt i forhold til regulering af havbrugs udledning af næringsstoffer, medicin og hjælpepestoffer.

Den samlede status drøftes politisk herunder eventuelle forslag til styrkelse af administrationen af området.

Konkrete forslag til nye indsatser eller justeringer i eksisterende regelsæt kan herefter udarbejdes.

1.1.2 Arbejdets gennemførelse

Ministeriet har som led i udarbejdelsen af gennemgangen og status for havbrugsområdet og for de enkelte havbrug, indhentet bidrag fra Miljøstyrelsen, Fødevarestyrelsen, Fiskeristyrelsen og havbrugskommuner.

Ministeriet har endvidere modtaget indspil fra flere interessenter, heriblandt KL, Danmarks Sportsfiskerforbund, Danmarks Naturfredningsforening og Dansk Akvakultur. Disse har ligeledes haft mulighed for at se udkastet til rapport. De relevante bidrag fra interessenterne er inkluderet i vurderingen af behov for tiltag.

2 Sammenfatning

2.1 Afrapporteringens opbygning

DEL I

Afrapporteringens første del består af en gennemgang af gældende regler og den administrative organisering.

I Kapitel 3 gengives det aktuelle regelgrundlag for havbrugsproduktion i Danmark. Hvor det er nødvendigt for forståelsen af den aktuelle situation, er der givet et historisk tilbageblik på reguleringen. Habitatreglerne er beskrevet mere uddybende end øvrige regler henset til, at habitatreglerne spiller en central rolle i relation til havbrugenes overgang fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse og i relation til havbrugenes placeringstilladelser. I kapitel 3 beskrives ligeledes den administrative organisering på havbrugsområdet i forhold til statens (Miljøstyrelsens) og kommunernes rolle. Herudover gives desuden en kort oversigt over nogle af vores nabolandes overordnede tilgang til regulering af havbrugserhvervet.

Regelgennemgangen omfatter som udgangspunkt grundlaget for tilladelser og godkendelser med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, herunder havbrugstilladelse og miljøgodkendelse samt procedurer for at opnå disse; placerings-tilladelse med hjemmel i fiskeriloven; samt tilladelser, autorisationer og medicinordning m.m. i forhold til dyresundhed og fødevarer sikkerhed.

Herudover gengives tilsynsregler inden for miljøbeskyttelsesloven, fiskeriloven, fødevarer- og veterinærlovgivning, herunder særligt miljøtilsynet, tilsyn med placeringstilladelsen, tilsyn efter Forordningen om ikke-hjemmehørende arter, dyresundhed og fødevarer kontrol. Endelig gengives de regler og krav, der er til virksomhedernes indberetning efter de nævnte lovgivninger.

DEL II

Den anden del af afrapporteringen giver en status på havbrugsområdet og indeholder indledende i kapitel 4 en status for tilladelses- og godkendelsessituationen på de enkelte havbrug. Resultaterne af Kammeradvokatens undersøgelse af status for placeringstilladelser på eksisterende havbrug gengives, og forholdet til Miljø- og Fødevarerklagenævntes seneste hjemvisninger af afgørelser om miljøgodkendelse beskrives. Endelig gives et overblik over verserende ansøgninger til nye havbrug, der er indkommet i perioden 2014-2018.

I kapitel 5 gennemgås den hidtidige regulering af havbrugsproduktionens udledning af næringsstoffer, antibiotika og biocidholdige antifoulingmidler⁴ i tilladelser og godkendelser med hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven. For antibiotika gennemgås samtidig de veterinære regler, der gælder sideordnet med miljøreglerne, og der samles op på viden om antibiotikaresistens i miljøet.

I kapitel 6 gengives havbrugenes pligt til indberetning til Fiskeristyrelsen og miljøtilsynsmyndigheden, indberetningernes indhold samt andre tilknyttede indberetninger.

Tilsynet, som det gennemføres på eksisterende havbrug, beskrives i kapitel 7, og der gives et overblik over miljømyndighedernes tilsynsindsats de seneste år samt Fødevarerstyrelsens veterinære kontrol. Endeligt redegøres i kapitel 7, for den ekstra kontrol, som miljømyndighederne gennemførte i foråret i 2019, og de tilbagemeldinger, som myndighederne gav til Miljø- og Fødevarerministeriet.

⁴ Af kommissoriet fremgår betegnelsen "medicin og hjælpestoffer". I rapporten benyttes herefter mere præcist antibiotika i stedet for medicin og biocider eller biocidholdige antifoulingmidler i stedet for hjælpestoffer.

Del III

På baggrund af de indledende to dele i afrapporteringen, er der i Del III, kapitel 8, et overblik over forhold, hvor det er fundet nødvendigt at vurdere behov for at styrke den hidtidige administration af havbrugsproduktion, herunder i forhold til regel- og praksisændringer, myndighedsorganisering og på tilsyns- og kontrolområdet.

Del IV

Konklusioner på gennemgangen og rapportens Del I-III fremgår af rapportens Del IV, Kap 9, der identificerer de eventuelle områder af havbrugsreglerne og administrationen heraf, hvor det foreslås, at der kan ske en styrkelse eller ændringer.

2.2 Resume af rapportens konklusioner

Gennemgangen af havbrugsområdet har givet et overblik over de centrale regler for havbrugsproduktion indenfor ministeriets ressort. Det konstateres, at de gældende regler overordnet udgør et solidt udgangspunkt og basis for en fremtidig sikker administration af området.

Status for tilladelsessituationen på eksisterende havbrug viser at området er udfordret af konstaterede mangler i placeringstilladelser. Havbrugene har også i en række sager modtaget afgørelse om miljøgodkendelse, der er påklaget og hjemvist til fornyet behandling hos miljøgodkendelsesmyndigheden. For både placeringstilladelsen og for miljøgodkendelsen er det manglende eller tilstrækkelig iagttagelse af habitatregler, der ses at være årsagen til dette. Det er nu de enkelte myndigheder, der på behørig vis skal genoptage og afslutte sagsbehandlingen for disse sager.

Herudover er regulering af havbrugenes udledninger til havmiljøet gennemgået. Det er konstateret, at der er usikkerheder om kvaliteten af indberetningerne om N og P-indhold i foder og indberetning af forbrugte biocider til imprægnering af net.

Miljøtilsynsmyndighederne har i foråret 2019 gennemført en ekstra kontrol af dokumentationen for de årlige indberettede tal for netto-produktionen af fisk, foderforbruget og antibiotikaforbrug. Myndighederne har ikke konstateret eller vurderet, at der var tegn på, at havbrug har overskredet deres vilkår i miljøtilladelsen i forhold til de ovennævnte forhold, der blev undersøgt⁵. Den overordnede udfordring, myndighederne har peget på, er manglende overskuelig og fyldestgørende dokumentation.

Hovedudfordringen for kontrollen af havbrugsproduktion vurderes at bero på, at det ikke er muligt at gennemføre prøvetagning og målinger af de faktiske udledninger fra havbruget. For en række andre virksomhedstyper med direkte udledning til vandmiljøet kan der pålægges et krav om monitoring af virksomhedens udledninger, hvilket i mange tilfælde udføres af uvildig tredjepart. Det må konstateres, at det er relevant at se nærmere på de muligheder, der er for at styrke tilsynet.

2.3 Afgrænsning af gennemgangen

Som det fremgår af kommissoriet, jf. bilag 1.1 har gennemgangen af havbrugsområdet sit fokus på godkendelser, tilladelser samt tilsyn og kontrol af havbrugene som primærproducenter. og med særligt fokus på miljøregler. Gennemgangen adresserer således regelgrundlaget, administrationen og tilsynet med havbrugsområdet med dette hovedfokus. Fødevarer- og veterinærreglerne og tilsyn og kontrol hermed er derfor primært adresseret i forhold til havbrugenes brug af antibiotika samt i forhold til samspillet med miljøregler.

⁵ En havbrugsvirksomhed er anmeldt til politiet for overtrædelse af miljølovgivningen.

Der er en række emner, der ikke er nærmere berørt i gennemgangen. Det gælder emner såsom en særskilt miljømæssig vurdering af betydningen af næringsstofudledningen fra havbrug i forhold til opfyldelse af mål i vandrammedirektivet, havstrategidirektivet og habitatdirektivet; tiltag, der særligt har som formål at understøtte vækst af den eksisterende havbrugsproduktion, samt sagsbehandling af verserende eller fremtidige havbrugsansøgninger. Endelig behandles følgende temaer ikke: forekomst af lakselus, malakitgrønt i fisk, den landskabelige påvirkning ved opbevaring af net og netringe på land, samt hvorvidt havbrug er at betragte som en punktkilde. Der er vedlagt kort beskrivelse af foranstående i bilag 2.1. Rapporten behandler heller ikke de støtteordninger, der henhører under EHFF-ordningen⁶, eller udviklingsprojekter under MUDP⁷ eller GUDP⁸.

⁶ Hav- og fiskeriudviklingsprogrammet, fiskeristyrelsen.dk/tilskud/hav-og-fiskeriudviklingsprogrammet/informationsaktiviteter-om-tilskud/

⁷ Miljøteknologisk Udviklings- og Demonstrationsprogram, ecoinnovation.dk

⁸ Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram, gudp.dk

DEL I – Den hidtidige regulering af havbrug

3 Gennemgang af regelgrundlaget for havbrugsproduktion

3.1 Indledning

Havbrug har eksisteret i Danmark i flere årtier. Ved havbrug forstås opdrætsanlæg bestående af netbure, trådkasser eller lignende placeret i marine vandområder, og hvis drift forudsætter anvendelse af foder. I danske havbrug opdrættes der primært regnbueørreder.

Opdrættet foregår i dag i netbure, der holdes flydende ved hjælp af flyderinge forankret direkte til havbunden eller til store cementblokke udlagt på havbunden. Produktionsperioden er på ca. 7-9 måneder fra april til oktober/december. Produktionen er baseret på udsætning af mindre sættefisk, som opdrættes i ferskvandsdambrug, og som derefter flyttes til havbrugene. Her opnår de sædvanligvis en størrelse på ca. 2-4 kg. Netbure optages om vinteren, hvor de rengøres og repareres til den kommende produktionssæson. Enkelte havbrug forsøger med overvintring. Der findes i dag 19 havbrug i Danmark og i 2017 producerede de ca. 13.800 tons fisk brutto, svarende til et driftsresultat på ca. 91 mio. kr.

Havbrugenes væsentligste miljøpåvirkning består i udledning af kvælstof, fosfor og organisk stof. Dertil kommer udledning af biocidholdige antifoulingmidler fra net (kobber) og eventuelle antibiotikarester. Udledningens påvirkning på vandmiljøet afhænger bl.a. af havbrugets størrelse, drift og beliggenhed.

Udledningen af kvælstof og fosfor til havmiljøet kan bidrage til algeopblomstringer, som medfører mere uklart vand. Bundvegetation, såsom ålegræs og makroalger, der er afhængige af tilførsel af lys, bliver derved udskygget, og væksten reduceres. Udledninger af de nævnte næringsstoffer kan også medføre øget vækst af epifytter (alger) på bundvegetationen samt øge forekomsten af trådalger, hvilket også kan være med til at udskygge bundlevende planter. Mindsket udbredelse og tæthed af bundvegetation, såsom ålegræs, kan have en negativ virkning på fauna, der har bundvegetationen som fødegrundlag eller som levested.

Udledning af organisk stof kan sammen med nedbrydning af de alger, som følger af næringsstofudledningen medvirke til, at der opstår iltvind. Det sker, når organisk stof i form af foderspild, fiskefækali, eller døde alger synker til bunden og nedbrydes under forbrug af ilt. Dette kan medvirke til iltvind, som kan medføre, at bunddyr og planter i området dør.

Udledningen af kobber fra havbrug kan have en negativ påvirkning på miljøet omkring og under havbruget. Anvendelse af antibiotika kan generelt set føre til, at bakterier udvikler resistens over for det anvendte stof, og antibiotikabehandling af havbrugsfisk kan således bidrage til en øget resistensdannelse hos bakterier i havbrugets fisk og i det omgivende havmiljø.

I det følgende redegøres for gældende lovgivning, som vurderes at have eller kunne have væsentlig betydning for etablering og drift af havbrug. Fremstillingen omfatter både lovgivning, som stiller krav til havbrugsvirksomhederne, og lovgivning rettet mod myndighedernes administration. Tidligere gældende regler er kun medtaget, hvis de vurderes at kunne have væsentlig betydning for eksisterende havbrug eller for fortolkningen af de nu gældende regler.

I afsnit 3.2 redegøres for miljøbeskyttelseslovens, fiskerilovens og miljøvurderingslovens krav om godkendelse og tilladelse til havbrugsvirksomhed samt anden miljølovgivning, der har betydning for administrationen af disse regler.

Afsnit 3.3 omfatter fødevarer- og veterinærlovgivningen. Herefter følger en tværgående gennemgang af regler om egenkontrol og indberetning i afsnit 3.4 og om tilsyn og håndhævelse i afsnit 3.5.

Regelgennemgangen indeholder ikke en udtømmende liste over samtlige regler for havbrug indenfor fiskeri-, miljø-, fødevarer- og veterinærlovgivningen. Følgende regler indgår ikke i gennemgangen: lov nr. 615 af 8. juni 2016 om maritim fysisk planlægning, bekendtgørelse nr. 873 af 27. juni 2017 om tilskud til investeringer i akvakultur, investeringer vedrørende fiskerfartøjer og tilskud til forarbejdning af fiskevarer og akvakulturprodukter i små og mellemstore virksomheder, bekendtgørelse nr. 1404 af 3. december 2015 om økologiske fødevarer og økologisk akvakultur m.v. og bekendtgørelse nr. 1475 af 12. december 2017 om brugerbetaling for godkendelse m.v. og tilsyn efter lov om miljøbeskyttelse og lov om husdyrbrug og anvendelse af gødning m.v.

3.2 Miljø- og fiskerilovgivning for havbrug

Havbrugsvirksomhed forudsætter en række tilladelser og godkendelser. Kompetencen til at meddele disse tilladelser og godkendelser for havbrug ligger ikke samlet hos en myndighed, men hos forskellige myndigheder, da tilladelserne og godkendelserne varetager forskelligartede hensyn.

Et havbrug skal bl.a. have en tilladelse efter fiskeriloven for bl.a. at sikre, at den konkrete etablering ikke er i konflikt med andre interesser såsom f.eks. vindmølleparker, færgeruter og råstofindvinding. Det er Miljøstyrelsen, der udsteder denne tilladelse efter bekendtgørelse nr. 1489 af 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug, jf. § 40, nr. 10 i bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen. Denne tilladelse kaldes placeringstilladelsen. Dette er nærmere beskrevet i afsnit 3.2.2.

Etablering samt ændring og udvidelse af et havbrug forudsætter også en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven. Godkendelsesmyndigheden er enten Miljøstyrelsen eller den stedlige kommune afhængigt af, om havbruget er placeret længere fra eller mindre end 1 sømil fra kysten. Havbrug har været godkendelsespligtig virksomhed siden marts 2006.

Havbrugsvirksomhed har tidligere været omfattet af krav om tilladelse til udledning af stoffer, der kan forurene vandet efter miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 3. De nærmere regler herfor fulgte af bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt. I 2006 blev kravet om en havbrugstilladelse erstattet af et krav om miljøgodkendelse, og bekendtgørelsen om saltvandsbaseret fiskeopdræt blev ophævet som følge heraf, jf. bekendtgørelse nr. 143 af 1. marts 2006. Af bekendtgørelsens overgangsbestemmelser fulgte det bl.a., at de eksisterende havbrug inden den 15. marts 2014 skulle søge om en miljøgodkendelse. Hovedparten af de eksisterende havbrug drives fortsat på baggrund af deres havbrugstilladelse. Alle eksisterende havbrug har dog rettidigt indsendt en ansøgning om miljøgodkendelse. Se yderligere herom i afsnit 3.2.1.

Endelig er havbrugsvirksomhed også omfattet af VVM-reglerne i miljøvurderingsloven (lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)). Dette indebærer, at der skal træffes en screeningsafgørelse, hvori der tages stilling til, om det ansøgte havbrugsprojekt kan forventes

at få væsentlige indvirkninger på miljøet og dermed er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse på baggrund af en miljøkonsekvensrapport. Se yderligere herom i afsnit 3.2.3.

I forbindelse med meddelelse af tilladelser og godkendelser af havbrug, skal en række regler i relation til vandrammedirektivet og habitatdirektivet, som har til formål at beskytte vandmiljøet hhv. en række bestemte arter og naturtyper, desuden iagttages. Forholdet til denne lovgivning gennemgås i afsnit 3.2.4.-3.2.6. Habitatreglerne spiller en væsentlig rolle i forhold til kommissoriets del III om udfordringer og oplæg til videre arbejde. Ministeriet har derfor fundet anledning til at beskrive disse regler særligt indgående.

Udover de ovenstående regler finder også en række generelle og specifikke fødevare- og veterinærrelaterede regler anvendelse i forbindelse med drift af havbrug. Se herom i afsnit 3.3.

3.2.1 Miljøbeskyttelsesloven

3.2.1.1 Havbrugstilladelse

Den 1. oktober 1990 trådte bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt i kraft, der blev udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 68 af 24. januar 1989. Bekendtgørelsen havde til formål at regulere de miljømæssige aspekter af havbrugsdrift, herunder forureningspåvirkningen af det omgivende miljø.

Bekendtgørelsen indebar en pligt til at indhente forudgående havbrugstilladelse til at etablere, udvide eller ændre en havbrugsvirksomhed. Havbrugstilladelsen skulle indeholde vilkår om maksimal udledning af kvælstof og fosfor, fodertype og sammensætning, maksimalt foderforbrug, foderkvotient, aflødning af fisk og egenkontrol omfattende mindst to årlige analyser af bundsedimentets indhold af N og P, af organisk stof samt af tørstofindhold og glødetab, jf. bekendtgørelsens § 17. Derudover skulle der udarbejdes en driftsjournal, som skulle indeholde en række oplysninger, herunder medicin- og kemikalieforbrug. Vedrørende egenkontrol henvises endvidere til afsnit 3.4.

Bekendtgørelsen indeholdt ikke et specifikt krav om fastsættelse af vilkår om maksimal udledning af medicin og biocider i havbrugstilladelsen, men det fremgik af bekendtgørelsens § 18, at der kunne fastsætte supplerende vilkår udover de nævnte i § 17, herunder vilkår om maksimal udledning af medicin og hjælpepestoffer (biocidholdige antifoulingmidler).

Bekendtgørelsen blev ophævet den 15. marts 2006 ved bekendtgørelse nr. 143 af 1. marts 2006 om ændring af bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed. Havbrugsvirksomhed blev ved samme ændringsbekendtgørelse omfattet af et krav om miljøgodkendelse. Nye havbrug skulle således have en miljøgodkendelse inden etablering, og eksisterende havbrug skulle senest den 15. marts 2014 have indsendt en ansøgning om miljøgodkendelse til godkendelsesmyndigheden, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 3, sidste pkt. Eksisterende havbrug skulle tilsvarende have en miljøgodkendelse, hvis havbruget ændrede eller udvidede sig på en måde, som medførte forøget forurening. Endeligt fremgik det af ændringsbekendtgørelsen, at tilladelser til etablering, udvidelser og ændring af havbrug efter bekendtgørelse om saltvandsbaseret fiskeopdræt bevarer deres gyldighed, indtil de erstattes af en miljøgodkendelse efter lovens § 33, jf. § 39.

I forbindelse med at bekendtgørelse nr. 640 af 17. september om saltvandsbaseret fiskeopdræt blev ophævet og havbrug blev omfattet af bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, blev der udstedt en havbrugsvejledning, vejledning nr. 9163 af 31. marts 2006 om godkendelse af saltvandsbaseret fiskeopdræt, der fortsat er gældende.

3.2.1.2 Miljøgodkendelse

Lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019, (miljøbeskyttelsesloven) sigter bl.a. mod forebyggelse af forurening af luft, vand og jord samt støjulempen. Ved administration af loven skal der lægges vægt på, hvad der er opnåeligt ved anvendelse af den bedste tilgængelige teknik, herunder mindre forurenende råvarer, processer og anlæg og de bedst muligt forureningsbekæmpende foranstaltninger.

Miljøbeskyttelseslovens § 33 indeholder et krav om forudgående miljøgodkendelse til etablering af særligt forurenende virksomheder samt ved udvidelse og ændring heraf, som indebærer forøget forurening. De nærmere regler herom er fastsat i godkendelsesbekendtgørelsen (bekendtgørelse nr. 1317 af 20. november 2018 om godkendelse af listevirksomhed).

Bilag 1 og 2 til godkendelsesbekendtgørelsen indeholder lister over de virksomheder, anlæg, aktiviteter og indretninger, der er omfattet af godkendelsespligt. Virksomheder, anlæg, aktiviteter og indretninger på bilag 1 reguleres efter et regelsæt i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2010/75/EU af 24. november 2010 om industrielle emissioner (integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening) (IE-direktivet). Virksomheder, anlæg, aktiviteter og indretninger, der er på bilag 2, reguleres efter et forenklet nationalt regelsæt. Havbrug er optaget som bilag 2-virksomheder og er omfattet af listepunkt I 203 og I 205.

Reglerne i godkendelsesbekendtgørelsen indebærer bl.a., at der ikke kan meddeles miljøgodkendelse, medmindre virksomheden har truffet de nødvendige foranstaltninger til at forebygge og begrænse forureningen ved anvendelse af de bedste tilgængelige teknikker. Det er endvidere et krav, at havbrugsvirksomheden i øvrigt kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne forurening, som er uforenelig med hensynet til omgivelsernes sårbarhed og kvalitet. Miljøgodkendelsen skal derfor indeholde de vilkår om indretning og drift, der er nødvendige for at sikre dette. For havbrug betyder det bl.a., at der stilles vilkår i miljøgodkendelsen for de maksimale årlige mængder af udledte næringsstoffer, medicin og hjælpestoffer. Derudover skal der i godkendelsen også stilles vilkår om egenkontrol, således at tilsynsmyndigheden og virksomheden kan kontrollere, at miljøgodkendelsen er overholdt.

Miljøgodkendelsen omfatter og regulerer således de udledninger, som tidligere blev reguleret i havbrugstilladelsen udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 3, (tidligere § 17, stk. 2). Det bemærkes for god ordens skyld, at havbrugene derfor ikke skal have en selvstændig tilladelse til udledning af forurenende stoffer efter miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 3, da tilladelsen indgår i afgørelsen om miljøgodkendelse.

3.2.1.3 Miljøgodkendelses- og tilsynskompetencen

Havbrug er optaget på listen over godkendelsespligtige virksomheder, som fremgår af bekendtgørelse nr. 1317 af 20. november 2018 om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen).

Havbrug blev optaget på bilag 2 på listen over godkendelsespligtige virksomheder og blev dermed omfattet af godkendelsesordningen efter miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 ved bekendtgørelse nr. 143 af 1. marts 2006 om ændring af bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed, som trådte i kraft den 15. marts 2006.

Havbrug blev indsat som listepunkt I 203: "Havbrug, dvs. opdrætsanlæg bestående af netbure, trådkasser eller lignende placeret i marine vandområder, og hvis drift forudsætter anvendelse af foder (a)".

Havbrug var forud herfor omfattet af bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt. De tidligere amter var ansvarlig myndighed for havbrug efter denne bekendtgørelse. Denne myndighedskompetence for havbrug fortsatte, da havbrug blev miljøgodkendelsespligtige i marts 2006. De tidligere amter var herudover tillige myndighed for alle andre akvakulturanlæg, f.eks. ferskvanddambrug.

Amterne var kompetent myndighed frem til kommunalreformen, hvorefter den stedlige kommunalbestyrelse overtog myndighedskompetencen for alle akvakulturanlæg. Dette blev gennemført ved bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed nr. 1640 af 13. december 2006, som trådte i kraft den 1. januar 2007.

I Aftalen om struktur reform af 24. juni 2004, indgået mellem den daværende regering (V og K) og Dansk Folkeparti, blev der fastlagt principper for opgavefordelingen på natur- og miljøområdet. Det blev bl.a. fastlagt, at den konkrete myndighedsudøvelse og håndhævelse inden for miljøbeskyttelseslovens område skulle varetages af kommunerne, idet godkendelse og tilsyn med en række særligt komplicerede virksomheder dog skulle varetages af staten.

I forbindelse med aftalen blev der i september 2004 nedsat et udvalg, Myndighedsudvalget, med det formål at komme med anbefalinger til den nærmere arbejdsdeling mellem stat og kommuner i forhold til, hvilke virksomheder henholdsvis staten og kommunerne skal godkende og føre tilsyn med i henhold til miljøbeskyttelsesloven. Myndighedsudvalget fik til opgave at drøfte og komme med anbefalinger til de virksomheder/listepunkter, der var opført på bilag 1. Alle virksomheder på bilag 2 blev forudsat placeret i kommunerne. Hermed blev kommunerne ansvarlig myndighed for alle akvakulturanlæg, herunder alle ferskvandsdambrug og havbrug.

Efter udvalgsarbejdet ville tre parametre være afgørende for, om kompetencen skulle ligge hos ministeren eller kommunerne for disse bilag 1-virksomheder. For det første, hvor miljømæssigt kompliceret virksomheden er og hvilken miljømæssig risiko, der knytter sig til produktionen, for det andet hensynet til en rationel tilrettelæggelse af miljøarbejdet hos virksomheden, og for det tredje hensynet til at sikre en høj faglighed og mulighed for rationel tilrettelæggelse af arbejdet på myndighedssiden.

I 2012 gennemførtes en ny fordeling af myndighedskompetencen. Der blev etableret hjemmel til dette ved en ændring i 2011 af lov om beskyttelse af havmiljøet og lov om miljøbeskyttelse, så det kunne sikres, at VVM-tilladelses- og miljøgodkendelsesmyndigheden var den samme (staten). Det blev i den forbindelse i lovbemærkningerne angivet, at havbrug ikke umiddelbart er omfattet af Myndighedsudvalgets ovennævnte tre parametre eller andre af Myndighedsudvalgets overvejelser af betydning for, om sager henlægges til staten.

Baggrunden for denne ændring af myndighedskompetencen var en afgørelse fra det daværende Naturklagenævn af 28. november 2008 i en havbrugssag, hvorved det blev klart, at VVM-bestemmelser i planloven ikke kunne gælde på havområdet 1 sømil eller længere fra kystlinjen. Derved var kommunen ikke rette VVM-myndighed.

Havbrug er herefter omfattet af listepunkt enten I 203 eller og I 205 afhængigt af myndighedskompetencen. Havbrug, hvor det samlede anlæg er beliggende nærmere end 1 sømil fra kysten, har kommunalbestyrelsen som godkendelsesmyndighed, jf. listepunkt I 203, og havbrug, der helt eller delvist er beliggende længere end 1 sømil fra kysten, har Miljøstyrelsen som godkendelsesmyndighed, jf. listepunkt I 205.

Denne opsplitning i godkendelseskompetencen og deraf samtidig tilsynskompetencen mellem kommunalbestyrelsen og Miljøstyrelsen baseret på havbrugenes placering i forhold til kysten blev gennemført med bekendtgørelse nr. 486 af 25. maj 2012 om godkendelse af listevirksomhed, som trådte i kraft den 1. juni 2012.

I forbindelse med Lov nr. 425 af 18. maj 2016 om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) blev VVM-reglerne for havbrug samlet i det samme regelsæt. Dette gav ikke anledning til en ændring af fordeling af myndighedskompetencen, herunder miljøgodkendelseskompetencen.

Med hensyn til tilsynskompetencen så følger det af miljøbeskyttelseslovens § 65, at kommunalbestyrelsen har tilsynskompetencen for havbrug. Hvis der er tale om virksomheder, hvor godkendelseskompetencen er hos staten, så har staten dog tilsynskompetencen, jf. miljøbeskyttelseslovens § 66, stk. 2.

3.2.1.4 Kompenserende marine virkemidler⁹

⁹ Miljøministeren har i besvarelse på skriftlig § 20-spørgsmål S 68 den 26. august 2019 udmeldt, at ministeren ikke vil udstede den bekendtgørelse, som skulle have udmøntet lov nr. 680 af 8. juni 2017 om kompenserende marine virkemidler. Ydermere agter ministeren at stille forslag om at ophæve loven.

Den 1. juli 2017 trådte en ændring af miljøbeskyttelsesloven i kraft, jf. lov nr. 680 af 8. juni 2017 om kompenserende marine virkemidler. Med ændringen indsattes miljøbeskyttelseslovens § 35, stk. 3, som bemyndigede miljø- og fødevareministeren til at fastsætte regler om, at der ved godkendelse af nye havbrug eller ved udvidelse af eksisterende havbrug kan stilles vilkår om etablering og drift af kompenserende marinevirkemidler (opdræt af muslinger eller dyrkning af tang). Et sådant vilkår i miljøgodkendelsen vil indebære, at en nøjere bestemt mængde næringsstoffer skal fjernes ved hjælp af kompenserende marine virkemidler. Til gengæld vil havbruget kunne få miljøgodkendelse til udledning af en større mængde næringsstoffer, end det ellers ville have kunnet få tilladelse til. Bemyndigelsen i § 35, stk. 3, er ikke blevet udmøntet i en bekendtgørelse, og reglerne finder derfor ikke anvendelse.

3.2.1.5 Indfasning af kvælstof til akvakulturerhvervet¹⁰

Den 1. juli 2018 trådte endnu en ændring af miljøbeskyttelsesloven i kraft, jf. lov nr. 467 af 14. maj 2018 om indfasning af kvælstof til akvakulturerhvervet. Det følger nu af miljøbeskyttelsesloven § 35, stk. 4, at miljø- og fødevareministeren kan fastsætte regler om kvælstofpuljer til brug for godkendelsesmyndighedens behandling og afgørelse af sager om godkendelse efter § 33 af miljø- og ressourceeffektive dambrug og visse havbrug. Den 1. januar 2019 trådte bekendtgørelse nr. 1327 af 26. november 2018 om indfasning af kvælstof til akvakulturerhvervet (N-indfasningsbekendtgørelsen) i kraft, som udmønter § 35, stk. 4 i miljøbeskyttelsesloven. N-indfasningsbekendtgørelsen skaber mulighed for, at visse akvakulturanlæg kan tildeles en supplerende mængde kvælstof på maksimalt 423 tons og dermed øge deres produktion af fisk. Af de 423 tons kvælstof kan 43 tons tildeles visse eksisterende havbrug.

Puljen på 43 tons skal give eksisterende havbrug mulighed for enten at bibeholde eller øge deres nuværende kvælstofudledning under visse forudsætninger. Eksisterende havbrug, hvis *kvælstofudledningstilladelse* er begrænsende for at udnytte hele fodertilladelsen, vil kunne få adgang til puljen med henblik på at øge deres nuværende kvælstofudledningstilladelse op til rammen af deres nuværende fodertilladelse. Eksisterende havbrug, hvis *fodertilladelse* er begrænsende for at udnytte deres fulde kvælstofudledningstilladelse, vil kunne få adgang til puljen med henblik på at bibeholde deres nuværende kvælstofudledningstilladelse.

Det er godkendelsesmyndigheden, som i forbindelse med en konkret godkendelsesbehandling af et eksisterende havbrug, som skal ansøge Miljøstyrelsen om adgang til kvælstof fra puljerne, hvis havbruget opfylder betingelserne i N-indfasningsbekendtgørelsens § 19. På baggrund af ansøgningen vil Miljøstyrelsen meddele tilladelse eller afslag til den ansøgte andel kvælstof. Godkendelsesmyndigheden vil herefter skulle færdigbehandle miljøgodkendelsen. Det er en forudsætning for at anvendekvælstof fra puljerne, at havbruget meddeles en miljøgodkendelse.

3.2.1.6 Påbud og forbud

En miljøgodkendelse udstedt efter § 33 i miljøbeskyttelsesloven er som udgangspunkt ikke tidsbegrænset, og virksomheden kan dermed fortsætte sine aktiviteter tidsubegrænset. Udvidelser og ændringer af virksomheden, der medfører forøget forurening, udløser dog pligt til at ansøge om miljøgodkendelse heraf, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, stk. 1, 2. pkt.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 41 kan tilsynsmyndigheden meddele en listevirksomhed, der medfører væsentlig forurening, påbud om at nedbringe forureningen. Dette gælder alle typer af listevirksomheder og dermed også

¹⁰ Den 25. november 2019 indgik regeringen, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten og Alternativet en aftale om kvælstofindsatsen i 2020. Det fremgår bl.a. af aftalen, at "Aftaleparterne er enige om at ændre N-indfasningsordningen til akvakultur således, at den resterende havbrugspulje fjernes fra ordningen."

havbrug. Påbud efter § 41 kan dog som udgangspunkt ikke meddeles, indtil der er forløbet otte år efter meddelelsen af godkendelsen (retsbeskyttelse), jf. § 41 a, stk. 1.

En miljøgodkendelses 8-årige retsbeskyttelse kan gennembrydes i en række tilfælde, således at der om nødvendigt også i denne periode kan gives påbud efter § 41, jf. § 41 a, stk. 2-3. Det gælder bl.a., enten hvis der er fremkommet nye oplysninger om forureningens skadelige virkninger, hvis forureningen medfører miljømæssige skadevirkninger, der ikke kunne forudses ved godkendelsens meddelelse, hvis forureningen i øvrigt går ud over det, som blev lagt til grund ved godkendelsens meddelelse, hvis der sker væsentlige ændringer i de krav, der stilles til anvendelse af bedst tilgængelig teknik, eller hvis det er nødvendigt for at opfylde EU-retlige krav eller andre internationale forpligtelser.

Efter der er forløbet otte år efter meddelelsen af en godkendelse, kan tilsynsmyndigheden tage godkendelsen op til revurdering og ændre vilkår i godkendelsen ved påbud, og herudover kan tilsynsmyndigheden nedlægge forbud imod fortsat drift, jf. hhv. miljøbeskyttelseslovens § 41 b og § 41.

Reglerne om retsbeskyttelse og om revurdering omfatter alene virksomheder, som er reguleret af en miljøgodkendelse

Med hensyn til de havbrug, der *endnu ikke* er overgået til en miljøgodkendelse og derfor producerer efter deres hidtidige havbrugstilladelse, bemærkes, at disse er godkendelsespligtige virksomheder. Henset til, at miljøbeskyttelseslovens § 41 angår listevirksomheder (dvs. godkendelsespligtige virksomheder) finder bestemmelsen også anvendelse på sådanne virksomheder, som endnu ikke er overgået til en miljøgodkendelse.

3.2.2 Fiskerilovgivningen

3.2.2.1 Tilladelse til opdræt i havbrug – placeringstilladelse

En miljøgodkendelse udstedt efter miljøbeskyttelsesloven kan først udnyttes, når der er meddelt en placeringstilladelse efter fiskeriloven. Oprindeligt var Fiskeriministeriet myndighed for området, herefter Fiskeridirektoratet, dernæst NaturErhvervstyrelsen og senere Landbrugs- og Fiskeristyrelsen. Senest er myndighedskompetencen for udstedelse af placeringstilladelser i 2018 flyttet til Miljøstyrelsen¹¹.

Saltvandsfiskeriloven fra 1986

Den 1. juli 1986 trådte lov nr. 306 af 4. juni 1986 om saltvandsfiskeri i kraft. Loven havde bl.a. til formål at samle og præcisere bestemmelserne om opdræt af fisk med henblik på at tage højde for den stigende betydning af havbrug. Loven skulle bl.a. sikre en bedre styring med havbrugenes udviklingsmuligheder set i forhold til den hidtil gældende regulering heraf.

Der blev bl.a. indført et udtrykkeligt krav om, at opdræt i havbrug krævede en tilladelse (placeringstilladelse) fra fiskeriministeren, jf. lovens § 14, stk. 1, 1. pkt. Relevante myndigheder og organisationer, som kunne blive berørt af etableringen af havbrug, skulle høres, jf. § 14, stk. 1, 2. pkt. Af § 14, stk. 1, 3. pkt. fremgik det, at en ansøgning om tilladelse efter loven samtidig gjaldt som en ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning. Endelig stod der i § 14, stk. 1, sidste pkt., at fiskeriministeren kunne fastsætte de vilkår, herunder eventuelle krav om tidsbegrænsning, som skulle være gældende for placeringstilladelser.

¹¹ Ved brev af 24. januar 2018 blev Miljøstyrelsen bemyndiget til at udøve en række beføjelser efter fiskeriloven, herunder at udstede placeringstilladelser efter havbrugsbekendtgørelsen. Dette er efterfølgende indsat i bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.

Lovens § 14, stk. 2-7 indeholdt herudover bl.a. regler om, at der ikke måtte meddeles tilladelse til nye havbrug i fjordområder, at ministeren under visse forudsætninger kunne give undtagelse fra forbuddet om etablering i fjordområder, at ministeren kunne fastsætte regler om afgrænsning af fjordområder, og at der kunne udstedes helt eller delvist forbud mod fiskeri i det område, hvor der meddeles tilladelse til havbrug.

Af bemærkningerne til lovens § 14 blev det fremhævet, at tilladelsen skulle meddeles i henhold til anden lovgivning og de hensyn, som blev varetaget herved, herunder miljølovgivningen (f. eks. miljøbeskyttelsesloven som bekendtgørelse om saltvandsbaseret fiskeopdræt havde hjemmel i, jf. ovenfor), og under hensynstagen til fiskeriet og fiskernes interesser.

Bekendtgørelse om etablering og drift af havbrug fra 1991

Den 15. marts 1991 trådte bekendtgørelse nr. 122 af 1. marts 1991 om etablering og drift af havbrug i kraft. Bekendtgørelsen havde hjemmel i saltvandsfiskeriloven, og med bekendtgørelsen blev der fastsat nærmere regler om, på hvilke vilkår der kunne gives en placeringstilladelse efter saltvandsfiskeriloven.

Det fremgik af bekendtgørelsens § 1, stk. 2, at ansøgninger om tilladelse til etablering af nye havbrug, og ansøgninger om udvidelse og forlængelse af eksisterende tilladelse skulle indsendes til amtsrådet efter bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt, jf. 3.2.1.1., samt at amtsrådet skulle fremsende en kopi af ansøgningen til Fiskeriministeriet.

Fiskeriministeriet skulle herefter træffe afgørelse på baggrund af en samlet vurdering af de i ansøgningen angivne oplysninger samt foretage høring af en række nærmere bestemte myndigheder og organisationer, jf. bekendtgørelsens § 3, stk. 1, og § 3, stk. 2, 1. pkt. Disse omfattede på daværende tidspunkt Skov- og Naturstyrelsen, Farvandsvæsenet, Kystinspektoratet, Danmarks Fiskeri- og Havundersøgelser, den lokale fiskeriinspektør og Dansk Fiskeriforening/Danmarks Havfiskeriforening. På baggrund af høringsparternes udtalelser og Fiskeriministeriets samlede vurdering af disse og af ansøgningsmaterialet kunne der meddeles en placeringstilladelse. Efter bekendtgørelsens § 4, stk. 1, skulle der i tilladelsen være de vilkår, som var opstillet af henholdsvis de hørte myndigheder og af Fiskeriministeriet. Disse kunne bl.a. angå afmærkning, udnyttelse af tilladelsen, opretholdelse af tilladelsen m.v.

Endelig skulle havbrugene efter bekendtgørelsens § 5 årligt afgive oplysninger om produktionsmængder, foderforbrug og oplysninger i øvrigt af teknisk, økonomisk og driftsmæssig karakter. Af bekendtgørelsens bilag fremgik de fjordområder, hvor der ikke kunne meddeles tilladelse til etablering af nye havbrug.

Det fremgik af bekendtgørelsens § 3, stk. 2, 2. pkt., at ansøgningen om placeringstilladelse kunne kun imødekommes, hvis der forelå endelig afgørelse efter Miljøministeriets bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt. Denne bekendtgørelse blev dog ophævet i forbindelse med, at havbrug blev omfattet af et krav om miljøgodkendelse i 2006. Se nærmere herom i afsnit 3.2.1.1. Der blev på baggrund heraf dog ikke foretaget en konsekvensrettelse af reglerne i bekendtgørelse om etablering og drift af havbrug.

Fiskeriloven

Den 1. januar 2000 blev store dele af saltvandsfiskerilovens bestemmelser ophævet, herunder regler om placeringstilladelse til havbrug, og samlet i en ny lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven), jf. lov nr. 281 af 12. maj 1999, jf. bekendtgørelse nr. 864 af 2. december 1999 om ikrafttræden af fiskeriloven. Hovedsigtet med fiskeriloven var at skabe et overskueligt, sammenhængende og tidssvarende nationalt regelsæt for fiskeriet.

Bestemmelserne vedrørende krav om placeringstilladelse til havbrug, jf. § 14 i saltvandsfiskeriloven, blev videreført i fiskerilovens §§ 66 og 67, jf. lovens kapitel 13. Det fremgik af bemærkningerne til fiskeriloven, at en række af bestemmelser om placeringstilladelse til havbrug blev forkortet og opdelt i flere paragraffer, som skulle gøre bestemmelserne mere overskuelige. Det fulgte yderligere af bemærkningerne, at det var hensigten at opretholde

ordningen om placeringstilladelser til havbrug. Derudover blev der med loven tillige indført en regel i § 69 om, at der ikke må lægges hindringer i vejen for lovlig opdrætsvirksomhed.

Af fiskerilovens § 137, stk. 3, fremgår det endvidere, at eksisterende regler, som er fastsat med hjemmel i bl.a. den tidligere saltvandsfiskerilov, opretholdes, indtil reglerne afløses af regler fastsat med hjemmel i fiskeriloven. Bekendtgørelse nr. 122 af 1. marts 1991 om etablering og drift af havbrug blev derfor ikke ændret eller ophævet som følge af fiskerilovens ikrafttrædelse.

Bestemmelserne i fiskerilovens §§ 66 og 67, jf. lovens kapitel 13, er sidenhen blevet ændret ad to omgange, jf. lov nr. 406 af 1. juni 2005 og lov nr. 317 af 31. marts 2007.

I forbindelse med ændringen i 2005, jf. lov nr. 406 af 1. juni 2005, blev bl.a. titlen på kapitel 13 i loven ændret fra "havbrug" til "opdræt i saltvand". Ændringen skulle tydeliggøre, at bestemmelserne i kapitlet skulle gælde for både havbrug, hvor fisken fodres, og for opdrætsanlæg for muslinger, østers og andre toskallede bløddyr, hvor der ikke fodres. Derudover blev der skabt mulighed for, at der kunne fastsættes regler om overdragelse af rettigheder ifølge en tilladelse til etablering, udnyttelse og drift af opdrætsanlæg.

I forbindelse med ændringen i 2007, jf. lov nr. 317 af 31. marts 2007, blev bestemmelsen i § 66, stk. 2 præciseret. Loven tilsigtede at give en nærmere angivelse af en række centrale vilkår, der kan stilles i forbindelse med en placeringstilladelse. Det blev bl.a. præciseret i bemærkningerne til loven, at man kan stille vilkår om prøveudtagning, hvilket f.eks. kan være relevant, hvis der er behov for at få nøjagtige oplysninger om havbunden på det sted, hvor opdrætsanlægget er placeret. Ændringen af § 66, stk. 2 omhandlede næsten udelukkende præciseringer. Af bemærkningerne til loven fremgik det, at den eneste ændring i forhold til den gældende retstilstand var, at der blev indført valgfrihed mellem at stille bankgaranti og tegne forsikring som sikkerhed for dækning af udgifter ved anlæggets ophør.

Det følger af § 66 i fiskeriloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019 med senere ændringer, at opdræt af fisk på dansk fiskeriterritorium kun må finde sted efter tilladelse fra miljøministeren for så vidt angår havbrug (fisk)¹². Det fremgår af loven, at en ansøgning om tilladelse efter loven samtidig gælder som ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at "tilladelse efter anden lovgivning" bl.a. omfatter godkendelse i henhold til regler fastsat med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven. Ministeren kan yderligere fastsætte vilkår for en tilladelse, herunder om tidsbegrænsning, prøveudtagning og dokumentation for sikkerhedsstillelse i form af enten forsikring eller bankgaranti til dækning af udgifter ved anlæggets ophør. Ministeren fastsætter endvidere vilkår i henhold til anden lovgivning, som er fastlagt af vedkommende myndighed.

Herudover følger det af den gældende fiskerilov, at ministeren kan fastsætte regler om tilladelse til etablering, udnyttelse og drift af opdrætsanlæg. Ministeren kan tilsvarende fastsætte regler om, at en tilladelse forudsætter, at ansøgeren opfylder krav til praktisk og teoretisk uddannelse. Endelig kan ministeren fastsætte regler om, at rettigheder ifølge en tilladelse til etablering, udnyttelse og drift af opdrætsanlæg kan overdrages, jf. lovens § 67.

Gældende bekendtgørelse om etablering og drift af havbrug fra 2017

Den 1. januar 2017 trådte bekendtgørelse nr. 1489 af 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug i kraft. Bekendtgørelsen afløste den tidligere bekendtgørelse nr. 122 af 1. marts 1991 og er udstedt med hjemmel i fiskeriloven, herunder §§ 66 og 67. Efter bekendtgørelsens § 1, stk. 1 er etablering og drift af havbrug betinget af en tilladelse.

¹² Ved kongelig resolution af 19. december 2019 blev ressortansvaret for sager om opdræt af fisk i saltvand på dansk fiskeriterritorium (havbrug), jf. kapitel 13 i lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven), jf. lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019 med senere ændringer, dog bortset fra sager om opdræt af pighuder samt krebs- og bløddyr, overført fra ministeren for fødevarer, fiskeri og ligestilling til miljøministeren.

Det følger af bekendtgørelsen, at NaturErhvervstyrelsen behandler ansøgninger om placeringstilladelse og meddeler den endelige placeringstilladelse efter bekendtgørelse om etablering og drift af havbrug. Myndighedsansvaret for de tilladelser, der meddeles i medfør af bekendtgørelsen, er efterfølgende blevet overdraget til Miljøstyrelsens, jf. § 40, nr. 10 og 11 i bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.

Sagsbehandlingen sker på baggrund af en ansøgning fra havbruget. Efter § 1, stk. 3, skal følgende oplysninger indgå i en ansøgning: 1) Den ønskede placering af havbruget, angivet med koordinater i grader og minutter, 2) Mængden af fisk der forventes produceret pr. år, angivet i kilo, og 3) Størrelsen af den forventede udledning af kvælstof pr. år, angivet i kilo.

Inden der træffes afgørelse, skal den ansvarlige myndighed foretage en høring af de i bekendtgørelsen oplistede relevante myndigheder og organisationer. Det sker bl.a. for at undersøge, om den ansøgte placering er i konflikt med andre interesser (fysiske, fiskerimæssige, miljømæssige, sejlruiter mv.). Efter bekendtgørelsens § 3, stk. 1, er følgende organisationer og myndigheder høringsparter: Dansk Akvakultur, Danmark Fiskeriforening Producent Organisation, Danmarks Naturfredningsforening, Danmarks Sportsfiskerforbund, DTU Aqua, Friluftsrådet, Geodatastyrelsen, Kystdirektoratet, Naturstyrelsen, Styrelsen for Vand- og Naturforvaltning (nu Miljøstyrelsen), Søfartsstyrelsen og WWF Verdensnaturfonden.

Det følger af bekendtgørelsens § 3, stk. 2, at der skal træffes afgørelse på baggrund af en samlet vurdering af de i ansøgningen angivne oplysninger, jf. § 1, stk. 3, og de i stk. 1 nævnte myndigheder og organisationers udtalelser. Tilladelser efter bekendtgørelsen må først udnyttes, når der foreligger en miljøgodkendelse efter § 33 i miljøbeskyttelsesloven, jf. § 3, stk. 3.

Efter § 4 gælder der en række vilkår for ansøgningerne, herunder om afmærkning, opretholdelse af tilladelsen, udnyttelse af tilladelsen og sikkerhedsstillelse. Det følger endvidere af bekendtgørelsens § 5, at tilladelsen gælder i 10 år fra tilladelsens udstedelse, medmindre andet fremgår af tilladelsen.

Efter § 6 gælder der for havbrugene fortsat en pligt til årligt at indberette oplysninger om produktionsmængder og foderforbrug og oplysninger i øvrigt af teknisk, økonomisk og driftsmæssig karakter.

Der er med bekendtgørelsen indført en årlig ansøgningsrunde for ansøgninger i Kattegat med ansøgningsfrist 1. april. I tilfælde, hvor der i ansøgningerne er overlap af områder, hvortil der søges om tilladelse til etablering af havbrug, prioriteres placeringstilladelser således, at den ansøgning med størst forventede produktion går forud for ansøgere med en forventet mindre produktion. Bekendtgørelsen indeholder en model til prioritering af ansøgninger i tilfælde af, at flere søger placering i samme område. Hvis to ansøgere har samme forventede produktion prioriteres ansøgere med forventet lavere udledning af kvælstof. Hvis den forventede produktion og udledning er den samme, trækkes lod mellem ansøgere på samme placering.

3.2.3 VVM-direktivet og miljøvurderingsloven

VVM-direktivet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2011/92/EU om vurdering af visse offentlige og private projekters indvirkning på miljøet, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/52/EU, stiller en række krav om forudgående høring og miljømæssig vurdering af projekter, der vil kunne påvirke miljøet væsentligt. Direktivet er – for så vidt angår havbrug – implementeret i dansk ret ved lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM), jf. lovbekendtgørelse nr. 1225 af 25. oktober 2018 (miljøvurderingsloven).

Lovens bilag 1 og 2 indeholder en udtømmende opstilling af de projekter, der er omfattet af loven. De projekter, hvor der er obligatorisk krav om miljøvurdering, fremgår af bilag 1, og de projekter, som er underlagt krav om forudgående screening, fremgår af bilag 2.

Havbrug, der kan karakteriseres som intensivt fiskeopdræt, er omfattet af bilag 2, punkt 1.f, om intensivt fiskeopdræt. Såfremt et havbrug vurderes at kræve afværgende og/eller kompenserende foranstaltninger, kan sådanne foranstaltninger som selvstændige projekter være omfattet af en eller flere projektkategorier.

3.2.3.1 Screeningsafgørelse eller afgørelse efter § 25

Den lovpligtige og forudgående screening af bilag 2-projekter har til formål at fastslå, om projektet ud fra navnlig sin art, placering og dimensioner kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, og projektet derfor er omfattet af krav om miljøvurdering. De kompetente myndigheder følger miljøgodkendelseskompetencen for havbrug, jf. afsnit 3.2.1.3. Det betyder, at kommunalbestyrelsen er kompetent myndighed for havbrug, hvor det samlede anlæg er beliggende nærmere end 1 sømil fra kysten, og Miljøstyrelsen er kompetent myndighed for havbrug beliggende længere ude, jf. miljøvurderingslovens § 17, stk. 3. Den kompetente myndighed skal – før screeningsafgørelsen træffes – foretage en høring af berørte myndigheder, jf. lovens § 35, stk. 1.

Vurderer den kompetente myndighed på baggrund af screeningen, at projektet ikke kan antages at få væsentlig indvirkning på miljøet, træffer myndigheden afgørelse om, at der ikke skal gennemføres en miljøkonsekvensvurdering, jf. miljøvurderingslovens § 21. Projektet må dog ikke påbegyndes, før myndigheden *skriftligt* har meddelt ansøger, at projektet ikke antages at kunne få væsentlig indvirkning på miljøet, jf. § 16.

Vurderer myndigheden omvendt på baggrund af screeningen, at projektet kan forventes at få væsentlig indvirkning på miljøet, skal myndigheden træffe afgørelse om, at projektet er omfattet af krav om miljøvurdering og tilladelse.

Screeningsafgørelsen skal uanset udfald begrundes, jf. § 21, stk. 2 og offentliggøres, jf. § 36. Afgørelsen kan endvidere påklages for så vidt angår retlige spørgsmål, jf. § 49.

Når et bilag 2-projekt, som efter en screening er afgjort som værende omfattet af krav om miljøvurdering, vil det blandt andet indebære, at der skal udarbejdes en miljøkonsekvensrapport, jf. § 20, og at der skal foretages høring af berørte myndigheder og offentligheden, jf. § 35, stk. 1.

Kravet om VVM-tilladelse til projektet erstattes af miljøgodkendelsen, som derved træder i stedet for tilladelsen efter miljøvurderingslovens § 25, jf. således miljøvurderingsbekendtgørelsen nr. 913 af 30. august 2019 § 9, nr. 2. En tilladelse, som efter anden lovgivning erstatter VVM-tilladelsen, kan påklages efter den særlov, som indeholder hjemmelen til tilladelsen, dvs. i forhold til miljøgodkendelse af havbrug efter miljøbeskyttelsesloven, jf. § 49, stk. 3.

Endelig bemærkes det, at den kompetente myndighed skal anvende en fælles procedure eller samordnet procedure eller en kombination af disse, hvis projektet forudsætter, at der foretages en vurdering efter lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) samt en vurdering efter bekendtgørelse om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter.

3.2.3.2 Krav om VVM ved forlængelse af tilladelse

Det er væsentligt at bemærke, at mens nye konkrete havbrugsprojekter er omfattet af miljøvurderingsloven, gælder dette ikke nødvendigvis ved fornyelse eller forlængelse af en *eksisterende* tilladelse.

Se således EU-domstolen dom af 17. marts 2011 i sag C-275/09 (Bruxelles Lufthavn), særligt præmis 19-34. Sagen omhandlede en eksisterende lufthavn, Bruxelles-National, som først blev underlagt krav om miljøgodkendelse for driften i 1999. Den 1. februar 2000 blev lufthavnen tildelt en miljøgodkendelse for fem år. Den 5. januar 2004 indgav lufthavnen ansøgning om miljøgodkendelse til fortsat drift og en ændring i form af tilførsel af parceller.

EU-domstolen slog i sagen fast, at VVM-direktivets projektbegreb ikke omfatter fornyelse af en eksisterende godkendelse til en virksomhed, når der ikke er tale om anlægsarbejder eller andre fysiske indgreb, som ændrer områdets fysiske karakteristika. VVM-direktivet finder dermed ikke anvendelse i sådanne tilfælde.

3.2.4 Habitatdirektivet

Habitatdirektivet, jf. Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter, og fuglebeskyttelsesdirektivet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/147 af 30. november 2009 om beskyttelse af vilde fugle, har til formål at bevare en række arter og naturtyper, som er sjældne, truede eller karakteristiske ved bl.a. at udpege særlige områder (habitat- og fuglebeskyttelsesområder), hvor disse arter og naturtyper er beskyttede. Den overordnede målsætning er at sikre eller genoprette en gunstig bevaringsstatus for de arter eller naturtyper, som er omfattet af direktiverne.

Habitatområderne udgør sammen med fuglebeskyttelsesområderne og Ramsar-områderne, som er udpeget i henhold til Konvention af 2. februar 1971 om vådområder af international betydning navnlig som levesteder for vandfugle (Ramsar-konventionen), Natura 2000-områderne. Natura 2000-områderne er et netværk af beskyttede naturområder i EU. Nogle af områderne er både fuglebeskyttelses-, habitat- og Ramsar-område på én gang.

Habitatdirektivets artikel 6 spiller en central rolle for Natura 2000-områderne, da bestemmelsen indeholder de nærmere krav til forvaltning af områderne. Habitatdirektivets artikel 6, stk. 1, fastsætter kravene til bevaringsforanstaltninger, og artikel 6, stk. 2, forpligter medlemsstaterne til at træffe foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyperne og levestederne for arterne samt undgå forstyrrelser af de arter, som områderne er udpeget for at beskytte.

Habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, indeholder procedurer for habitatvurdering af projekter og planer for at undgå at skade udpegningsgrundlaget, mens artikel 6, stk. 4, giver mulighed for under særlige betingelser at tillade projekter og planer, selvom disse kan skade udpegningsgrundlaget for områderne.

Artikel 6, stk. 3, indebærer, at myndigheden indledningsvist skal foretage en vurdering (en "*væsentlighedsvurdering*") af, om det kan udelukkes, at projektet i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke Natura 2000-område væsentligt, herunder om bevaringsstatus for de arter og/eller naturtyper, som området er udpeget for at beskytte (kaldet udpegningsgrundlaget), vil blive påvirket væsentligt.

I det følgende beskrives hhv. væsentlighedsbegrebet, habitatkonsekvensvurdering og skadesbegrebet nærmere, således som begreberne er fastslået ved EU-domstolens praksis, i EU-Kommissionens vejledning om forvaltning af Natura 2000-lokaliteter¹³ og i Miljøstyrelsens vejledning, som har været sendt i offentlig høring fra d. 28. august til d. 21. oktober 2019¹⁴.

3.2.4.1 Væsentlighedsvurdering

¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2019:033:FULL&from=EN>

¹⁴ <https://hoeringsportalen.dk/Hearing/Details/63152>

Væsentlighedsvurderingen (habitatscreeningen) har til formål at afdække, om der skal gennemføres en fuld habitatkonsekvensvurdering forud for godkendelse af planer og projekter. Afgørende er, om planen eller projektet kan påvirke et eller flere Natura 2000-områder væsentligt.

Om den indledende screening har EU-domstolen udtalt, at når en plan eller et projekt, der ikke er direkte forbundet med eller nødvendigt for en lokalitets forvaltning, risikerer at skade bevaringsmålsætningen for lokaliteten, skal planen eller projektet kunne anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Bedømmelsen af nævnte risiko skal foretages i lyset af lokalitetens særlige kendetegn og miljømæssige vilkår¹⁵.

Domstolen har dermed understreget, at påvirkningen skal vurderes ud fra, om den er så væsentlig, at gunstig bevaringsstatus ikke kan opretholdes, eller der ikke kan opnås gunstig bevaringsstatus eller – når mere præcise mål er fastsat - de mål, som opstilles i Natura 2000-planen. Naturtyperne og arterne skal således være stabile eller i fremgang.

EU-Kommissionens vejledning indeholder også fortolkningsbidrag i forhold til at fastlægge, hvornår der foreligger *væsentlig påvirkning*. Heraf fremgår det bl.a., at:

- Begrebet "væsentlig" skal fortolkes objektivt. Det indebærer et behov for en konsekvent og uvilkårlig tilgang, hvad der er "væsentlig" for at sikre, at Natura 2000 fungerer som et sammenhængende net.
- Betydningen af virkninger skal fastsættes i henhold til de særlige egenskaber og miljømæssige betingelser for den beskyttede lokalitet, der berøres af planen eller projektet, og navnlig tage lokalitetens bevaringsmålsætninger og økologiske kendetegn i betragtning.
- Væsentlighed varierer afhængigt af faktorer såsom en virknings omfang, type, udbredelse, varighed, intensitet, tidspunkt, sandsynlighed, kumulative virkninger og de pågældende naturtypers og arters sårbarhed.
- Selv en meget lille, men varig reduktion af et areal af en prioriteret naturtype er at betragte som en skade på et Natura 2000-områdes integritet¹⁶. Planer eller projekter, der kun vil kunne indebære reduktion eller ødelæggelse af et areal af en naturtype eller levested, kan dermed i indebære en væsentlig påvirkning.
- I tråd med forsigtighedsprincippet kan man ikke undlade at foretage en vurdering, selv om det ikke er sikkert, at der er tale om væsentlig påvirkning. Konsekvensvurdering udløses således ikke af vished om, men af sandsynligheden for væsentlig påvirkning. Den blotte sandsynlighed eller risiko for en væsentlig påvirkning på et Natura 2000-område er således tilstrækkelig til at udløse krav om habitatkonsekvensvurdering.
- For vurderingen af om en påvirkning af et Natura 2000-område er væsentlig, er det nødvendigt at alle relevante aspekter af en plan eller et projekt er beskrevet, dvs. beskrivelsen skal omfatte alle tidsmæssige faser af en plan eller projekt, herunder mulige skadevirkninger både i en anlægsfase og en eventuel efterfølgende driftsfase.
- Det er ikke kun påvirkninger fra planer og projekter i et beskyttet område, der er omfattet af direktivet. Vurderingen skal dermed også omfatte den udvikling, som finder sted uden for Natura 2000-område, men som alligevel (indirekte) kan påvirke det beskyttede miljø væsentligt.
- Kombinationen med andre planer og projekter skal også overvejes for at tage kumulative virkninger i forbindelse med vurderingen af den pågældende plan eller det pågældende projekt i betragtning.
- Potentielle kumulative virkninger bør vurderes ved hjælp af velfunderede hoveddata og ikke kun på baggrund af kvalitative kriterier. De bør også vurderes som en integreret del af den samlede vurdering og ikke blot som refleksioner i slutningen af vurderingsprocessen.

¹⁵ Se bl.a. EU-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Waddenzee), præmis 49.

¹⁶ Se EU-domstolens dom af 11. april 2013 i C-258/11 (Sweetman), præmis 39-48

Omvendt vurderes det, at der efter omstændighederne inden for rammerne af reglerne er mulighed for at vedtage planer eller gennemføre projekter som medfører en vis negativ påvirkning på et Natura 2000-område. Af Miljøstyrelsens vejledning fremgår følgende:

"I den anden ende af skalaen må det antages, at en påvirkning som udgangspunkt ikke er væsentlig,

- hvis påvirkningen skønnes at indebære negative udsving i bestandsstørrelser, der er mindre end de naturlige udsving, der anses for at være normale for den pågældende art eller naturtype, eller*
- hvis den beskyttede naturtype eller art skønnes hurtigt og uden menneskelig indgriben at ville opnå den hidtidige tilstand eller en tilstand, der skønnes at svare til eller være bedre end den hidtidige tilstand. Som hovedregel vurderes det, at der er tale om kort tid, hvis der sker en naturlig reetablering af naturens tilstand inden for ca. et år. Midlertidige forringelser eller forstyrrelser i en eventuel anlægsfase, der ikke har efterfølgende konsekvenser for de arter og naturtyper Natura 2000-området er udpeget for at beskytte, er almindeligvis ikke væsentlig påvirkning.*

Der er således inden for rammerne af reglerne mulighed for at vedtage planer eller gennemføre projekter som medfører en vis negativ påvirkning, hvis blot denne påvirkning kan rummes inden for de naturlige udsving, eller hvis der kan ske reetablering inden for kort tid, der som nævnt ovenfor kan være op til et år"¹⁷.

3.2.4.2 Habitatkonsekvensvurderingen

Kan det ikke udelukkes, at en plan eller projekt vil indebære væsentlig virkning på de relevante Natura 2000-områder, skal der gennemføres en habitatkonsekvensvurdering med henblik på at afdække, om planen eller projektet kan skade områderne.

Habitatkonsekvensvurderingen skal omfatte alle aspekter af en plan eller projekt, som i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter skønnes at kunne påvirke Natura 2000-områdets udpegningsgrundlag. Disse aspekter skal identificeres under hensyn til den bedste videnskabelige viden på området¹⁸. Vurderingen skal derfor også omfatte den kumulative virkning.

Konsekvensvurderingen skal være af en sådan beskaffenhed, at myndigheden kan sikre sig, at det kan afvises, at en plan eller projekt skader området, dvs. myndigheden skal ud fra et videnskabeligt synspunkt uden rimelig tvivl kunne fastslå, at planen eller projektet ikke har skadelige virkninger på det eller de relevante områders integritet. Habitatkonsekvensvurdering skal således være tilstrækkelig detaljeret og begrundet til at kunne dokumentere fravær af skadelige virkninger på baggrund af den bedste tilgængelige videnskabelige viden på området¹⁹. Der er tale om en høj prioritering af et sikkert fagligt grundlag.

3.2.4.3 Skadesbegrebet

Myndighederne kan først godkende en plan eller et projekt, der kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt, når de har sikret sig, at planen eller projektet ikke skader områdets integritet.

¹⁷ Se Miljøstyrelsens forslag til habitatvejledning afsnit 4.5.1.

¹⁸ Se EU-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Waddenzee), præmis 54.

¹⁹ Se EU-domstolens dom af 7. september 2004 i sag C-127/02 (Waddenzee), præmis 61.

Et områdes integritet kan i praksis defineres ud fra den samlede sum af et områdes økologiske struktur, funktion og de økologiske processer i hele områdets udstrækning, som gør det muligt at opretholde de levesteder og bestande af arter, som området er udpeget for.

Spørgsmålet om skade på områdets integritet knytter sig til, hvordan planen eller projektet kan påvirke Natura 2000-områdets bevaringsmålsætning²⁰. Bevaringsmålsætningen forudsætter, at lokaliteten opretholdes i (eller bevæger sig i retning af) en gunstig bevaringsstatus eller modsætningsvis, at planen eller projektet ikke må have negativ indflydelse på opretholdelsen eller opnåelsen af gunstig bevaringsstatus eller Natura 2000-planens målsætninger for udpegningsgrundlaget for Natura 2000-området²¹.

Bevaringsmålsætningerne for de enkelte Natura 2000-områder fastlægges i den Natura 2000-plan, som Miljøstyrelsen udarbejder for de enkelte områder. Natura 2000-planen gælder for de arter- og naturtyper, som Natura 2000-området er udpeget for at beskytte. At undgå skade på områdets integritet indebærer således i udgangspunktet, at der ikke må ske skade på områdets udpegningsgrundlag²².

Det er væsentligt at bemærke, at der ikke er knyttet et væsentlighedskriterium til skadesbegrebet. Forsigtighedsprincippet indebærer endvidere, at hvis der er videnskabeligt grundlag for rimelig tvivl om skadevirkninger, skal denne tvivl komme Natura 2000-områder til gode. Hensynet til de udpegede områder skal vægtes højest²³.

I overensstemmelse hermed følger det af EU-Domstolens praksis, at der er en meget snæver margin for, hvad der skal betragtes som skade på et Natura 2000-områdes integritet, jf. dom af 11. april 2013 i sag C-258/11 (Sweetman), hvor et projekt, der medførte et tab af ca. 0,5 % af en prioriteret naturtypes areal, i sig selv var at betragte som en skade²⁴.

3.2.4.4 Fravigelse af beskyttelseskravet

Det overordnede princip i habitatdirektivet er, at beskyttelsen af arter og naturtyper ikke kan fraviges. Artikel 6, stk. 4, indeholder imidlertid mulighed for at fravige beskyttelsen i helt særlige tilfælde. Beskyttelsen kan kun fraviges i tilfælde, hvor der foreligger bydende nødvendige hensyn til væsentlige samfundsinteresser, herunder af økonomisk eller social art, og hvor der ikke findes alternativer.

Fravigelse er betinget af, at der træffes alle de nødvendige kompensationsforanstaltninger for at sikre, at sammenhængen i Natura 2000-netværket bevares.

3.2.4.5 Implementering af habitatdirektivet

Habitatdirektivet og fuglebeskyttelsesdirektivet er særligt implementeret i dansk ret ved bl.a. miljømålsloven, jf. lovbeholdtgørelse nr. 119 af 26. januar 2017, og lov om skove, jf. lovbeholdtgørelse nr. 315 af 28. marts 2019, som

²⁰ Se EU-domstolens dom af 11. april 2013 i C-258/11 (Sweetman), præmis 32

²¹ Se Miljøstyrelsens forslag til habitatvejledning afsnit 4.6.1.

²² Se Miljøstyrelsens forslag til habitatvejledning afsnit 4.6.1.

²³ Se Miljøstyrelsens forslag til habitatvejledning afsnit 4.6.1.

²⁴ Se EU-domstolens dom af 11. april 2013 i C-258/11 (Sweetman), præmis 35-37 og 40.

fastsætter kravene til Natura 2000-planlægningen, samt bekendtgørelse nr. 1595 af 6. december 2018 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter (habitatbekendtgørelsen), der udpeger Natura 2000-områderne og fastsætter regler for deres administration.

Direktivet er også implementeret i anden lovgivning, herunder fiskeriloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019 med senere ændringer.

Habitatbekendtgørelsen

Det følger af habitatbekendtgørelsens § 7, stk. 6, nr. 6, at godkendelse af virksomheder efter miljøbeskyttelseslovens § 33, dvs. listevirksomheder som f. eks. havbrug, er omfattet af bekendtgørelsens § 6.

I overensstemmelse med habitatdirektivet indebærer dette, at der, inden der kan meddeles godkendelse, skal foretages en vurdering af, om havbruget kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Hvis dette vurderes at være tilfældet, skal der foretages en nærmere konsekvensvurdering af havbrugets virkning på Natura 2000-området. Viser vurderingen, at havbruget vil skade et Natura 2000-områdes integritet, kan der ikke meddeles godkendelse.

Fiskeriloven

Fiskeriloven indeholder i kapitel 3 b (jf. §§ 10 d – 10 j) bestemmelser om bevaring og beskyttelse m.v. af visse naturtyper, vilde dyr og planter. Kapitel 3 b blev indsat i fiskeriloven ved lov nr. 489 af 17. juni 2008 om ændring af lov om fiskeri og fiskeopdræt, som trådte i kraft den 1. juli 2008. Det fremgår af lovbemærkningerne til fiskeriloven, at formålet med ændringsloven bl.a. var at implementere habitatdirektivet, så habitatdirektivets bestemmelser blev gennemført fuldt ud i forhold til fiskeri og fiskeopdræt.

Fiskerilovens § 10 d, stk. 1, implementerer habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Bestemmelsen fastslår således, at miljøministeren for så vidt angår havbrug (fisk)²⁵ fastsætter regler vedrørende fiskeri og fiskeriopdrætsaktiviteter omfattet af denne lov for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arterne i internationale beskyttelsesområder samt forstyrrelse af de arter, som områderne er udpeget for, hvis disse forstyrrelser har betydelige konsekvenser for målsætningerne i habitatdirektivet.

Bestemmelsen sigter bl.a. mod muligheden for at træffe passende foranstaltninger over for aktiviteter, der er i gang, når en lokalitet bliver udpeget, eller efterfølgende er blevet tilladt i overensstemmelse med proceduren i habitatdirektivets artikel 6, stk. 3 og 4. Selvom en aktivitet er blevet tilladt i overensstemmelse med disse bestemmelser og dermed er tilpasset lokalitetens bevaringsmålsætninger, kan det ikke udelukkes, at en sådan aktivitet senere viser sig at kunne forårsage forringelse eller forstyrrelser, og i den situation pålægger bestemmelserne ministeren en handlepligt.

Fiskeriloven § 10 e, stk. 1, implementerer habitatdirektivets artikel 6, stk. 3. Bestemmelsen indebærer, at bl.a. placeringstilladelser til havbrug, jf. fiskerilovens § 66, der må antages i sig selv eller sammen med andre aktiviteter at kunne påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentlig, skal vurderes for aktivitetens virkning på lokaliteten under hensyn til bevaringsmålsætningerne for denne. I fiskeriloven benævnes den påkrævede vurdering en miljøkonsekvensvurdering, hvor den samme vurdering i andre sammenhænge, jf. afsnit 3.2.4.2 ofte benævnes en habitatkonsekvensvurdering eller en naturkonsekvensvurdering).

Dette betyder, at Miljøstyrelsen, som er myndighed for udstedelse af placeringstilladelser til havbrug, skal foretage en vurdering af, om havbruget kan antages i sig selv eller sammen med andre aktiviteter at kunne påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt, inden placeringstilladelsen udstedes.

²⁵ Se note 12

Kan en væsentlig påvirkning af et Natura 2000-område ikke udelukkes, skal der gennemføres en miljøkonsekvensvurdering, hvor der skal redegøres for, om havbruget kan skade Natura 2000-områdets integritet. En habitatvurdering (væsentlighedsvurdering og evt. miljøkonsekvensvurdering) kan ikke begrænses til en del af et projekt. En habitatvurdering skal derimod angå det fulde projekt, hvilket i denne sammenhæng vil være havbrugsvirksomhed. Dette kan bl.a. udledes af det projektbegreb, der skal anvendes, jf. EU-Kommissionens vejledning om habitatdirektivets artikel 6²⁶. Derudover vil kravet om at inddrage kumulative virkninger under alle omstændigheder indebære, at alle dele af projektet skal vurderes i forbindelse med habitatvurderingen. Det betyder, at en habitatvurdering, som gennemføres i forbindelse med ansøgning om placeringstilladelse, ikke kan begrænses til de anlægsforhold (bøjer, net mv.), som placeringstilladelsen angår. Habitatvurderingen skal således angå det fulde projekt, inkl. udledninger, miljøpåvirkninger mv.

Der er ikke et krav om at udarbejde flere habitatvurderinger i de tilfælde, hvor et projekt forudsætter flere tilladelser med selvstændige krav om habitatvurdering. Der bør i sådanne tilfælde ske koordinering. Den enkelte tilladelsesmyndighed skal dog selvstændigt og konkret tage stilling til spørgsmålet om habitatvurdering og træffe selvstændig afgørelse herom. Afgørelseskompetencen kan således ikke koordineres eller uddelegeres til anden myndighed.

Fiskerilovens § 10 e, stk. 2, bestemmer, at miljøkonsekvensvurderingen enten kan foretages af for så vidt angår havbrug miljøministeren²⁷ eller af den, der ansøger om tilladelse til at gennemføre aktiviteten. Ministeren kan afvise at foretage en miljøkonsekvensvurdering, hvis det på forhånd vurderes, at den ansøgte aktivitet vil være uforenelig med bevaringsmålsætningerne for lokaliteten, eller hvis omfanget af det ansøgte projekt vurderes at være uproportionalt i forhold til omkostningerne ved en miljøkonsekvensvurdering. Bestemmelsen indebærer, at det som udgangspunkt er staten, der skal afholde omkostninger til miljøkonsekvensvurdering, medmindre undtagelsesbestemmelsen finder anvendelse.

Af lovbemærkningerne fremgår det, at bestemmelsen skal sikre, at der ikke bruges ressourcer på at gennemføre en miljøkonsekvensvurdering i de tilfælde, hvor man på forhånd har vished for, at en sådan vurdering ikke kan resultere i en tilladelse. Der kan f.eks. tænkes situationer, hvor en ansøger ønsker en placeringstilladelse til et havbrug inde i eller i nærheden af et habitatområde, hvor der tidligere er gennemført vurderinger for andre mindre indgribende aktiviteter end i de ansøgte, og hvor der ikke er givet tilladelse. Eller der kan foreligge en ansøgning om placeringstilladelse til et havbrug i et område, hvor det ud fra bevaringsmålsætningerne umiddelbart kan fastslås, at aktiviteten vil være uforenelig med disse målsætninger. Fiskerilovens § 10 e, stk. 2 fordrer, at havbrug fortrinsvis søger om tilladelse i områder, der ikke er udpeget som internationale naturbeskyttelsesområder.

Fiskerilovens § 10 e, stk. 4, nr. 2 og § 10 f, stk. 1, implementerer fravigelsesbestemmelserne i habitatdirektivets artikel 6, stk. 4. Af bestemmelsen følger det, at der under visse omstændigheder kan gives tilladelse, hvis aktiviteten vurderes at kunne skade et habitatområde, hvis væsentlige samfundsinteresser, herunder af social eller økonomisk art, gør gennemførelsen bydende nødvendig. Det fremgår dog af bemærkningerne til bestemmelserne, at det ikke forventes, at der på fiskeriets område i nogen nævneværdig grad vil blive anledning til anvendelse af fravigelsesbestemmelser. Aktiviteter omfattet af fiskeriloven, herunder placeringstilladelser til havbrug, antages i de fleste tilfælde at have begrænset samfundsmæssig betydning i habitatdirektivets forstand.

3.2.5 Vandrammedirektivet og lov om vandplanlægning

²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=OJ:C:2019:033:FULL&from=EN>

²⁷ Se note 12

Vandrammedirektivet (Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF af 23. oktober 2000 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets vandpolitiske foranstaltninger) har til formål at fastlægge en ramme for beskyttelse af vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand. Medlemsstaterne skal ifølge direktivet opnå god tilstand for overfladevand og grundvand senest 22. december 2015, men kan under visse betingelser udskyde fristen til henholdsvis 2021 og 2027. Endvidere kan medlemsstaterne undtagelsesvist fastsætte mindre strenge krav til vandforekomsternes tilstand

Vandrammedirektivet er implementeret i dansk ret ved lov om vandplanlægning, jf. lovbekendtgørelse nr. 126 af 26. januar 2017 og bekendtgørelser udstedt i medfør af loven. De konkrete miljømål for vandplanlægningen er fastlagt i bekendtgørelse nr. 448 af 11. april 2019 om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster og er bindende for myndighederne. De fastlagte, bindende indsatser fremgår af bekendtgørelse nr. 449 af 11. april 2019 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter (indsatsbekendtgørelsen). Miljø- og Fødevareministeriet udstedte i juli 2017 en vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter.

De statslige, regionale og kommunale myndigheder skal som led i den samlede indsats efter § 8 i indsatsbekendtgørelsen ved administration af sektorlovgivningen forebygge forringelse af vandområderne og sikre, at opfyldelse af de miljømål, der er fastsat i bekendtgørelsen om miljømål for overfladevandområder og grundvandsforekomster, ikke forhindres. Afgørelser, der indebærer en direkte eller indirekte påvirkning af et vandområde, hvor miljømålet er opfyldt, kan kun træffes, hvis den ikke medfører en forringelse af vandområdets tilstand, jf. § 8, stk. 2. For vandområder, hvor miljømålet ikke er opfyldt, kan en afgørelse, der direkte eller indirekte påvirker vandområdet, kun træffes, hvis afgørelsen ikke medfører en forringelse af vandområdets tilstand, og hvis den ikke hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål, jf. § 8, stk. 3. Ved vurderingen af, om afgørelsen vil hindre opfyldelse af det fastlagte mål, skal det efter bekendtgørelsen tages i betragtning, om påvirkningen neutraliseres senere i planperioden.

Der kan desuden heller ikke gives godkendelse til udledning af kvælstof, hvis afgørelsen medfører en forringelse eller hindrer opfyldelse af det fastlagte miljømål i andre (tilstødende) kystvandområder.

Hvis myndigheden vurderer, at der ikke kan gives en tilladelse til udledning af kvælstof og fosfor efter indsatsbekendtgørelsens § 8, stk. 3, kan myndigheden efter bekendtgørelsens § 8, stk. 4, indbringe sagen for miljø- og fødevareministeren. Ministeren kan efter denne bestemmelse "i særlige tilfælde og efter en konkret vurdering" tillade, at myndigheder meddeler tilladelse til en øget påvirkning i form af merudledning af kvælstof og/eller fosfor til vandområder, der ikke har målopfylde på grund af næringsstofbelastning, og som der er opgjort et næringsstof-reduktionsbehov for.

I miljø- og fødevareministerens vurdering efter § 8, stk. 4, kan ifølge vejledningen til indsatsbekendtgørelsen bl.a. inddrages de konkrete lokale forhold i det eller de vandområder, der påvirkes af udledningen, omfanget af den øgede påvirkning, den samlede påvirkning af det eller de vandområder, der påvirkes af udledningen, udviklingen i den samlede påvirkning, omkostninger ved reduktion og proportionalitet, dvs. forholdet mellem projektets merbelastning og samfundets overordnede interesser i projektets gennemførelse m.v. Der var i november 2019 truffet afgørelse af miljø- og fødevareministeren i 3 sager efter § 8, stk. 4. I de tre sager blev der henholdsvis givet tilladelse til en merudledning af kvælstof årligt på 52 kg, 636 kg og 540 kg.

EU-Domstolen har i dom af 1. juli 2015, C-461/13 (Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. v Bundesrepublik Deutschland) fastslået, hvad der skal forstås ved "forringelse af tilstanden" af overfladevand. Ifølge EU-Domstolen er der tale om forringelse, når mindst et af kvalitetselementerne som omhandlet i direktivets bilag V, som er implementeret ved bekendtgørelse nr. 1001 af 29. juni 2016 om overvågning af overfladevandets, grundvands og beskyttede områders tilstand og om naturovervågning af internationale naturbeskyttelsesområders (overvågningsbekendtgørelsen) bilag 3, falder et niveau, selv om denne forringelse ikke fører til, at hele overfladevandområdet rykker en klasse ned. Hvis det pågældende kvalitetselement, som omhandlet i bilaget allerede befinder sig i den laveste klasse (dårlig tilstand), udgør enhver forringelse af dette element imidlertid en forringelse af

vandområdets tilstand. EU-Domstolens afgørelse lægger rammerne for den danske forståelse af begrebet "forringelse".

3.2.6 Vandrammedirektivet og miljøfarlige forurenende stoffer

Som det fremgår af afsnit 2.5., består vandrammedirektivets hovedforpligtelser bl.a. i at opnå god tilstand samt at forhindre forringelse.

Hvad angår miljøfarlige forurenende stoffer, bestemmes den kemiske tilstand af forekomsten af miljøfarlige forurenende stoffer, for hvilke der er fastsat miljøkvalitetskrav på EU-niveau i direktiv 2008/105/EF om miljøkvalitetskrav²⁸. Disse stoffer omfatter prioriterede stoffer og enkelte andre miljøfarlige forurenende stoffer. Vandrammedirektivet omfatter, hvad angår kemisk tilstand for overfladevand, vandløb, søer, overgangsvande og kystvande samt territorialfarvande.

Den økologiske tilstand bestemmes bl.a. af forekomsten af de øvrige miljøfarlige forurenende stoffer, for hvilke den enkelte medlemsstat har fastsat nationale miljøkvalitetskrav i overensstemmelse med regler fastsat i vandrammedirektivets bilag V. Vandrammedirektivet omfatter, hvad angår økologisk tilstand, vandløb, søer, overgangsvande og kystvande.

Det fremgår af vandrammedirektivets bilag V, afsnit 1.4.2 og 1.4.3, at for at et vandområde kan klassificeres som værende i god økologisk tilstand og god kemisk tilstand, skal de fastsatte miljøkvalitetskrav være overholdt.

Både EU-fastsatte samt nationalt fastsatte miljøkvalitetskrav til overfladevand fremgår af bilag 2 til bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017, om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand, der er udstedt med hjemmel i lov om vandplanlægning.

Der er fastsat nationale miljøkvalitetskrav for de væsentligste relevante typer af antibiotika og biocider, der anvendes i havbrug: sulfadiazin, trimethoprim, florfenicol, oxolinsyre og kobber. Der er fastsat hhv. generelle og maksimale kvalitetskrav for ferske og marine vandmiljøer. Generelle kvalitetskrav gælder for de gennemsnitlige koncentrationer udtrykt som årsgennemsnit, og maksimumkoncentrationen angiver den højeste tilladte koncentration.

Som det fremgår af afsnit 2.5. skal miljømyndighederne ved deres administration af lovgivningen i øvrigt forebygge forringelse af tilstanden i overfladevandområder og sikre, at opfyldelse af miljømålene ikke forhindres, jf. § 8 i bekendtgørelse om indsatsprogrammer. "Lovgivningen i øvrigt" omfatter her bl.a. bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder, som trådte i kraft den 1. januar 2018. Bekendtgørelsen er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven.

Miljømyndighederne skal ifølge § 6 i bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder sikre overholdelse af miljøkvalitetskrav for miljøfarlige forurenende stoffer, herunder gennem fastsættelse af vilkår for udledninger, omfattet af bekendtgørelsens § 1, såfremt tilstedeværelse af de forurenende stoffer kan have betydning for opfyldelse af miljøkvalitetskravene. Dette betyder bl.a., at der i miljøgodkendelser til havbrug, jf. miljøbeskyttelseslovens § 33, skal fastsættes vilkår om udledning af miljøfarlige forurenende stoffer i miljøgodkendelsen.

²⁸ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/105/EF af 16. december 2008 om miljøkvalitetskrav inden for vandpolitikken, om ændring af senere ophævelse af Rådets direktiv 82/176/EØF, 83/513/EØF, 84/156/EØF, 84/491/EØF og 86/280/EØF og om ændring af Europaparlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF

§ 10 i bekendtgørelsen fastslår derudover, at miljømyndigheden for de prioriterede stoffer og visse andre forurenende stoffer ved fastsættelse af vilkår i tilladelser efter miljøbeskyttelseslovens § 28 eller godkendelser efter miljøbeskyttelseslovens § 33 skal tage forbehold for revision af vilkår, hvis det er nødvendigt for at kunne overholde Danmarks EU-retlige forpligtelser, herunder under vandrammedirektivet.

Det fremgår ikke af vandrammedirektivet men af Domstolens afgørelse i sag C-461/13 (Weser, omtalt i afsnit 2.5.), hvad der skal forstås ved "forringelse af tilstanden" af et overfladevandsområde. Ifølge vejledning til bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter kan principperne i sag C-461/13, om forringelse af kvalitetsparametre i overfladevand, ikke direkte overføres til kemisk tilstand i overfladevand. Her gælder ikke de samme regler for tilstandsvurdering, idet der kun er to tilstandsklasser for overfladevands tilstand i forhold til kemi (god/ ikke god tilstand), mens der for kvalitetsparametrene er fem tilstandsklasser (høj, god, moderat, ringe og dårlig).

Ud over at miljøkvalitetskravene skal være opfyldt og forringelse skal forebygges, stiller vandrammedirektivets artikel 4, implementeret i § 7 i lov om vandplanlægning, yderligere krav til de prioriterede stoffer. Medlemsstaterne skal, hvad angår forurening med prioriterede stoffer, iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på, at forureningen reduceres progressivt. For prioriterede farlige stoffer skal medlemsstaterne iværksætte de nødvendige foranstaltninger med henblik på standsning eller udfasning af emissioner, udledninger og tab.

Bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder § 5 beskriver den kombinerede fremgangsmåde. Herefter skal for alle overfladevandsudledninger, som er omfattet af EU-regulering, stilles krav om anvendelse af den bedst tilgængelige teknologi eller overholdelse af de relevante emissionsgrænseværdier. I tilfælde af, at den bedst tilgængelige teknik ikke er tilstrækkelig til at sikre overholdelse af miljøkvalitetskrav eller kvalitetsmål, skal der fastsættes strengere vilkår for emissionen i tilladelsen.

Den nuværende bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017 om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder har sin oprindelse i bekendtgørelse nr. 921 af 8. oktober 1996 om kvalitetskrav for vandområder og krav til udledning af visse farlige stoffer til vandløb, søer eller havet, som trådte i kraft den 2. november 1996. I den oprindelige bekendtgørelse var der en overgangsbestemmelse, jf. bekendtgørelsens § 10, som fastslog, at amtsrådet, som på daværende tidspunkt var miljømyndighed, skulle træffe foranstaltninger til sikring af, at vilkår i eksisterende udledningstilladelser, herunder havbrugstilladelser meddelt med hjemmel i miljøbeskyttelseslovens § 27, stk. 3, blev bragt i overensstemmelse med bekendtgørelsen, jf. miljøbeskyttelseslovens kapitel 4 og 5. Ved en revision af bekendtgørelsen, som trådte i kraft den 1. januar 2007, jf. bekendtgørelse nr. 1669 af 14. december 2006, blev reglen ændret således, at miljømyndigheden kun skulle træffe foranstaltninger til sikring af, at tilladelser og godkendelser m.v. skulle bringes i overensstemmelse med bekendtgørelsen i visse tilfælde. Disse omfattede 1) når der skulle foretages en revurdering efter lovens § 41 af godkendelser efter §§ 33, 2) når en tilladelse efter §§ 27 og 28 eller påbud efter § 30 i øvrigt giver anledning til revision, 3) når der er fremkommet væsentlige nye oplysninger om forurenende stoffer udledt i medfør af en tilladelse efter §§ 27 og 28 eller et påbud efter § 30 eller 4) når et indsatsprogram efter miljømålslovens kapitel 8 forudsætter en revision af en tilladelse efter §§ 27 og 28 eller et påbud efter § 30.

Denne overgangsbestemmelse udgik ved ikrafttrædelsen af den nuværende bekendtgørelse, jf. bekendtgørelse nr. 1433 af 21. november 2017, da bestemmelsen efter Miljøstyrelsens vurdering indholdsmæssigt var dækket af anden sektorlovgivning.

3.2.7 Havstrategidirektivet og havstrategiloven

Havstrategidirektivet, jf. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/56/EF af 17. juni 2008 om fastlæggelse af en ramme for Fællesskabets havmiljøpolitiske foranstaltninger, har som overordnet mål at opnå og opretholde god miljøtilstand i havmiljøet senest i 2020. Direktivet er implementeret i dansk ret ved lov om havstrategi, jf. lovbekendtgørelse nr. 1161 af 25. november 2019 (havstrategiloven).

Som led i opnåelsen af god miljøtilstand i havmiljøet udarbejder ministeren, jf. havstrategilovens § 4, havstrategier, der jf. § 5 skal indeholde 1) basisanalyser, 2) beskrivelser af god miljøtilstand, 3) fastsættelse af miljømål og dertil knyttede indikatorer, 4) overvågningsprogrammer og 5) indsatsprogrammer. God miljøtilstand skal beskrives ud fra en række deskriptorer. Som eksempel på deskriptorer, der er relevante i forhold til havbrug kan nævnes ikkehjemmehørende arter, eutrofiering og forurenende stoffer. I Havstrategi II er der fastsat miljømål for hver deskriptor med henblik på at sigte imod opnåelsen af god miljøtilstand.

Miljømålet for ikkehjemmehørende arter er, at antallet af nye ikkehjemmehørende arter introduceret gennem ballastvand, begroning og evt. andre menneskelige aktiviteter er faldende.

Miljømålet for eutrofiering i Østersøen, Bælthavet og Kattegat er, at den danske andel af tilførsler af kvælstof og fosfor (TN, TP) følger de maksmalt acceptable tilførsler fastsat i HELCOM²⁹.

Miljømålet for forurenende stoffer er, at udledninger af forurenende stoffer i vand, sediment og levende organismer ikke må lede til overskridelser af vedtagne miljøkvalitetsstandarder, der anvendes i gældende lovgivning.

Efter havstrategilovens § 18 er statslige, regionale og kommunale myndigheder ved udøvelse af beføjelser i medfør af lovgivningen bundet af de miljømål og indsatsprogrammer, der er fastsat efter havstrategilovens §§ 12 og 13. Der kan således bl.a. ikke gives godkendelse til et havbrug, hvis afgørelsen forhindrer opfyldelse af den danske havstrategi, herunder fastsatte miljømål samt det gældende indsatsprogram.

3.2.8 Forordning om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur

Rådets forordning (EF) nr. 708/2007 af 11. juni 2007 om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur, finder anvendelse på indførsel af fremmede arter og omplantning af lokalt fraværende arter med henblik på deres brug i akvakultur i EU. Formålet med forordningen er at begrænse den mulige indvirkning på akvatiske naturtyper fra disse arter eller arter, der følger med dem ("tilknyttede ikke-målarter").

Forordningen indeholder bestemmelser om tilladelse ved flytning af arter omfattet af forordningen og om procedurer for behandling af ansøgninger afhængig af om flytningen/omplantningen er en rutineflytning eller en ikke-rutineflytning.

Akvakulturvirksomheder, der ønsker at indføre en fremmed art eller omplante lokalt fraværende arter, som er omfattet af forordningen, skal ansøge om tilladelse hertil hos Miljøstyrelsen, jf. bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen.

Tilladelseskrevet finder ikke anvendelse på flytninger af fremmede og lokalt fraværende arter, som skal holdes i lukkede akvakulturanlæg, forudsat at transporten udføres på betingelser, som hindrer udslip af disse arter og ikke-målarter. Desuden er en række arter på forordningens bilag 4 undtaget fra forordningens bestemmelser om bl.a. tilladelseskrav. Det gælder f.eks. regnbueørred (*Oncorhynchus mykiss*), som er den art der primært opdrættes i danske havbrug.

En ansøgning om tilladelse skal ledsages af et dossier udarbejdet i overensstemmelse med forordningens bilag I, og skal indeholde oplysninger, der gør det muligt for myndigheden at vurdere, om der er tale om en flytning fra en

²⁹ HELCOM er formelt set betegnelsen for det styrende organ under Helsingforskonventionen om beskyttelse af havmiljøet i Østersøområdet (Helsingfors Kommissionen), men bruges også generelt som populær betegnelse for samarbejdet omkring den regionale havkonvention.

kilde, der har lav risiko for at overføre ikke-målarter, og som på grund af de akvatiske organismers karakteristika og/eller den akvakulturmetode, der skal anvendes, ikke giver anledning til nogen skadelig økologisk virkning.

Hvis myndigheden vurderer, at der er tale om en rutineflytning, kan der meddeles tilladelse evt. med krav om karantæne eller forsøgsudsætning.

Hvis myndigheden vurderer, at der er tale om en ikke-rutineflytning, skal ansøgeren udarbejde en miljørisikovurdering som er beskrevet i forordningens bilag II. Viser miljørisikovurderingen, at risikoen er lav, kan der meddeles tilladelse (evt. med krav om karantæne eller forsøgsudsætning). Er risikoen middel eller høj skal myndigheden i dialog med ansøgeren afdække om der findes risikoreducerende procedurer eller teknologier, der kan nedsætte risikoen til lav.

Der kan kun meddeles tilladelse i de tilfælde, hvor risikoen, evt. efter anvendelse af risikoreducerende procedurer eller teknologier, kan betragtes som lav. Se bilag 4.4. for status for udmøntning af Rådets forordning (EF) nr. 708/2007 om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur.

3.2.9 Bekendtgørelse om anvendelse af fodertyper ved saltvandsbaseret fiskeopdræt

Bekendtgørelsen om anvendelse af fodertyper ved saltvandsbaseret fiskeopdræt nr. 1451 af 07. december 2015 omfatter saltvandsdambrug og havbrug, jf. listepunkt I 201, I 203 og I 205 i bilag 2 i godkendelsesbekendtgørelsen og er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven. Bekendtgørelsen omhandler, hvilke fodertyper man må anvende ved saltvandsbaseret fiskeopdræt.

Det følger af bekendtgørelsen § 2, at for opdræt af fisk i saltvand må der kun anvendes tørfoder og bløde piller og, at smuldindholdet i foderet højst må være 1 procent. Bekendtgørelsens § 2, stk. 2-4 beskriver, hvad der forstås ved tørfoder, bløde piller og smuld.

I særlige tilfælde og på nærmere vilkår kan Miljøstyrelsen tillade efter § 3, at kravene i bekendtgørelsens § 2 fraviges, når dette sker som led i gennemførelsen af 1) specielle produktioner, der kræver andre fodertyper, eller 2) forsøgsvirksomhed med andre fodertyper.

Af bekendtgørelsens § 4 følger, at ved overtrædelse af bekendtgørelsens § 2 eller vilkår i en tilladelse efter § 3, stk. 1, kan der straffes med bøde eller fængsel i indtil 2 år.

3.3 Fødevarer- og veterinærlovgivning

Et havbrug skal bl.a. autoriseres efter *lov om hold af dyr*, jf. lovbekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 2019, for bl.a. at sikre, at etableringen af havbrug ikke vil indebære en uacceptabel risiko for spredning af sygdomme. Det er Fødevarestyrelsen, der autoriserer efter bekendtgørelse nr. 965 af 18. juli 2013 om autorisation og drift af akvakulturbrug samt om omsætning af akvatiske organismer og produkter deraf. Se mere om autorisation i afsnit 3.3.1.

Derudover findes der i *lov om dyrlæger*, jf. lovbekendtgørelse nr. 48 af 11. januar 2017, regler om diagnosekrav i forbindelse med sygdom hos dyr, herunder fisk i havbrug, samt hjemmel til at udstede regler om dyrlægers anvendelse, udlevering og ordinerings af lægemidler til dyr, dyreejeres anvendelse af lægemidler til dyr samt offentlig kontrol og fødevarerens egenkontrol med restkoncentrationer og om sundhedsrådgivningsaftaler for akvakulturanlæg. Se mere om sygdom og medicinering i afsnit 3.3.2.

Et havbrug skal registreres som primærproducent af fødevarer efter lov om fødevarer, jf. lovbekendtgørelse nr. 999 af 2. juli 2018, bl.a. for at sikre, at fisk fra havbruget er egnede til menneskeføde, at beskytte forbrugerne mod vildledning og at sikre fødevareproducenter ensartede og rimelige vilkår og fremme dansk eksport af fødevarer. Det er Fødevarestyrelsen, som foretager registreringer efter *forordning (EF) nr. 852/2004 om fødevarehygiejne* samt bekendtgørelse nr. 1404 af 29. november 2018 om autorisation og registrering af fødevarevirksomheder m.v. Se mere herom i afsnit 3.3.3 og 3.3.5.

Et havbrug skal også registreres som primærproducent med opdræt efter lov om foderstoffer, jf. lovbekendtgørelse nr. 1000 af 2. juli 2018, bl.a. for at sikre, at fodring af fødevareproducerende dyr sker hygiejnisk forsvarligt og fisk bliver egnede til menneskeføde. Det er Fødevarestyrelsen, som foretager registreringer efter *forordning (EF) nr. 1831/2003 om foderhygiejne* samt bekendtgørelse nr. 1287 af 29. november 2019 om foder og foderstofvirksomheder. Se mere herom i afsnit 3.3.4.

3.3.1 Lov om hold af dyr – Autorisation

Lov om hold af dyr, jf. lovbekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 2019, har til formål at sikre, at hold af dyr sker på ansvarlig vis og på en sådan måde, at hensynet til fødevaresikkerheden og menneskers og dyrs sundhed samt til produktionen tilgodeses.

Loven giver hjemmel til at fastsætte regler om etablering og drift af bl.a. havbrug, og til at stille krav om registrering af bl.a. havbrug og om tilsyn hermed. Der lægges i bemærkningerne til loven vægt på, at det særligt er med sygdomsforebyggende sigte, at der gives adgang til at fastsætte regler om indretning og drift, samt at registrering vil muliggøre opsporing af smitekilder og bekæmpelse af sygdomme.

Lov om hold af dyr giver endvidere hjemmel til at fastsætte regler om dyreejeres anvendelse af lægemidler til dyr, muligheden for indgåelse af sundhedsrådgivningsaftaler samt undersøgelse af dyrehold for restkoncentrationer af bl.a. medicin. Se om sygdom og medicinering i afsnit 3.3.2.

Den 1. august 2013 trådte bekendtgørelse nr. 965 af 18. juli 2013 om autorisation og drift af akvakulturbrug samt om omsætning af akvatiske organismer og produkter deraf (autorisationsbekendtgørelsen) i kraft. Bekendtgørelsen afløste den tidligere bekendtgørelse nr. 1219 af 12. december 2008. Bekendtgørelsen gennemfører dele af Rådets Direktiv (EF) nr. 88 af 24. oktober 2006 om dyresundhedsbestemmelser for akvakulturdyr og produkter deraf og om forebyggelse og bekæmpelse af visse sygdomme hos vanddyr.

Det følger af bekendtgørelsen, at havbrug skal autoriseres af Fødevarestyrelsen og, at havbrug ikke må tages i brug, før Fødevarestyrelsen har autoriseret det. Ved ansøgning om autorisation skal oplysninger i bilag 1 til autorisationsbekendtgørelsen indsendes til Fødevarestyrelsen enten skriftligt eller via en foreløbig registrering i CHR registeret. Ved ejerskifte og ved oprettelse af nyt brug sender CHR automatisk e-mail til Fødevarestyrelsens Team Akva herom.

Det er et krav for at opnå autorisationen, at der bl.a. føres optegnelser med flytninger af akvakulturdyr til og fra havbruget, at der føres optegnelser med dødelighed, at der deltages i en risikobaseret dyresundhedsovervågning og, at der anvendes god hygiejnepraksis for at forebygge indslæbning og spredning af sygdomme. Overholdelse af disse krav kontrolleres ved et autorisationsbesøg, som Fødevarestyrelsen foretager, inden der udstedes en autorisation. Er kravene opfyldt udsteder Fødevarestyrelsen en autorisation. Hvis ét eller flere af nævnte krav ikke er opfyldt, så kan der ikke udstedes en autorisation. Formålet med disse krav er at forebygge smittespredning, muliggøre opsporing af smitekilder og bekæmpelse af sygdomme. Optegnelser over til- og fraførsler anvendes i tilfælde af, at havbruget smittes med en anmeldeligt sygdom, da de i så fald skal bruges til smitteopsporing. Autorisationen kan heller ikke udstedes, hvis etableringen af det pågældende havbrug vil indebære en uacceptabel risiko for

spredning af sygdomme til andre akvakulturbedrifter, områder med opdræt af bløddyr eller vilde bestande af akvatiske organismer.

Bekendtgørelsen giver Fødevarestyrelsen hjemmel til at føre tilsyn med havbrug og fastsætter, at en autorisation kan tilbagekaldes såfremt betingelserne for autorisationen ikke længere er opfyldt (for regler om tilsyn se afsnit 3.5.3.). Det følger endvidere af bekendtgørelsen, at havbrug registreres i det Centrale Husdyrbrugs Register (CHR) (se mere herom i afsnit 3.4.3.3.).

Derudover fastsætter bekendtgørelsen en række generelle regler for drift af havbrug, samt for transport og omsætning af akvatiske organismer og deres avlsprodukter. Disse regler omfatter bl.a. krav om, at døde og syge akvakulturdyr samt frasorterede æg skal opsamles og sendes til bortskaffelse på et godkendt anlæg efter reglerne i biproduktforordningen, at der skal etableres afskærmning mod fugle og, at der skal etableres foranstaltninger, der hindrer, at fisk kan undslippe til frivand.

3.3.2 Lov om dyrlæger – Sygdom og medicinering

Lov om dyrlæger, jf. lovbekendtgørelse nr. 48 af 11. januar 2017, har bl.a. til formål at fastsætte, hvad der forstås ved dyrlægegerning og hvem der må udøve dyrlægegerning. Loven fastsætter regler om dyrlægers pligter, herunder krav om, at dyrlægen skal have stillet en diagnose forud for ordinering af receptpligtige lægemidler. Loven giver hjemmel til at fastsætte regler om dyrlægers anvendelse, udlevering og ordinering af lægemidler til dyr, herunder særlige ordineringsregler, når dyrlægen har indgået en sundhedsrådgivningsaftale med besætningsejeren.

Hvis der opstår sygdom i et havbrug, kan der være behov for behandling med receptpligtige lægemidler. Receptpligtige lægemidler til akvakultur skal ordineres af en dyrlæge. En betingelse for, at dyrlægen må ordinere lægemidler er, at dyrlægen har stillet en diagnose for sygdommen. Dette fremgår af § 12 i lov om dyrlæger, jf. lovbekendtgørelse nr. 48 af 11. januar 2017.

Bekendtgørelse nr. 1227 af 19. november 2019 om dyrlægers anvendelse, udlevering og ordinering af lægemidler til dyr fastsætter bl.a. dyrlægens forpligtelser i forbindelse med ordinering af lægemidler til dyr, herunder lægemidler til anvendelse i havbrug. Bekendtgørelse nr. 1228 af 19. november 2019 om dyreejeres anvendelse af lægemidler til dyr samt offentlig kontrol og fødevarerisikostyrings egenkontrol med restkoncentrationer indeholder regler om dyreejeres, herunder havbrugeres, anvendelse af lægemidler til dyr.

Når dyrlægen anvender, udleverer eller ordinerer receptpligtige lægemidler til et havbrug skal dyrlægen udlevere en skriftlig anvisning til den besætningsansvarlige. Anvisningen er dyrlægens instruktion til den besætningsansvarlige om, hvordan og til hvilke dyr et lægemiddel skal anvendes. Den besætningsansvarlige skal anvende lægemidler i overensstemmelse med dyrlægens anvisning og skal underskrive anvisningen ved dyrlægens besøg. Anvisningen skal opbevares på havbruget i mindst 5 år efter besøget. Anvisningerne skal opbevares i datoorden og på forlangende forevises eller udleveres til kontrolmyndigheden. Udleverede receptpligtige lægemidler til brug i havbrug skal indberettes til VetStat af henholdsvis apotek, fodervirksomhed eller dyrlæge.

Det er kun tilladt at opbevare lægemidler på et havbrug, når der foreligger en skriftlig anvisning fra dyrlægen, og lægemidlerne er forsynet med en etiket fra den dyrlæge eller det apotek, som har udleveret lægemidlerne. Receptpligtige lægemidler skal opbevares på det CHR-nummer, som de er udleveret eller ordineret til. Havbrugets CHR-nummer skal fremgå af både anvisning og etiket. Se mere om CHR i afsnit 4.3.3.

Når den besætningsansvarlige anvender receptpligtige lægemidler, skal denne ved behandlingens indledning foretage optegnelser over de anvendte lægemidler, og hvilke dyr der er behandlet. Optegnelserne skal opbevares i besætningen i mindst 5 år efter indledning af behandlingen. Optegnelserne skal opbevares samlet, overskueligt og

i datoorden og på forlangende forevises for eller udleveres til kontrolmyndigheden. Formålet med optegnelserne er bl.a. at dokumentere, at tilbageholdelsestiden (den tid der skal gå fra et dyr behandles med medicin til dyret må slagtes) overholdes, så der ikke er ulovlige medicinrester i dyr, som slagtes. På baggrund af havbrugers optegnelser vil det være muligt at beregne det samlede antibiotikaforbrug på havbruget for en given periode.

Havbrugsejeren kan på frivillig basis indgå aftale om sundhedsrådgivning med en dyrlæge, jf. bekendtgørelse nr. 299 af 29. april 2004 om sundhedsrådgivningsaftaler for akvakulturanlæg. Den ansvarlige for akvakulturanlægget opnår herved visse udvidede rettigheder i forhold til anvendelse af receptpligtige lægemidler.

I havbrug, som ikke er omfattet af en aftale om sundhedsrådgivning, må dyrlægen ordinere receptpligtige lægemidler til den besætningsansvarliges behandling af en sygdom i op til 10 dage. Dyrlægen, som ordinerer lægemidlerne, skal selv have stillet diagnosen for sygdommen ved et besøg på havbruget. Når de 10 dage er gået, må lægemidlerne ikke længere opbevares på havbruget, medmindre dyrlægen har genordineret dem ved et nyt besøg i besætningen. I havbrug, som er omfattet af en aftale om sundhedsrådgivning, må dyrlægen ordinere receptpligtige lægemidler, herunder foderlægemidler, til den besætningsansvarliges anvendelse i op til 35 dage. Dyrlægen skal selv have diagnosticeret sygdommen i tilslutning til et besøg i besætningen og ved sit nære kendskab til besætningen have erfaring for, at sygdommen vil opstå hos andre dyr i besætningen. Hvis der indenfor 35 dage efter dyrlægens ordinerings opstår nye tilfælde af den samme sygdom, må havbrugeren behandle de pågældende fisk uden dyrlægens mellemkomst.

Det er den besætningsansvarliges ansvar at sørge for, at rester af lægemidler bortskaffes.

Til behandling af dyr skal anvendes veterinære lægemidler, som er godkendt til behandling af den pågældende dyreart og indikation, dvs. lægemidler som har markedsføringstilladelse fra Lægemiddelstyrelsen eller Det Europæiske Lægemiddelagentur (EMA).

Til behandling af fiskesygdomme i havbrug anvendes fortrinsvist foderlægemidler, som er en blanding af foder og antibiotikaholdigt lægemiddel. Foderlægemidler fremstilles på en fodervirksomhed efter recept fra dyrlægen.

Følgende præparater med indhold af antibiotika har markedsføringstilladelse i Danmark til fremstilling af foderlægemiddel til fisk:

Præparat, premix ³⁰	Aktivt stof	Dosis, g/1000 kg fisk	Behandlingsperiode
Tribissen Forte Vet.	sulfadiazin, trimethoprim	75 g	5 dage
Branzil Vet.	oxolinsyre	10 g	10 dage
Florocol Vet. ³¹	florfenicol	20 g	10 dage

3.3.3 Lov om fødevarer

Lov om fødevarer, jf. lovbekendtgørelse nr. 999 af 2. juli 2018, har til formål at sikre forbrugerne sunde fødevarer af høj kvalitet, at beskytte forbrugerne mod vildledning, herunder gennem anprisninger, i forbindelse med markedsføring af fødevarer m.v., at fremme sunde kostvaner, og derigennem medvirke til at sikre fødevarereproducenter og

³⁰ Premix: Lægemiddelforblending beregnet til blanding med foder med henblik på fremstilling af foderlægemiddel.

³¹ Lægemiddelstyrelsen har oplyst, at der er meddelt markedsføringstilladelse for Florocol Vet., men at præparatet ikke er markedsført i Danmark. Hvis der opstår behov for behandling med florfenicol, kan dyrlægen ansøge Lægemiddelstyrelsen om udleveringstilladelse til et florfenicolholdigt præparat, der er markedsført i et andet EU-land.

-handlende rimelige og ensartede vilkår og at fremme dansk eksport af fødevarer. Dette skal understøttes gennem en effektiv og behovsorienteret offentlig kontrol i alle led af produktion og omsætning af fødevarer.

3.3.4 Lov om foderstoffer, Foderhygiejneforordningen og Fødevareforordningen

Lov om foderstoffer, jf. lovbekendtgørelse nr. 1000 af 2. juli 2018, har til formål at sikre, at brugere og producenter af foder lever op til hygiejnebestemmelser og bestemmelser om indhold i foder, så risikoen for biologisk, kemisk og fysisk forurening af foderet holdes på et så lavt niveau, at dyr ikke bliver syge og kød og andre produkter fra dyrene er egnede til menneskeføde.

Alle primærproducenter af foder og primærproducenter som fodrer dyr, der indgår i fødevareproduktionen, skal være registreret i Fødevarestyrelsen, jf. Europa-Parlamentets og rådets forordning (EF) nr. 183/2005 af 12. januar 2005 om krav til foderstofhygiejne (foderhygiejneforordningen). Primærproducenten skal følge reglerne for god praksis for opbevaring og håndtering af foder samt sikre sig, at foderet ikke udgør en fare for menneskers eller dyrs sundhed eller for miljøet. Primærproducenter skal føre og opbevare journal over oprindelse og mængde af et hvert modtaget foderstof.

Primærproducenten skal sikre sporbarhed i alle produktions-, tilvirknings- og distributionsled for fødevarer, foder og dyr, der anvendes i fødevareproduktionen, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 178/2002 af 28. januar 2002 om generelle principper og krav i fødevarelovgivningen, om oprettelse af Den Europæiske Fødevaresikkerhedsautoritet og om procedurer vedrørende fødevaresikkerhed (Fødevareforordningen).

Havbrug er karakteriseret som primærproducenter, der håndterer foder og fodrer fødevareproducerende dyr. Som primærproducent, må havbrug *"kun forsyne sig hos og anvende foderstoffer fra virksomheder, der er registreret og/eller godkendt i henhold til denne forordning"*, jf. foderhygiejneforordningen, artikel 5, stk. 6.

Primærproducenter kontrolleres for overholdelse af foderreglerne. Kontrollen udføres af Landbrugsstyrelsen på vegne af Fødevarestyrelsen. Kontrollen udføres risikobaseret. Havbrug er på nuværende tidspunkt ikke prioriteret i forhold til kontrol af foderreglerne.

Beslutningen om ikke at prioritere havbrug til kontrol af foder og foderhygiejne hviler på to forhold. Det ene er, at havbrug, som det også fremgår andre steder i denne rapport, ikke selv blander foder. Hermed bruger havbruget kun foder, som er produceret på en foderfabrik, og som dermed allerede er omfattet af Fødevarestyrelsens kontrol med indholdsstoffer. Det andet er, at Fødevarestyrelsen ved de årlige veterinære kontrolbesøg allerede har fokus på om foder opbevares hygiejnisk forsvarligt, så det ikke udsættes for skadedyr. Fødevarestyrelsen har derfor vurderet, at en yderligere kontrol af foder og hygiejne, ikke på nuværende tidspunkt vil medføre en større foder- eller fødevaresikkerhed.

Fodervirksomheder, der producerer, håndterer og markedsfører foder til havbrugene bliver kontrolleret for overholdelse af foderreglerne med en årlig frekvens, der afhænger af den enkelte virksomheds foderaktiviteter. Eksempelvis har virksomheder, der fremstiller foder til havbrug (foderblandinger med indhold af animalsk materiale), en årlig kontrol med standardfrekvens på 4, altså 4 kontrolbesøg om året.

3.3.5 Fødevarehygiejneforordningen

Alle primærproducenter af fødevarer skal være registreret hos Fødevarestyrelsen, jf. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 852/2004 af 29. april 2004 om fødevarehygiejne (fødevarehygiejneforordningen). Primærproducenten skal så vidt muligt sikre, at primærprodukterne beskyttes mod kontaminering, under hensyntagen til

enhver form for forarbejdning, som produkterne efterfølgende vil blive underkastet. Primærproducenter skal herunder overholde de relevante bestemmelser i EF-lovgivningen og den nationale lovgivning om kontrol med risici inden for primærproduktion og dermed forbundne aktiviteter, bl.a. foranstaltninger til kontrol af kontaminering fra luft, jord, vand, foder, gødningsstoffer, veterinærlægemidler, plantebeskyttelsesmidler og biocider samt opbevaring, håndtering og bortskaffelse af affald, og foranstaltninger vedrørende dyresundhed og -velfærd, der indvirker på menneskers sundhed, herunder programmer til overvågning og bekæmpelse af sygdomme, som kan smitte mellem dyr og mennesker.

Primærproducenter skal føre og opbevare journaler over foranstaltninger, som er truffet for at kontrollere fødevare-risici.

3.3.6 Dyreværnsloven

Dyreværnsloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 20 af 11. januar 2018, gælder for alle dyr. Dyreværnslovens §§ 1 og 2 fastlægger den generelle norm for, hvordan dyr skal behandles. Det fremgår således af dyreværnslovens § 1, at dyr er levende væsener, som skal behandles forsvarligt og beskyttes bedst muligt mod smerte, lidelse, angst, varigt mén og væsentlig ulempe. Der fastsættes i dyreværnslovens § 2 krav om, at enhver, der holder dyr, skal sørge for, at de behandles omsorgsfuldt, herunder, at de huses, fodres, vandes passes under hensyntagen til deres fysiologiske, adfærdsmæssige og sundhedsmæssige behov i overensstemmelse med anerkendte praktiske og videnskabelige erfaringer. Der er ikke fastsat specifikke dyrevelfærdsmæssige bestemmelser for havbrug, og disse udpeges derfor ikke til Fødevarestyrelsens årlige kontrol af dyrevelfærd.

3.4 Vilkår om og krav til egenkontrol og indberetning

3.4.1 Miljølovgivning

3.4.1.1 Havbrugstilladelse

Tilladelser efter bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt skulle, jf. bekendtgørelsens bilag 4, indeholde vilkår om udarbejdelse af en driftsjournal med oplysninger, som muliggjorde en årlig opgørelse af følgende:

- a) Udsætning, vægt og antal.
- b) Vaccinationsstatus for sættefisk.
- c) Nettoproduktion, vægt og antal.
- d) Salgsproduktion, vægt og antal.
- e) Døde, vægt og antal.
- f) Tabte, anslået vægt og antal.
- g) Foderforbrug, vægt, specificeret på art og sammensætning.
- h) Medicin- og kemikalieforbrug, specificeret på mængde, art og sammensætning.
- i) Egenkontrolldata.

Af bekendtgørelsens § 17, nr. 7, sidste pkt. fremgik det, at der skulle fastsættes vilkår i tilladelsen om, at årsopgørelsen, jf. bilag 4, skulle indsendes til amtsrådet (nu tilsynsmyndigheden) senest 1. februar det efterfølgende år. Derudover skulle amtsrådet (nu tilsynsmyndigheden) indberette en gang årligt pr. 1. april de opgjorte stofbidrag til Miljøstyrelsen, jf. bekendtgørelsens § 22, stk. 2.

For så vidt angår egenkontrolldata skulle tilladelsen, jf. bekendtgørelsens § 17, nr. 6, indeholde vilkår om mindst to årlige analyser af bundsedimentets indhold af N og P, af organisk stof samt af tørstofindhold og glødetab.

Som nævnt i afsnit 3.2.1. bevarer tilladelser til etablering, udvidelser eller ændring af havbrug i medfør af bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt deres gyldighed, indtil de er erstattet af en godkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Dette betyder, at eksisterende havbrug, som fortsat producerer på baggrund af en tilladelse efter bekendtgørelse om saltvandsbaseret fiskeopdræt, skal overholde de vilkår, som fremgår af tilladelsen, herunder vilkår om egenkontrol og indberetninger.

3.4.1.2 Miljøgodkendelse

Det følger af § 34, stk. 1, i miljøbeskyttelsesloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019, at der i miljøgodkendelser efter lovens kapitel 5 skal fastsættes vilkår for listevirksomhedernes etablering og drift, herunder den kontrol, som den for virksomheden ansvarlige skal foretage. Det følger yderligere af § 21, nr. 4 i bekendtgørelse nr. 1317 af 20. november 2018 om godkendelse af listevirksomhed, at der i relevant omfang skal fastsættes vilkår om den egenkontrol, som virksomheden skal foretage, herunder angivelse af prøvetagnings- og målemetode, målingernes hyppighed, metode til at vurdere, om grænseværdierne er overholdt, tidspunkterne for indberetning af resultaterne af egenkontrollen, samt angivelse af, om prøveudtagning og analyse kan udføres af virksomheden selv eller skal udføres af et akkrediteret laboratorium.

Dette betyder, at godkendelsesmyndigheden i forbindelse med meddelelse af miljøgodkendelse til havbrug, skal fastsætte vilkår om omfanget af havbrugets konkrete egenkontrolpligt, herunder vilkår for indberetning af resultaterne af egenkontrollen. Indberetninger vil skulle sendes til tilsynsmyndigheden. Indberetningsskema til brug for havbrugen indberetninger findes på Miljøstyrelsens hjemmeside (www.mst.dk).

I miljøgodkendelser til havbrug vil der bl.a. typisk blive fastsat vilkår om indberetning af sedimentprøver analyseret for tørstofindhold, glødetab (indhold af organisk materiale), total-kvælstof, total-fosfor, medicin og kobber (analyseres inden sæsonstart). Hertil kommer evt. videokortlægning af havbunden under net bure og på referencestation.

3.4.2 Fiskerilovgivning

3.4.2.1 Bekendtgørelse om indberetning af oplysninger om dansk akvakultur

Alle personer og virksomheder der driver akvakulturanlæg, herunder havbrug, skal hvert år inden 1. marts indberette produktions- og anlægsoplysninger til Fiskeristyrelsen for det foregående år. Oplysningerne skal afgives til Fiskeristyrelsen på et særligt indberetningsskema, som bliver udstedt i januar året efter det år, der indberettes for. Skemaet findes på Virk.dk som digital indberetning – med navnet Akvakulturindberetning. Der linkes desuden til skemaet fra Fiskeristyrelsens hjemmeside.

Oplysningerne indsamles med hjemmel i bekendtgørelse nr. 1543 af 15. december 2014 om indberetning af oplysninger om dansk akvakultur og for at leve op til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 762/2008 af 9. juli 2008 om medlemsstaternes indberetning af statistiske oplysninger om akvakultur. Desuden sker indsamling af oplysninger til beregning af restkoncentrationsafgift, hvilket foretages af Fødevarestyrelsen, med hjemmel i bekendtgørelse om betaling for kontrol af fødevarer, foder og levende dyr m.v.

Data må alene anvendes til udarbejdelse af statistik; herunder officiel akvakulturstatistik, regnskabsstatistik hos Danmarks Statistik, forordningsbestemt rapportering til EUROSTAT og rapportering til OECD og FAO iht. internationale aftaler. Eneste undtagelse er anvendelsen til Fødevarestyrelsens opkrævning af restkoncentrationsafgift.

3.4.2.2 Bekendtgørelse om etablering og drift af havbrug

I medfør af § 6 i bekendtgørelse nr. 1489 af 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug skal havbrugene hvert år indberette oplysninger om produktionsmængder og foderforbrug og oplysninger i øvrigt af teknisk, økonomisk og driftsmæssig karakter. Efter bekendtgørelsens § 6, stk. 2 skal oplysningerne indberettes til NaturErhvervstyrelsen (nu Miljøstyrelsen, jf. afsnit 3.2.2.) ved brug af akvakultur indberetningsskemaet.

§ 6, stk. 2 blev indsat i 2016 i forventning om, at der blev etableret en fælles løsning for indberetning af akvakultur-oplysninger til det offentlige. Sammenlægningen blev dog aldrig gennemført, hvorfor Fiskeristyrelsens akvakultur-indberetningsblanket ikke kan anvendes til indsamling af de ønskede oplysninger. Oplysninger til brug for kontrol indberettes derfor fortsat på årsindberetningen til miljøtilsynsmyndigheden (bilag 6.1).

3.4.3 Fødevare- og veterinærlovgivning

3.4.3.1 Autorisationsbekendtgørelsen

Havbrug skal i henhold til § 5 stk. 1 i autorisationsbekendtgørelsen, jf. bekendtgørelse nr. 965 af 18. juli 2013, føre optegnelser med flytninger af akvakulturdyr til og fra havbruget, samt optegnelser med dødelighed. I henhold til § 5, stk. 2 i samme bekendtgørelse skal optegnelserne opbevares i mindst fem år og på forlangende forevises Fødevarestyrelsen.

I henhold til § 22 i samme bekendtgørelse skal følgende angives i optegnelserne:

- 1) dato for modtagelse og levering,
- 2) samlet vægt af akvakulturdyr,
- 3) mængden af sæd/mælke eller antallet af æg,
- 4) akvatiske organismers gennemsnitlige størrelse,
- 5) art,
- 6) leverandør,
- 7) modtager,
- 8) oprindelsessted, og
- 9) bestemmelsessted

Formålet med kravet om at føre optegnelserne er at muliggøre opsporing af smitekilder og dermed bekæmpelse af sygdomme. Optegnelser over til- og frakørsler (flytninger) anvendes i tilfælde af, at havbruget smittes med en anmeldepligtig sygdom, da de bruges til smitteopsporing.

3.4.3.2 Fødevarehygiejneforordningen

Primærproducenter skal i henhold til bilag I, del A, punkt 7, i fødevarehygiejneforordningen føre og opbevare journaler over foranstaltninger, som er truffet for at kontrollere fødevarerisici. Formålet er at muliggøre opsporing af smitekilder i forbindelse med sygdom hos forbrugere, som kan være overført med maden.

3.4.3.3 CHR-register

CHR er Miljø- og Fødevareministeriets Centrale Husdyrbrugs Register, hvor alle besætninger skal være registreret. Baggrunden for CHR er et ønske om en hurtig og effektiv smitteopsporing ved udbrud af smitsomme husdyrsygdomme, herunder fisk i akvakulturanlæg. Alle danske havbrug er registreret i CHR med informationer om havbruget og dets sundhedsstatus.

Bekendtgørelse nr. 1407 af 30. november 2018 om registrering af besætninger i CHR fastlægger, at data om akvakulturbrug skal registreres i CHR og, at oplysningerne skal ajourføres årligt. De krævede oplysninger omfatter ejers kontaktoplysninger, virksomhedens CVR-nummer, akvakulturart (f.eks. laksefisk), akvakulturtype (f.eks. lukkede, recirkulerende anlæg), besætningstype (f.eks. produktionsbrug) og den årlige nettoproduktion pr. aldersgruppe af akvatiske organismer i kilogram. En nøjagtig opgørelse af produktionen af akvatiske organismer er ikke nødvendig af hensyn til Fødevarestyrelsens formål med at kræve denne oplysning, da antallet af akvakulturdyr kun er relevant i tilfælde af, at dyrene skal aflives ved udbrud af smitsomme sygdomme. Indberetning og ajourføring af oplysningerne i CHR skal foretages af ejer på hjemmesiden landbrugsindberetning.dk.

3.4.3.4 VetStat

VetStat er et register over forbruget af receptpligtige lægemidler til dyr. Den overordnede vision for VetStat er at minimere forbruget og optimere anvendelsen af antibiotika i danske besætninger. Heri indgår en række delmål: 1) At give dyrlæger et effektivt redskab i relation til at rådgive klienter. 2) At give myndigheder et effektivt værktøj til at afsløre uhensigtsmæssig eller ulovlig anvendelse af antibiotika. 3) At give forskere et bedre grundlag til at undersøge sammenhængen mellem forbrug af antibiotika og udvikling af resistens.

Udleverede receptpligtige lægemidler til brug i havbrug skal indberettes til VetStat. Når dyrlægen enten udskriver en recept til apotek eller fodervirksomhed eller selv udleverer receptpligtige lægemidler skal henholdsvis apotek, fodervirksomhed eller dyrlæge indberette det udleverede lægemiddel til VetStat. Indberetningen påhviler den, der leverer lægemidlerne til besætningen. Indberetningerne indeholder information om dyrlægen, dato for udlevering, CHR-nummeret der modtager lægemiddel og mængde af lægemiddel, dyreart, ordinationsgruppe ("sygdomsgruppe") og identifikation af leverandøren af lægemidlet, såfremt denne er en anden end en dyrlæge.

Fødevarestyrelsen følger antibiotikaforbruget til dyr, herunder i akvakulturbrug. Såfremt der er uregelmæssigheder eller udsving i udviklingen, analyseres det nærmere. Endvidere vil mistænksomme forhold blive analyseret nærmere og evt. fulgt op med yderligere kontrol. Kontrol af indberetning til VetStat sker på stikprøvebasis ved Fødevarestyrelsens almindelige kontroller hos henholdsvis dyrlæger og den besætningsansvarlige.

3.5 Tilsyn og håndhævelse

3.5.1 Miljølovgivning

Regler om tilsyn med havbrug fremgår af lov om miljøbeskyttelse, jf. lovbekendtgørelse nr. 1218 af 25. november 2019 (miljøbeskyttelsesloven). Nærmere regler vedrørende tilsynsmyndighedernes tilrettelæggelse af tilsyn er fastsat i bekendtgørelse om miljøtilsyn, jf. bekendtgørelse nr. 117 af 28. januar 2019 (miljøtilsynsbekendtgørelsen).

Havbrugs drift er hovedsageligt reguleret af vilkår i miljøgodkendelsen/havbrugstilladelsen. Tilsynsmyndigheden (Miljøstyrelsen eller kommunerne) fører tilsyn med, at havbrugene overholder den generelle regulering, der er indeholdt i miljøbeskyttelseslovgivningen og vilkårene i deres miljøgodkendelser/havbrugstilladelser. Tilsynsmyndigheden fører endvidere tilsyn med, at eventuelle påbud og forbud efterkommes.

Tilsynsmyndigheden fører dels et administrativt tilsyn, hvor myndigheden gennemgår og følger op på indberetninger. Opfølgning på håndhævelser og eventuelle klager kan også i visse tilfælde ske administrativt. Tilsynsmyndigheden har derudover hjemmel til at indhente oplysninger fra andre offentlige myndigheder og til at sammenstille og samkøre oplysningerne til kontrolformål, jf. miljøbeskyttelseslovens § 86.

I forbindelse med fysiske tilsyn af havbrug kontrolleres det, at driften sker i overensstemmelse med godkendelsen, og at anlæggets udformning følger godkendelsen. Tilsynsindsatsen er bl.a. hjemlet i miljøbeskyttelseslovens § 87, stk. 1.

På godkendelsespligtige virksomheder skal der føres *planlagte og regelmæssige* tilsyn. Fastlæggelse af hvor ofte der føres regelmæssige tilsyn med en virksomhed, sker på baggrund af en risikobaseret tilgang. Dette har til formål at sikre, at tilsynsmyndigheden målretter sin indsats mod de virksomheder, hvor behovet er størst. Reglerne herom er fastlagt i miljøtilsynsbekendtgørelsen.

Virksomheder og husdyrbrug, der er omfattet af miljøtilsynsbekendtgørelsens bestemmelser om regelmæssige tilsyn, er delt op i 3 forskellige kategorier: 1a, 1b og 2. Der stilles forskellige krav til tilsynsfrekvens afhængig af kategori. Havbrug er en kategori 1b virksomhed, jf. miljøtilsynsbekendtgørelsens § 2, nr. 5. Der føres derfor som minimum tilsyn med havbrug én gang inden for en 3 årig periode. Denne tilsynstype er benævnt basistilsyn. Til sammenligning føres der tilsyn med potentielt mindre miljøtunge virksomheder og husdyrbrug (kategori 2) minimum én gang inden for en 6 årig periode.

Om et havbrug foruden minimumskravet skal have flere tilsyn, fastlægges på grundlag af en risikovurdering og en samlet risikoscore. Denne vurdering foretages med henblik på at afdække, om virksomheden udgør en større risiko for omgivelserne end andre og hermed skal have flere tilsyn. De virksomheder, der scorer højest, får som udgangspunkt også flest tilsyn. Denne type tilsyn er benævnt prioriterede tilsyn.

Tilsynsmyndigheden er, jf. miljøbeskyttelseslovens § 68, forpligtet til at sikre, at ulovlige forhold bringes til ophør. Håndhævelsen følger Vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven (Vejledning fra Miljøstyrelsen Nr. 6 2005).

Tilsynsmyndigheden er også forpligtet til at gribe ind, hvis et havbrug forårsager væsentlig forurening. I sådan et tilfælde kan tilsynsmyndigheden meddele påbud om, at forureningen skal nedbringes, herunder at der skal gennemføres bestemte foranstaltninger, jf. miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 1, 1. punkt. Tilsynsmyndigheden kan endvidere meddele påbud, hvis en listevirksomhed, herunder et havbrug, skønnes at indebære en nærliggende risiko for væsentlig forurening, jf. § 41, stk. 1, 2. pkt. Hvis ikke forureningen kan nedbringes, kan tilsynsmyndigheden efter miljøbeskyttelseslovens § 41, stk. 4, nedlægge forbud imod fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden fjernet.

Så længe virksomheden (havbruget) drives lovligt, er adgangen til at meddele påbud eller forbud efter lovens § 41 begrænset ved miljøbeskyttelseslovens § 41 a. Miljøbeskyttelseslovens § 41 a er dog kun relevant i forhold til havbrug med en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelseslovens § 33. Behovet for at nedbringe forureningen fra et havbrug, som drives lovligt, kan imidlertid blive aktuelt, hvis forudsætningerne for godkendelsen viser sig ikke at holde.

Uforudset forurening er ikke omfattet af retsbeskyttelsen, og tilsynsmyndigheden vil også i den situation være forpligtet til at gribe ind, jf. forudsætningerne herfor i § 41 a, stk. 2.

Efter miljøbeskyttelseslovens § 41 c kan tilsynsmyndigheden endvidere nedlægge forbud mod fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden fjernet, hvis forureningen medfører overhængende fare for sundheden. Der kan desuden foretages en tilbagekaldelse af og skærpelse af vilkårene i en meddelt miljøgodkendelse efter § 41 d, når den ansvarlige personkreds mister miljøansvarligheden.

Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 72, stk. 3, kan tilsynsmyndigheden i øvrigt revidere virksomhedens godkendelsesvilkår om egenkontrol for at sikre en bedre egenkontrol eller for at opnå et mere hensigtsmæssigt tilsyn.

Miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 1, indeholder en ikke udtømmende liste over hvilke administrative håndhævelsesmidler tilsynsmyndigheden kan bruge for at foranledige et ulovligt forhold lovliggjort. Ifølge § 69, stk. 1, kan tilsynsmyndigheden: 1) forbyde fortsat drift og eventuelt forlange virksomheden fjernet, 2) påbyde den ansvarlige at genoprette den hidtidige tilstand, 3) påbyde producenten eller importøren at tilbagetage et ulovligt produkt eller en ulovlig vare fra markedet og 4) lade påbudte foranstaltninger udføre for den ansvarliges regning, når den fastsatte frist er udløbet. Ifølge miljøbeskyttelseslovens § 69, stk. 2, er der også en hjemmel til at påbyde lovliggørelse, hvis der er tale om tilsidesættelse af en aftale, der er indgået med hjemmel i lovens § 10.

Miljøbeskyttelseslovens § 70 indeholder hjemmel til, at tilsynsmyndigheden iværksætter selvhjælpshandlinger i tilfælde, hvor der er overhængende, alvorlig sundhedsfare, eller hvor øjeblikkelige indgreb er nødvendige for at afværge væsentlig forurening eller forureningens udbredelse.

Udover bestemmelser om administrativ håndhævelse indeholder miljøbeskyttelsesloven bestemmelser om straf for forsætlig eller uagtsom tilsidesættelse af de forpligtigelser, der er opregnet i miljøbeskyttelseslovens § 110. Hvis en ulovlig handling eller tilstand er selvstændigt strafsanktioneret, kan der derfor være mulighed for en strafferetlig håndhævelse. En strafferetlig håndhævelse kommer som udgangspunkt ind i billedet, når administrative midler ikke har vist sig tilstrækkelige til at standse en ulovlighed, eller der er tale om en grov overtrædelse.

I almindelighed er straffen for overtrædelse af miljøbeskyttelsesloven bøde. F.eks. efter miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 1, nr. 4, straffes med bøde den, der tilsidesætter vilkår knyttet til en tilladelse, dispensation eller en godkendelse efter loven. Straffen kan stige til fængsel i indtil 2 år, hvis overtrædelsen er begået forsætlig eller ved grov uagtsomhed, og hvis der ved overtrædelsen er voldt skade på miljøet eller fremkaldt fare derfor eller opnået eller tilsigtet en økonomisk fordel for den pågældende selv eller andre, herunder ved besparelser, jf. miljøbeskyttelseslovens § 110, stk. 2.

Miljøbeskyttelsesloven § 110 b indeholder endvidere bestemmelsen om rettighedsfrakendelse. Efter denne bestemmelse kan retten til at udøve virksomhed omfattet af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 frakendes ved dom for strafbart forhold, hvis den tiltalte er dømt for overtrædelse af straffelovens § 196, eller hvis den pågældende gentagne gange eller under i øvrigt skærpende omstændigheder har overtrådt bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven. Herudover kan der ske frakendelse, hvis den pågældende har undladt at efterkomme forbud eller påbud, som er udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven eller forskrifter udstedt i medfør heraf, eller har tilsidesat vilkår knyttet til en tilladelse, dispensation eller godkendelse udstedt med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven eller forskrifter udstedt i medfør heraf.

Det kan afslutningsvis nævnes, at efter straffelovens § 196 kan særlig grov miljøkriminalitet, der medfører betydelig skade på miljøet eller fremkalder nærliggende fare derfor eller har mere systematisk eller organiseret karakter, straffes med fængsel i op til 6 år. Der er tale om en overbygning på de straffebestemmelser, der følger af miljøbeskyttelsesloven.

I praksis følges Miljøstyrelsens håndhævelsesvejledning, og vilkårsoverskridelser håndhæves som udgangspunkt med en indskærpelse. Dette gælder også på havbrugsområdet.

3.5.2 Fiskerilovgivning

Lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven) gælder bl.a. for opdræt af fisk, jf. lovens § 2, stk. 1. Regler om tilsyn/kontrol og håndhævelse i fiskeriloven fremgår af kapitel 22 (Kontrol og tilsyn) og 23 (Straf, påtale og konfiskation), jf. lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019.

Tilsyn med havbrug i medfør af fiskeriloven er delegeret til Miljøstyrelsen, jf. § 40 i bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen (delegationsbekendtgørelsen). De specifikke opgaver og beføjelser, som er delegeret, findes under § 40 i bekendtgørelsen. Blandt disse har Miljøstyrelsen til opgave at føre kontrol med overholdelse af loven, regler fastsat i medfør af loven samt de i fiskerilovens § 10 nævnte EU-retsakter i relation til fiskeopdrætsaktiviteter, jf. fiskerilovens § 117, stk. 1.

3.5.2.1 Miljøstyrelsens beføjelser som kontrolmyndighed

Miljøstyrelsen er således kontrolmyndighed for havbrug efter fiskerilovens regler og har en række kontrolbeføjelser efter fiskerilovens § 117. Miljøstyrelsen har bl.a., hvis det skønnes nødvendigt, til enhver tid mod behørig legitimation og uden retskendelse, adgang til virksomheder og i øvrigt overalt, hvor fisk opdrættes og klækkes, for at føre kontrol med lovens overholdelse.

Desuden er Miljøstyrelsen bl.a. berettiget til at foretage undersøgelser og uden erstatning udtage prøver og foretage kontrolvejning, jf. § 117, stk. 3. Miljøstyrelsen er endvidere berettiget til at efterse virksomheders regnskabsmateriale m.v., jf. § 117, stk. 4.

Miljøstyrelsen kan indhente de oplysninger hos andre offentlige myndigheder, der er nødvendige for at kontrollere lovens overholdelse, jf. § 118. Det gælder bl.a. med henblik på registersamkøring og sammenstilling af oplysninger i kontroløjemed, herunder oplysninger om indkomst- og formueforhold, momsafregning m.v.

Virksomhedsindehavere og beskæftigede skal som led i kontrollen efter anmodning fra Miljøstyrelsen give alle oplysninger, herunder om økonomiske og regnskabsmæssige forhold, som har betydning for kontrollens gennemførelse, samt vederlagsfrit yde Miljøstyrelsen fornøden bistand ved kontrol, prøveudtagning, kopiering og udlevering af skriftligt materiale og udskrift af elektroniske data, jf. § 119.

Efter § 120 kan Miljøstyrelsen bl.a. meddele påbud og forbud i det omfang det er nødvendigt for kontrollens udførelse. Miljøstyrelsen kan endvidere meddele påbud og forbud i det omfang det er nødvendigt bl.a. for at sikre tilstedeværelsen af et fisketransportfartøj eller motorkøretøj, der transporterer fisk, indtil politiet kan komme til stede og foretage de nødvendige tvangsindgreb efter retsplejelovens regler om strafferetsplejen.

Som led i kontrollen med personer og virksomheder, der omsætter m.v. fisk, kan Miljøstyrelsen i særlige tilfælde udpege en statsautoriseret eller registreret revisor for regning af den, der foretager omsætning m.v., til gennemgang af det materiale, der kan undergives kontrol, jf. § 120, stk. 2.

Herudover har Miljøstyrelsen mulighed for at foretage ransagning i bl.a. sager om overtrædelse af bestemmelserne i denne lov, jf. § 131.

3.5.2.2 Straf

Den, der opdrætter eller forsøger at opdrætte fisk på dansk fiskeriterritorium uden tilladelse efter § 66, stk. 1, straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, jf. § 130, stk. 1.

Medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, straffes med bøde den, der bl.a. gør bundforholdene uegnede til fiskeri eller i øvrigt påvirker fauna og flora på fiskeriterritoriet, tilsidesætter eller forsøger at tilsidesætte vilkår knyttet til en tilladelse eller overtræde eller undlader at efterkomme et påbud eller forbud, jf. § 130, stk. 1, nr. 1, 2 og 3.

Efter § 130, stk. 4, kan selskaber m.v. (juridiske personer) pålægges strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel, der vedrører strafansvar for juridiske personer.

Skønnes en overtrædelse ikke at ville medføre højere straf end bøde, kan sagen afgøres med administrativt bødeforlæg. Dette forudsætter, at den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til at betale inden en nærmere angiven frist. I så fald kan sagen afgøres uden retslig forfølgning, jf. § 133.

Overtrædelse af § 69, angående hindringer som lægges i vejen for lovlig opdrætsvirksomhed, er undergivet privat påtale, jf. § 136. Privat påtale indebærer, at de pågældende sager ikke påtales af anklagemyndigheden. Retten til privat påtale tilkommer den forurettede, dvs. ejeren af det pågældende havbrug, jf. retsplejelovens § 725, stk. 1.

3.5.3 Fødevarer- og veterinærlovgivning

Kontrol med overholdelse af fødevarerlovgivningen gennemføres overordnet set i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 882/2004 om offentlig kontrol med henblik på verifikation af, at foderstof- og fødevarerlovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne overholdes.

Efter forordningens art. 2, nr. 1 forstås ved *offentlig kontrol*: "alle former for kontrol, som den kompetente myndighed eller Fælleskabet gennemfører for at undersøge, om foderstof- og fødevarerlovgivningen, samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne, overholdes korrekt". Ved *tilsyn* forstås efter forordningen "undersøgelse af et hvilket som helst aspekt af foderstoffer, fødevarer, dyresundhed og dyrevelfærd for at kontrollere, om dette (disse) aspekt(er) overholder forskrifterne i foderstof- og fødevarerlovgivningen samt dyresundheds- og dyrevelfærdsbestemmelserne". Endelig forstås ved *prøveudtagning med henblik på analyse*: "udtagning af prøver af foderstoffer eller fødevarer eller andre stoffer (herunder fra omgivelserne) med forbindelse til produktion, forarbejdning og distribution af foderstoffer eller fødevarer eller dyresundhed med henblik på ved analyse at kontrollere, om det pågældende stof overholder foderstof- eller fødevarerlovgivningen eller dyresundhedsbestemmelserne". Efter forordningens art. 55, stk. 1, skal medlemsstaterne fastsætte, hvilke sanktioner der skal anvendes ved overtrædelse af foderstof- og fødevarerlovgivningen og andre EF-forskrifter, der vedrører beskyttelse af dyrs sundhed og velfærd, og de træffer de fornødne foranstaltninger for at sikre, at sanktionerne gennemføres. Sanktionerne skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.

Fødevarestyrelsen fører tilsyn med havbrug, jf. § 9 i bekendtgørelse nr. 965 af 18. juli 2013 om autorisation og drift af akvakulturbedrifter samt om omsætning af akvatiske organismer og produkter deraf. anbefalede frekvenser for myndighedernes inspektioner afhænger af dyresundhedsstatus og risikoniveau, jf. rådets direktiv 2006/88/EF³². Fødevarestyrelsen har en kontrolfrekvens af havbrug på 1 kontrolbesøg pr år. Kontrolbesøgene udføres som fysiske tilsynsbesøg af en tilsynsførende dyrlæge fra team AKVA, VeterinærSYD

³² Rådets direktiv 2006/88/EF af 24. oktober 2006 om dyresundhedsbestemmelser for akvakulturdyr og produkter deraf og om forebyggelse og bekæmpelse af visse sygdomme hos vanddyr

Kontrol af foder hos primærproducenter udføres risikobaseret. På nuværende tidspunkt udføres der ikke systematisk kontrol med foderreglerne på havbrug.

Beslutningen om ikke at prioritere havbrug til kontrol af foder og foderhygiejne hviler på to forhold. Det ene er, at havbrug, som det også fremgår andre steder i denne rapport, ikke selv blander foder. Hermed bruger havbruget kun foder, som er produceret på en foderfabrik, og som dermed allerede er omfattet af Fødevarestyrelsens kontrol med indholdsstoffer. Det andet er, at Fødevarestyrelsen ved de årlige veterinære kontrolbesøg allerede har fokus på om foder opbevares hygiejnisk forsvarligt, så det ikke udsættes for skadedyr. Fødevarestyrelsen har derfor vurderet, at en yderligere kontrol af foder og hygiejne, ikke på nuværende tidspunkt vil medføre en større foder- eller fødevarer-sikkerhed.

Der laves ikke systematisk kontrol af mængden af ordineret medicin i forhold til mængden af fisk i forbindelse med kontrollen i havbruget. Ordineret af mediciner er den ordinerende dyrlæges ansvar. Kontrol heraf vil derfor skulle indgå i kontrollen af dyrlægen. Dyrlæger indgår som kontrolobjekt på lige fod med andre kontrolobjekter i Fødevarestyrelsens samlede kontrolkoncept.

Kontrolbesøgene registreres i Fødevarestyrelsens digitale kontrolsystem (DIKO). Der udarbejdes og journaliseres en kontrolrapport for hvert kontrolbesøg. Kontrolbesøgene udføres ud fra et tjekskema, der er udarbejdet med udgangspunkt i bekendtgørelsen.

Følgende punkter kontrolleres i henhold til tjekskemaet:

- Smittebeskyttelse:
 - Forebyggelse af sygdom ind/ud fra havbruget:
 - Beliggenhed og indretning af læsseplads for afhentning af fisk. B.965 § 25, stk. 5.
 - Beliggenhed og indretning af afhentningsplads for døde fisk. B. 965 § 5, stk. 2.
 - Fugleafskærmning + nødvendige tiltag mod evt. andre skadedyr. B.965 § 14, stk. 1.
 - Medarbejdere og besøgende: overtrækstøj/støvler, fodbad, adfærd: umiddelbart forudliggende besøg f.eks. i udlandet eller skift mellem arbejde på forskellige havbrug. B.965 § 5, stk.2.
 - Sundhedsstatus på indkøbte fisk/æg. B. 965 § 27, stk.1.
 - Bortskaffelse af døde fisk/æg. B. 965 § 12, stk. 2.
 - Kontrol af foranstaltninger, der hindrer, at fisk kan undslippe til frivand. B.965 § 15.
- Overvågning for eksotiske/ikke eksotiske sygdomme:
 - Inspektion af damme/ kummehuse (net på havbrug). B.1324 § 21, stk. 2.
 - Klinisk undersøgelse og sektion af moribundte fisk. B. 1324 § 21, stk. 2.
 - Når relevant: udtagning af prøver til undersøgelse på laboratorium. B. 1324 § 21, stk. 2
- Hygiejne:
 - Opsamling af døde fisk dagligt (jævnligt). B. 965 § 12 + 13.
 - Opbevaring af døde fisk på havbrugets område. B.965 § 13.
 - Opbevaring af døde fisk på afhentningsplads. B. 965 § 13.
 - Foderhåndtering: minimere tiltrækning af skadedyr. B.965 § 13.
- Sporbarhed:
 - Fortegnelse over mængden af døde fisk på havbruget. B.965 § 5.
 - Fortegnelser over tilgåede fisk/æg: hvilke art, hvorfra, hvor mange, hvornår. B.965 § 22, stk. 1.
 - Fortegnelse over afgangede fisk/æg: hvilke art, hvortil, hvor mange, hvornår. B.965 § 22, stk. 1.
 - Fortegnelse iht. § 22 gemmes i 5 år. B.965 § 24.
 - Gemme evt. sundhedscertifikater på tilgåede fisk/æg. B.965 § 30.
 - Gemme kopi af handelsdokument på leverede døde fisk. B.965 § 12, stk. 2/Biproduktforordningen.
 - Gemme resultat af risikobaseret overvågning (kontrolrapport + lab.-svar). B. 965 § 5, stk. 1.

Konstateres det, at et havbrug ikke overholder lovgivningen, kan Fødevarestyrelsen anvende de håndhævelsesbeføjelser, der er fastsat i lovgivningen, jf. nedenfor.

Der er ikke fastsat specifikke dyrevelfærdsmæssige bestemmelser for havbrug, og havbrug udpeges derfor ikke til Fødevarestyrelsens årlige kontrol af dyrevelfærd.

I medfør af § 63 i lov om hold af dyr, jf. lovbekendtgørelse nr. 1 af 2. januar 2019, kan Fødevarestyrelsen udstede de påbud og forbud, der anses for nødvendige for at sikre overholdelsen af loven eller regler fastsat i medfør af loven, herunder autorisationsbekendtgørelsen, eller af Den Europæiske Unions forordninger.

Anvendelsen af ovenstående forbud og påbudsmuligheder er, som på andre områder, underlagt de almindelige forvaltningsretlige krav, herunder proportionalitet osv.

Med hensyn til overtrædelser af foderstoflovgivningen kan Fødevarestyrelsen, i medfør af § 2, stk. 4 i lovbekendtgørelse nr. 1000 af 2. juli 2018 om foderstoffer, meddele de påbud og forbud, der anses for at være nødvendige med henblik på at sikre, at foderstoflovgivningen overholdes.

På tilsvarende vis kan Fødevarestyrelsen i medfør af § 52, stk. 1 i fødevareloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 999 af 2. juli 2018, træffe de afgørelser, herunder meddele de påbud og forbud, der anses for nødvendige for at sikre overholdelsen af de krav, der er fastsat i fødevarelovgivningen eller i Den Europæiske Unions forordninger og direktiver.

Anvendelsen af indskærper fremgår ikke direkte af lovbestemmelserne ovenfor, men Fødevarestyrelsen kan indskærpe forhold overfor virksomhederne. En indskærpelse præciserer den faglige regel, som virksomheden skal overholde. En indskærpelse på veterinær- og fødevareområdet medfører et opfølgende gebyrbelagt kontrolbesøg hos besætningen/virksomheden.

Det skal endvidere fremhæves, at en havbrugsautorisation, som er udstedt i medfør af bekendtgørelse nr. 965 af 18. juli 2013 kan tilbagekaldes jf. § 10, såfremt et autoriseret akvakulturbrug ikke længere opfylder betingelserne for autorisation, jf. § 5.

Hvis en virksomhed eller besætningsejer gentagne gange begår samme eller lignende overtrædelse indenfor en 2-årig periode, skal Fødevarestyrelsen som overvejende hovedregel anvende en skrapere sanktion. Dette følger af Fødevarestyrelsens anvendelse af princippet om eskalerende myndighedsudøvelse.

I udgangspunktet sker den typiske eskalering fra indskærpelse til administrativ bøde. Det kan imidlertid ud fra overtrædelsens karakter være proportionalt at eskalere til et påbud eller forbud. Det er dog vigtigt at understrege, at der en lang række overtrædelser, der ikke egner sig til at blive sanktioneret med et påbud eller forbud, hvorfor der typisk eskaleres fra indskærpelse til administrativ bøde.

Det skal afslutningsvis bemærkes, at efterkommer et havbrug ikke de meddelte påbud eller forbud af Fødevarestyrelsen kan havbruget straffes med bøde. Derudover kan der efter fødevare- og veterinærlovgivningen straffes med fængsel under visse omstændigheder, jf. § 35, stk. 2 i bekendtgørelse om autorisation og drift af akvakulturbrug samt om omsætning af akvatiske organismer og produkter deraf, § 70, stk. 2 i lov om hold af dyr, § 28, stk. 1, 2 og 3 i dyreværnsloven og § 60, stk. 2 i fødevareloven.

3.6 Regulering og myndighedsorganisering i andre lande

For at sætte regulering af havbrug i Danmark ind i en sammenhæng er der indhentet oplysninger fra en række af vores nabolande det drejer sig om: Norge, Sverige, Finland, Tyskland og Skotland. En samlet opsummering af de indhentede oplysninger findes i bilag 3.1. Hovedkonklusionerne er gengivet nedenfor.

Produktionsmæssigt falder landene i tre kategorier i forhold til havbrug:

1. Lande med en meget begrænset havbrugssektor, det gælder Tyskland og Sverige,
2. Lande med en vis havbrugssektor, det gælder Finland og Danmark,
3. Lande med en stor havbrugssektor, det gælder Skotland og i særdeleshed Norge, der er et af de førende lande i verden på havbrugsområdet, og hvor sektoren har en væsentlig betydning i forhold til den norske økonomi med en produktionsværdi på over 50 mia. kr. årligt.

Den tyske regering har bl.a. ud fra miljømæssige forhold ikke ønsket at satse på havbrug. Den svenske miljødomstol afgjorde i 2017, at tre havbrug ikke kunne få forlænget deres tidsbegrænsede miljøtilladelse, og at havbrugene som følge heraf skulle lukke med en afviklingsperiode på 3 år.

For alle fire lande (Danmark, Tyskland, Sverige og Finland), som har deres havbrug liggende i Østersøområdet, gælder, at hensyn til udledningen af næringsstoffer sætter den væsentligste begrænsning for havbrugsproduktionen.

Lande med produktion i Atlanterhavet (Norge og Skotland) oplever, at det væsentligste miljøproblem er lakselus og udslip af fisk, der indebærer risiko for negative påvirkninger på vilde fiskebestande. Bekæmpelse af lakselus udgør en ikke uvæsentlig økonomisk byrde for norske havbrugere.

Den overordnede reguleringsmæssige struktur i landene ligner hinanden med et tilladelsessystem, hvor der bl.a. tages højde for miljøpåvirkninger, kombineret med tilsyn, der foretages med forskelligt interval. Norge har et system med en kombination af koncessioner til havbrug (produktionstilladelser), der sælges via udbudsrunder, og tilladelser til placering og drift af havbrug, som er en nødvendighed for, at man kan drive havbruget på en given lokalitet. En produktionstilladelse giver lov til at producere fisk indenfor et af 13 afgrænsede produktionsområder ved at give tilladelse til at have en stående biomasse på maksimalt 780 tons fisk på lokaliteten. Produktionstilladelsen kan udnyttes på flere forskellige havbrugslokaliteter indenfor det samme produktionsområde, dvs. at produktionen kan foregå på flere lokaliteter og flyttes mellem lokaliteter. På hver enkelt lokalitet skal der foreligge en tilladelse til drift af havbruget. Det primære kriterie for at tildele en produktionstilladelse, er produktionsområdets bærekapacitet ift. lakselus. Tilladelsen til placering af havbrugte tager hensyn til arealplanlægning såvel som miljøforhold.

Hvilke myndigheder, der står for at give tilladelser og gennemfører tilsynene, afhænger af myndighedsopbygningen i det enkelte land. Det kan ligge centralt som i Skotland, ligge i den dekoncentrerede statsforvaltning som i Sverige eller i regionerne (fylkeskommunerne) men med inddragelse af statslige myndigheder som i Norge.

På baggrund af landesammenligningen vurderes det, at den danske havbrugs sektor har størst lighed med den finske havbrugssektor. For begge landes havbrugssektorer gælder, at produktionens størrelse er begrænset af muligheden for at tillade yderligere næringsstofudledning og, at der ikke er dokumenteret væsentlige problemer i forhold til sygdomme (lakselus) eller udslip af fisk.

Sammenfattende kan det konkluderes, at Danmark har særlige udfordringer og problemstillinger i forhold til betydningen af næringsstofbelastningen i indre danske farvande. Dette er dog også tilfældet for andre af de undersøgte lande i Østersøregionen.

3.7. Myndighedernes økonomi på havbrugsområdet til godkendelse, tilladelser og tilsyn

Fødevarestyrelsen har i perioden 2016-2018 i gennemsnit om året anvendt knap 0,5 mio. kr. på havbrugsområdet. Hovedparterne af forbruget godt 0,4 mio. kr. har været anvendt på veterinærtilsyn med havbrugene.

Miljøstyrelsen har til miljøtilsyn af havbrug i perioden 2016-2018 i gennemsnit brugt ca. 90.000 kr. om året, hvoraf knapt 40.000 kr. har været dækket af brugerbetaling. Der er ikke indhentet oplysninger fra kommunerne. Hvis det antages at kommunerne har anvendt det samme antal ressourcer pr. havbrug til tilsynsarbejdet som Miljøstyrelsen, har de samlede årlige miljøtilsynsomkostninger ligget på 240.000 kr.

Miljøstyrelsen har i perioden 2013-2018 anvendt knap 1,2 mio. kr. i alt på sagsbehandling af miljøgodkendelser til havbrug, svarende til godt 230.000 kr. om året. Afgørelser der er truffet, er efterfølgende er påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Af udgiften på 1,2 mio. kr. er der opkrævet knapt 0,5 mio. kr. i brugerbetaling hos virksomhederne.

Der er væsentlige usikkerheder knyttet til myndighedernes omkostninger til miljøgodkendelser fremover. Det skyldes, at stort set samtlige miljøgodkendelser, er påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Hvor nævnet har truffet afgørelse, er sagerne hjemvist til myndigheden til fornyet behandling. Den tilknyttede sagsbehandling, der skal gennemføres forud for en ny afgørelse er ikke nødvendigvis den samme, som ved udarbejdelse af den oprindelige miljøgodkendelse. Ved hjemsendelse til fornyet behandling er sagsbehandlingen heller ikke omfattet af brugerbetaling.

Miljøstyrelsen har fra 2018 netto fået overført 0,3 mio. kr. om året fra Landbrugs- og Fiskeristyrelsen til at dække omkostningerne med administration af placeringstilladelser. Heri indgår ikke Miljøstyrelsens vurdering og eventuelle lovliggørelse af en række placeringstilladelser.

DEL II – Status for de enkelte havbrug

4 Status for tilladelsessituationen på havbrug

4.1 Indledende beskrivelse af havbrugene

Der er i dag 19 havbrug i drift i Danmark fordelt på fem virksomheder. Bilag 4.1. giver en oversigt over havbrugenes ejerforhold, miljøtilsynsmyndighed og aktuelle udledningstilladelser samt datoer for tildeling af havbrugstilladelse, miljøgodkendelse og placeringstilladelse. Havbrugenes nuværende placering er vist på kortet i bilag 4.2.

4.2 Tilladelses- og godkendelsessituationen på eksisterende havbrug

Eksisterende havbrug, der ikke havde en miljøgodkendelse, skulle senest den 15. marts 2014 indsende ansøgning herom som følge af en regelændring indført i 2006 (se afsnit 3.2). Samtlige af de berørte havbrug har rettidigt indsendt ansøgning. Status er, at 3 havbrug har en miljøgodkendelse, der ikke er påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet (bilag 4.1). For de øvrige havbrug gælder, at godkendelsesmyndigheden endnu ikke har truffet afgørelse i sag om miljøgodkendelse, eller også har havbruget fået en miljøgodkendelse, som efterfølgende er påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnet har på nuværende tidspunkt truffet afgørelser i 6 af sagerne. I samtlige 6 sager er afgørelsen om miljøgodkendelse ophævet, og sagen er hjemvist til fornyet behandling hos godkendelsesmyndigheden (bilag 4.1). To klagesager er endnu ikke færdighandlede i klagenævnet.

Miljø- og Fødevareklagenævnets ophævelse af miljøgodkendelser i de 6 klagesager er blevet indbragt for domstolene. Den ene af sagerne er udvalgt som prøvesag og skal forelægges for EU-Domstolen til afgørelse af, om habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, finder anvendelse i forhold til miljøgodkendelse af bestående havbrug, der drives på baggrund af en havbrugstilladelse efter bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990. De øvrige retssager ved byretterne sættes i bero med henblik på at afvente afgørelsen af prøvesagen.

4.2.1 Grundlaget for Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser om ophævelse af miljøgodkendelser og hjemsendelse

Klagesagerne over havbrugenes miljøgodkendelser, jf. ovenfor, har navnlig angået godkendelsesmyndighedens habitatvurdering af havbrugets påvirkning af Natura 2000-områder.

Som beskrevet i afsnit 3.2.4 er godkendelsesmyndigheden forpligtet til at foretage en indledende vurdering af, om havbruget i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt (væsentlighedsvurdering). Kan det med baggrund i objektive kriterier ikke udelukkes, at havbruget risikerer at skade Natura 2000-områdets bevaringsmålsætning, skal havbruget anses for at kunne påvirke denne lokalitet væsentligt. Hvis det ikke kan udelukkes, at der er en påvirkning, skal der foretages en egentlig konsekvensvurdering.

Godkendelsesmyndighederne har i sagerne om miljøgodkendelse til eksisterende havbrugsvirksomheder vurderet, at den fortsatte havbrugsdrift ikke i sig selv eller i forbindelse med andre planer og projekter kan påvirke relevante Natura 2000-områder væsentligt.

Det gælder for alle klagesagerne, at klagerne har gjort gældende, at den gennemførte væsentlighedsvurdering er mangelfuld og, at der bør foretages en fuld habitatkonsekvensvurdering efter habitatbekendtgørelsens regler i forbindelse med sagsbehandlingen af miljøgodkendelsen.

Miljø- og Fødevareklagenævnet har truffet afgørelse i en række af disse sager og har i alle sagerne givet klager medhold. Nævnet har således ophævet de udstedte miljøgodkendelser til havbrugene og hjemvist sagerne til fornyet behandling hos godkendelsesmyndigheden, jf. bilag 4.1.

Hjemvisningen er sket med henblik på, at godkendelsesmyndigheden foretager en konsekvensvurdering af havbrugets samlede påvirkning af de omkringliggende Natura 2000-områder og eventuelle andre relevante Natura 2000-områder i kumulation med andre projekter og planer.

Miljø- og Fødevareklagenævnet vurderer således, at den belastning med næringsstoffer, som udgår fra de pågældende havbrug, i kumulation med udledningerne fra øvrige havbrug og andre punktkilder, kan påvirke Natura 2000-områderne væsentligt, og at risiko for skade på områdernes udpegningsgrundlag derfor ikke på forhånd kan udelukkes.

Miljø- og Fødevareklagenævnet bemærker bl.a. også, at det forhold, at indsatser foretaget via vandplanlægningen samlet set kan have en positiv effekt på visse naturtyper og arter, er uden betydning for vurderingen af, om kvælstofbelastningen, der udgår fra havbrug, i sig selv eller i kumulation kan have en væsentlig påvirkning af udpegningsgrundlaget for Natura 2000-områder. Nævnet anfører i den forbindelse, at vandområdeplanernes indhold ikke tilsidesætter habitatbekendtgørelsens krav om at foretage en konkret væsentligheds- og eventuelt også en konsekvensvurdering.

4.2.2 Forsat drift på grundlag af havbrugstilladelse og uden miljøgodkendelse

Miljø- og Fødevareministeriet vurderer, at et eksisterende havbrug i udgangspunktet kan fortsætte på det eksisterende tilladelsesgrundlag, dvs. havbrugstilladelsen, hvis det ikke er muligt at meddele havbrugene miljøgodkendelse.

Ministeriet henviser til, at der ikke i forbindelse med godkendelsesbekendtgørelsens § 70, stk. 2³³, som foreskriver en pligt til at indsende ansøgning om miljøgodkendelse inden den 15. marts 2014, er knyttet konsekvenser til manglende godkendelse. Det fremgår hverken af loven eller bekendtgørelsen, hvordan myndighederne skal forholde sig til et bestående havbrug, der indgiver ansøgning i overensstemmelse med § 70, stk. 2, men ikke opnår godkendelse. Bestemmelsen i § 70, stk. 2, tager således ikke højde for, hvad der skal gælde, hvis miljøgodkendelse ikke opnås, men synes derimod at give eksisterende havbrugstilladelser en tidsubestemt gyldighed.

Ministeriet lægger i den forbindelse vægt på, at det af andre bestemmelser i tidligere versioner af godkendelsesbekendtgørelsen, som ikke omhandler havbrug, fremgår, at hvis en bestående listevirksomhed ikke kan miljøgodkendes, skal der samtidig med afslaget meddeles forbud mod fortsat drift. Baggrunden for, at der ikke eksisterer en tilsvarende bestemmelse for havbrug, kan muligvis være, at havbrugene forud for indkaldelsesordningen var underlagt krav om en havbrugstilladelse, som også indeholder vilkår fastsat af hensyn til miljøbeskyttelsen.

³³ Bekendtgørelse nr. 1317 af 20. november 2018 om godkendelse af listevirksomhed.

Ministeriet vurderer endvidere, at der umiddelbart ikke foreligger forhold, der kan begrunde en tilbagekaldelse af havbrugstilladelsen i henhold til almindelige forvaltningsretlige regler om tilbagekaldelse af begunstigende forvaltningsakter. Dette vil dog afhænge af en konkret vurdering.

Foreligger der en gyldig havbrugstilladelse, der ikke kan tilbagekaldes, skal den fortsatte havbrugsdrift under alle omstændigheder ske i overensstemmelse med den konkrete tilladelse. Dette indebærer bl.a., at produktionens størrelse og de øvrige forureningsforhold skal svare til de tilladte.

Herudover skal den relevante myndighed overveje, om fortsat havbrugsdrift giver anledning til at meddele virksomheden påbud om at nedbringe forureningen eller nedlægge forbud mod driften eller dele heraf, jf. miljøbeskyttelseslovens § 39, stk. 2. Herudover har tilsynsmyndigheden mulighed for at meddele påbud eller forbud efter den ovenfor under pkt. 3.2.1.6 omtalte bestemmelse i miljøbeskyttelseslovens § 41. Anvendelsen af disse bestemmelser skal ske i overensstemmelse med almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet.

Ministeriet vurderer endvidere, at afslag på ansøgning om miljøgodkendelse efter habitatdirektivet vil kunne indebære en forpligtelse for myndighederne til at gribe ind over for havbrugets forurening, jf. habitatdirektivets artikel 6, stk. 2. Af denne bestemmelse følger, at medlemsstaterne skal træffe passende foranstaltninger for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder for arterne omfattet af Natura 2000. Tilsvarende gælder ved forstyrrelser af de arter, for hvilke Natura 2000-områderne er udpeget, hvis forstyrrelserne har betydelige konsekvenser for direktivets målsætninger. Myndighederne skal således på baggrund af en konkret vurdering i den enkelte sag vurdere, om habitatdirektivet er relevant. En gennemført konsekvensvurdering i forbindelse med sagsbehandlingen af havbrugets miljøgodkendelse, og som efter omstændighederne påviser, at skade på relevante habitatområder ikke kan udelukkes ved fortsat havbrugsdrift, må antages at udgøre et relevant, sagligt og væsentligt bidrag i den sammenhæng.

Herudover bemærkes, at muligheden for fortsat havbrugsdrift på baggrund af en ældre havbrugstilladelse, hvis miljøgodkendelse ikke kan opnås, ikke har betydning for kravet om placeringstilladelse efter fiskerilovens regler.

4.3 Kammeradvokatens undersøgelse og vurdering af placeringstilladelser til eksisterende havbrug

Miljø- og Fødevareministeriet blev i forbindelse med kulegravningen af havbrugsområdet i 2018 opmærksom på, at en række af de eksisterende havbrug blev drevet med en placeringstilladelse, der var udløbet. Daværende miljø- og fødevareminister, Jakob Ellemann-Jensen, besluttede derfor i forbindelse med oversendelse af resultatet af kulegravningen til Folketinget i oktober 2018, at bede Kammeradvokaten om at gennemgå hvert enkelt havbrugs placeringstilladelse. Formålet hermed var at få et komplet overblik over sagernes status samt den hidtidige sagsbehandling af placeringstilladelser, som derefter kunne indgå i Miljøstyrelsens videre arbejde med den konkrete sagsbehandling af sagerne.

Kammeradvokaten afsluttede sin gennemgang i juli 2019, og Kammeradvokatens sammenfatning blev oversendt til Folketinget den 4. juli 2019. Sammenfatningen er vedlagt denne rapport som bilag 4.3, og der henvises hertil.

Kammeradvokaten konkluderede, at der er væsentlige mangler i placeringstilladelserne til de 19 eksisterende havbrug, herunder at habitatreglerne ikke var iagttaget. Miljøminister Lea Wermelin bad derfor Miljøstyrelsen, som

i dag er den ansvarlige myndighed³⁴, om at lovliggøre forholdene ved sagsbehandling af de enkelte sager. Derudover bad miljøministeren om en redegørelse for, hvordan det kunne ske. Resultatet af denne advokatundersøgelse offentliggøres selvstændigt, men i tilknytning til indeværende afrapportering af den grundige gennemgang af havbrugsområdet

4.3.1 Lovliggørelse af et havbrugs placeringstilladelse

I det følgende beskrives de overordnede rammer for Miljøstyrelsens sagsbehandling, hvis styrelsen vurderer, at et eksisterende havbrug drives med en placeringstilladelse, der er udløbet, eller med en ugyldig placeringstilladelse. Det bemærkes, at der skal foretages en konkret vurdering i hver enkelt sag, og at det følgende ikke er et udtryk for en sådan konkret sagsbehandling.

Det juridiske udgangspunkt

En havbrugsejer er til enhver tid forpligtet til at sikre, at havbrugsdriften sker i overensstemmelse med gældende ret, herunder at der er indhentet de fornødne tilladelser. Den til enhver tid værende havbrugsejer er tilsvarende forpligtet til at bringe et ulovligt forhold forbundet med havbrugsdriften i overensstemmelse med gældende regler, dvs. at lovliggøre det ulovlige forhold.

Bliver den ansvarlige myndighed – i dette tilfælde Miljøstyrelsen – opmærksom på et ulovligt forhold, har myndigheden pligt til at reagere og søge forholdet lovliggjort, medmindre dette er af ganske underordnet betydning.

Miljøstyrelsen skal således igangsætte en lovliggørelsesproces, hvis styrelsen i forbindelse med sagsbehandlingen af den enkelte sag konstaterer, at et havbrug drives enten med en placeringstilladelse, der er udløbet, eller med en ugyldig placeringstilladelse.

Lovliggørelse kan enten ske ved en retlig eller fysisk lovliggørelse, og valget mellem disse beror på en konkret vurdering af de faktiske forhold. Miljøstyrelsen skal endvidere foretage denne vurdering under iagttagelse af de almindelige forvaltningsretlige principper, herunder proportionalitetsprincippet, indrettelseshensynet, værdispildsbetragtninger mv.

Retlig lovliggørelse

Retlig lovliggørelse betyder, at det ulovlige forhold gøres lovligt gennem efterfølgende tilladelse til opretholdelse af den eksisterende tilstand, som efterfølgende ikke længere vil være ulovlig. Retlig lovliggørelse medfører således, at forholdet lovliggøres rent formelt, og uden at der sker fysiske ændringer af havbruget.

Retlig lovliggørelse kan som udgangspunkt alene ske i de tilfælde, hvor det ulovlige forhold ville have været lovligt på etableringstidspunktet, hvis der forud for opførelsen var ansøgt om tilladelse eller dispensation.

Retlig lovliggørelse forudsætter, at Miljøstyrelsen i forbindelse med sagsbehandlingen af den enkelte konkrete sag gennemfører en habitatvurdering, dvs. en væsentlighedsvurdering og evt. en habitatkonsekvensvurdering, i overensstemmelse med fiskerilovens § 10e, stk. 1.

Miljøstyrelsen skal således foretage en konkret vurdering i hver enkelt sag af det enkelte havbrugs påvirkning på de omkringliggende beskyttede Natura-2000 områder.

Fysisk lovliggørelse

34

Ved fysisk lovliggørelse bringes den ulovlige tilstand til ophør ved meddelelse af påbud eller forbud. Rammerne for fysisk lovliggørelse afhænger af en konkret vurdering og kan f.eks. bestå i at tilpasse eller begrænse driften, at flytte hele eller dele af virksomheden eller i sidste ende at bringe virksomheden helt eller delvist til ophør. Udgangspunktet er, at et påbud om fysisk lovliggørelse har en åben karakter, dvs. at angive måden, hvorpå lovliggørelsen skal ske, ikke angives. Valget mellem de måder, hvorpå lovliggørelse kan ske, tilkommer således sædvanligvis den, der har pligt til at lovliggøre.

4.4 Overblik over ansøgninger om placeringstilladelse og miljøgodkendelse til nye havbrug

Udover sager om ansøgninger om miljøgodkendelse til eksisterende havbrug (jf. afsnit 4.2), foreligger der 12 ansøgninger om nye havbrug i Bælthavet og i Østersøen (tabel 4.1.). Det gælder for de 12 ansøgninger om placeringstilladelser til nye havbrug i Bælthavet og i Østersøen, at der er ansøgt om både placeringstilladelse og miljøgodkendelse. Alle ansøgte havbrug ønskes placeret mere end 1 sømil fra kysten, og Miljøstyrelsen er derfor godkendelsesmyndighed. Alle 12 havbrugsansøgninger er blevet meddelt VVM-pligt, og for fire af de 12 er der i 2015 blevet udarbejdet en VVM-redegørelse. VVM-redegørelserne er dog ikke resulteret i udstedelse af miljøgodkendelse. Status for de øvrige ansøgninger er, at Miljøstyrelsen afventer informationer fra virksomheden.

Tabel 4.1. Ansøgninger om nye havbrug i Bælthavet og i Østersøen

Virksomhed	Farvand	Ansøgningsår
Musholm A/S	Bælthavet	2014
Musholm A/S	Østersøen	2014
Musholm A/S	Bælthavet	2014
Snaptun Fisk Export A/S	Bælthavet	2014
Snaptun Fisk Export A/S	Bælthavet	2014
Snaptun Fisk Export A/S	Bælthavet	2014
Aquapri A/S	Østersøen	2014
Aquapri A/S	Østersøen	2014
Aquapri A/S	Østersøen	2014
Bornholms Havbrug A/S	Østersøen	2014
Hjarnø Havbrug A/S	Bælthavet	2015
Hjarnø Havbrug A/S	Bælthavet	2014

I 2016 og 2018 er der indkommet en række ansøgninger om nye havbrug i det sydlige Kattegat (tabel 4.2.). Der er ansøgt om placeringstilladelse for alle havbrug, men der er ikke i alle tilfælde søgt om miljøgodkendelse. Den 11. hhv. den 14. oktober 2019 sendte Miljøstyrelsen 35 af disse ansøgninger i høring hos myndigheder og organisationer i henhold til bekendtgørelse nr. 1489 af 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug.

Tabel 4.2. Ansøgninger om nye havbrug i Kattegat

Virksomhed	Antal ansøgninger	Ansøgningsår
Aquapri A/S	2	2018
Snaptun Fisk Export A/S	2	2018
Musholm A/S	1	2018
Pedersen Line II ApS	3	2016 og 2018
Aquamind A/S	1	2018
Superior Steelhead ApS	1	2018
North Sea Steelhead ApS	7	2018
DKMA ApS	20	2018
I alt	37	

5 Baggrund for miljøtilladelsens vilkår til regulering af udledninger

Nedenfor beskrives baggrund for de vilkår i havbrugenes miljøtilladelser³⁵, dvs. nyere miljøgodkendelser såvel som havbrugstilladelser fra før havbrugene blev godkendelsespligtige listevirksomheder i 2006, som har betydning for havbrugenes udledning af stoffer til havmiljøet, herunder vilkår for udledning af næringsstoffer (N og P) og organisk stof (jf. afsnit 5.1), vilkår for udledning af antifoulingmidler (jf. afsnit 5.2) og vilkår for udledning af antibiotika (jf. afsnit 5.3). Antifoulingmidlernes aktivstoffer, biocider, og antibiotika er stoffer, som er omfattet af bekendtgørelse om krav til udledning af visse forurenende stoffer til vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og havområder (jf. afsnit 3.2.6). I tillæg til vilkår, der relaterer sig til udledning, stilles der i havbrugenes miljøtilladelser typisk en række vilkår om havbrugenes drift, såsom antallet og placeringen af netbure, typen af net, inspektion af net, forbud mod bundspuling og rensning af net samt om underretning om optagning og vinteropbevaring af nettene. Disse øvrige vilkår beskrives overordnet til sidst (jf. afsnit 5.4).

Herudover stilles vilkår om førelse af driftsjournal samt indberetning og afrapportering. Der skal i godkendelsen også stilles vilkår om egenkontrol for, at tilsynsmyndigheden og virksomheden kan kontrollere, at miljøgodkendelsens vilkår er overholdt.

5.1 Regulering af udledning af kvælstof (N) og fosfor (P)

Ved havbrugsdrift udledes stoffer, herunder især kvælstof (N), fosfor (P) og organisk stof, direkte til det omgivende vandmiljø, og denne udledning er en af havbrugenes væsentligste miljøpåvirkninger. Næringsstofudledningen reguleres i praksis ved, at havbrugenes miljøtilladelser indeholder vilkår for, hvor store mængder næringsstoffer, der må udledes årligt. Alle 19 havbrugs miljøtilladelser indeholder vilkår om, hvor mange tons N og P der må udledes per år.

I henhold til havbrugsbekendtgørelsen af 1990³⁶ skulle der i forbindelse med meddelelse af tilladelse til havbrug fastsættes vilkår om bl.a. anlæggets stofbidrag angivet som den maksimalt tilladelige årlige udledning af N og P, det maksimalt tilladelige årlige foderforbrug (foderkvoten), maksimal tilladt foderkvotient³⁷ og N- og P-indholdet i foderet. Ifølge havbrugsvejledningen af 2006³⁸ bør myndigheden alene fastsætte en maksimal årlig udledning af N og P. Dette kan ses som en omlægning af praksis for reguleringen af havbrugene fra at være baseret på en foderkvote til at være emissionsbaseret reguleret på baggrund af næringsstofudledning. Dette kan betragtes som en parallel til reguleringen af ferskvandsdambrug med en foderkvote på mere end 100 tons, som i ferskvandsdambrugsbekendtgørelsen af 2012 overgik fra at være reguleret på foderkvote til at være emissionsbaseret reguleret, hvor næringsstofudledningen for dambrugenes vedkommende beregnes ud fra specifikke målinger.

Mange havbrugs miljøtilladelser har i dag vilkår, der omfatter foderkvote og N- og P-indhold i foder såvel som maksimalt tilladt N- og P-udledning. Dermed kan havbrugenes næringsstofbelastning i øjeblikket anses at blive

³⁵ Ved miljøtilladelser forstås her nyere miljøgodkendelser såvel som havbrugstilladelser fra før havbrugene blev godkendelsespligtige listevirksomheder i 2006, jf. afsnit 3.2.1.1 og 3.2.1.2.

³⁶ Bekendtgørelse om saltvandsbaseret fiskeopdræt. BEK nr. 640 af 17/09/1990. (Historisk)

³⁷ Foderkvotienten er mængden af anvendt foder (tørvægt) per mængde produceret fisk (vådvægt)

³⁸ Vejledning om godkendelse af saltvandsbaseret fiskeopdræt. VEJ nr. 9163 af 31/03/2006

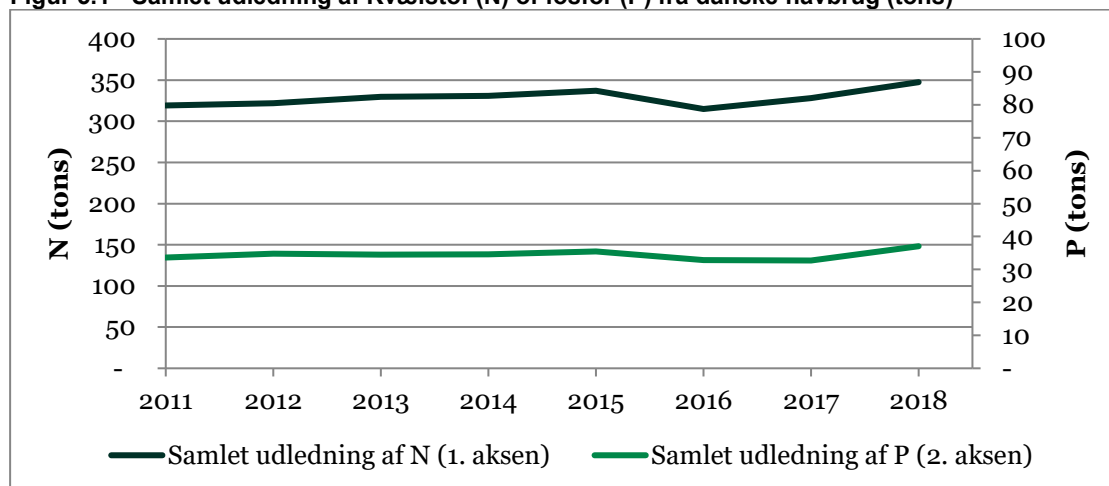
reguleret dobbelt i havbrugenes miljøtilladelser (dels via foderkvote og dels via maksimalt tilladt N- og P-udledning), eftersom foderkvoten og N- og P-indholdet i foderet reelt bestemmer den maksimale N- og P-udledning, så længe foderkvotienten og N- og P-indholdet i foderet er konstant, hvilket stort set har været tilfældet i det seneste årti. Denne dobbeltregulering vurderes ikke at have nogen miljømæssig betydning, så længe fodersammensætningen og foderkvotient ikke ændrer sig, idet det vil være de mest restriktive vilkår i miljøtilladelsen, der afgør, hvor stor havbrugets produktion kan være. Det kan dog i visse tilfælde være kilde til forvirring, at et havbrugs miljøtilladelse har forskelligartet regulering af de samme miljøforhold.

Nyere miljøgodkendelser af havbrug stiller vilkår om, at den specifikke udledning af N, P og organisk stof, dvs. udledningen i kg per ton produceret fisk, ikke må overstige et givent niveau. Det fremgår af den gældende havbrugsvejledning, at der bør sættes et sådan vilkår, hvilket antages at være affødt af en tilsvarende – men ikke enslydende – anbefaling i HELCOM rekommandation 25/4 af 2004³⁹. Kravet i både HELCOM rekommandationen og i havbrugsvejledningen er dog tilpas høje til, at danske havbrug næppe vil kunne risikere at overskride kravene for specifik udledning med de metoder, havbrugene drives efter i dag.

5.1.1 Beregning af udledningen af N og P

Figur 5.1 nedenfor, viser den samlede udledning af N og P fra alle danske havbrug i perioden 2011-2018 baseret på indberetninger til NOVANA. Udledningen af næringsstoffer har været nogenlunde uændret i perioden, dog med en svag stigning i 2018.

Figur 5.1 - Samlet udledning af Kvælstof (N) of fosfor (P) fra danske havbrug (tons)



Udledningen af N og P fra havbrugsproduktion af havbrugsørreder er ikke direkte målbar, men udregnes som differensen mellem de med foderet tilførte og de med nettoproduktionen af fisk fraførte mængder N og P.

Mængden af N og P fraført med fiskene beregnes ud fra biomassen af de fraførte fisk og N- og P-indholdet i fiskene, hvor sidstnævnte er en fast faktor, som bl.a. fremgår af skemaet for havbrugenes årsindberetning. Indberetningsskemaet til brug for årsindberetning for hav- og saltvandsdambrug findes på Miljøstyrelsens hjemmeside, og det udfyldte skema indsendes af havbruget til tilsynsmyndigheden efter årets udgang (jf. afsnit 6.1).

³⁹ Measures aimed at the reduction of discharges from fresh water and marine fish farming. HELCOM recommendation 25/4. Adopted 2 March 2004.

Havbruget skal i indberetningen oplyse mængde og type af det anvendte foder. På baggrund heraf beregnes N- og P-udledningen iht. en simpel formel givet i skemaet. Foderets indhold af N og P opgives i procent i indberetnings-skemaet på baggrund af informationer i producentens produktdatablad for den pågældende fodertype eller specifikke oplysninger i varedeklarationen for den aktuelle foderleverance. Indholdet af N er på varedeklarationer opgivet som råproteinindhold, som er den altovervejende kilde til N i foderet. N-indholdet anses for at udgøre 16 % af den samlede mængde protein. N-andelen i fiskefoder er ikke vurderet specifikt i forbindelse med tilrettelægges af regulering af akvakultur i Danmark, men er en gennemsnitsnitlig procentsats, der i årtier har været anvendt for fødevarer generelt⁴⁰.

Proteinindholdet er i nogle tilfælde angivet i et interval på producentens datablad for foderet, f.eks. 37-41 % råprotein. Indholdet af N (råprotein) og P i foderet kan derfor variere fra batch til batch (dvs. fra foderleverance til foderleverance) indenfor det interval, der angives i databladet for foderproduktet. Foderblandinger til dyr, der anvendes i fødevareproduktionen skal mærkes med indhold, af bl.a. råprotein og fosfor, lige såvel som at foderblandingen skal mærkes med fx holdbarhedsdato⁴¹. Dvs. ved beregning af udledningen af N og P kan det eksakte indhold i den enkelte foderblanding indgå. Flere tilsynsmyndigheder fremførte i forbindelse med havbrugskontrollen 2019, jf. afsnit 7.3, at virksomhederne ikke i alle tilfælde anvender de specifikke data af foderets indhold af råprotein og P for de enkelte foderbatch, men anvender produktbladets oplysninger ved beregning af N- og P-udledningen, hvilket kan føre til en underestimering af næringsstofudledningen, hvis den laveste værdi i intervallet benyttes i beregningen af udledningen.

En mindre andel af havbrugsproduktionen foregår økologisk. Her har der været observeret den særlige problemstilling, at økologisk foder ofte har et højere P-indhold end konventionelt foder. Det højere P-indhold medfører, at den beregnede P-udledning for økologisk havbrugsproduktion pt. bliver højere, end den tilsvarende P-udledning for en tilsvarende konventionel produktion ville være.

En analyse fra DTU Aqua i 2016 udbygget i notat i 2018⁴² viser, at regnbueørreder opdrættet i havbrug indeholder mindre N og P end hidtil lagt til grund. Ved brug af det nye beregningsgrundlag vil N- og P udledningen derfor blive større end hidtil antaget. Havbrugsvejledningen vil derfor nu blive ændret således, at de værdier for indholdet af N og P i havbrugsørreder, som tilsyns- og godkendelsesmyndighederne skal anvende ved beregning af udledning fra havbrugsproduktion, er de nye tal. Udkast til ændring af havbrugsvejledningen vil blive sendt i høring snarest.

5.2 Regulering af brug og udledning af antifoulingmidler til imprægnering af net

5.2.1 Anvendelse af antifoulingmidler i havbrugsproduktionen

⁴⁰ Mariotti F, Tomé D, Mirand PP. Converting nitrogen into protein—beyond 6.25 and Jones' factors. Crit Rev Food Sci Nutr. 2008 Feb;48(2):177-84

⁴¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) Nr. 767/2009 af 13. juli 2009

⁴² Hhv.: Dalsgaard AJT, Pedersen PB. Produktionsbidrag og dambrugsmodel: Manual og modelforudsætninger. Institut for Akvatiske Ressourcer, Danmarks Tekniske Universitet, 2016. 23 pp. (DTU Aqua-rapport; No. 309-2016), og Pedersen PB. Notat af 4. marts 2018: Indhold af N og P i "havbrugsørreder".

I Danmark anvender næsten alle havbrug netbure, der behandles med antifoulingmidler. Midlerne, indeholder aktivstoffer, hovedsageligt kobberforbindelser, der karakteriseres som biocider. Denne imprægnering af net foretages for at hindre begroning med akvatiske organismer, såsom muslinger og tang. Man ønsker at undgå begroning på nettet for at sikre gennemstrømning for optimal tilførsel af frisk iltrigt vand og fjerne affaldsstoffer fra produktionen. Økologiske havbrug må iht. økologireglerne ikke anvende biocidholdige antifoulingmidler. Der er fastsat miljøkvalitetskrav for en række aktivstoffer i antifoulingmidler i bekendtgørelse nr. 1625 af 19/12/2017 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

Imprægnering af netbure

Imprægnering af net foretages på både nye og brugte net og sker som oftest en gang årligt til sæsonstart i april forud for at netburene placeres på havet. Behandlingen kan både foretages af havbrugsvirksomheden eller af anden virksomhed. Ved imprægnering er der tale om, at hele nettet dyppes i et bad med antifoulingmidlet, hvorved overfladen af nettet imprægneres. Der er også beskrevet metoder, hvor denne procedure foregår under tryk eller vaskes ind i netmaskerne.

Opgørelse over anvendte mængder antifoulingmiddel

Mængden af anvendt antifoulingmiddel afhænger af nettypen og størrelsen. Forskellige materialer til net som nylon og dyneema har forskellig tykkelse og struktur og har derfor forskelligt overfladeareal og optageevne for produktet⁴³. Samtidig er der stor forskel på nettens størrelse, det være sig både diameter og dybde, og selve formen på netposen kan variere. Der findes ikke i Danmark en standardmetode til brug for beregning af mængden af påført antifoulingmiddel.

Rensning af netbure

Når netburene har været i havet i en periode og effekten af antifoulingmidlet aftager, kan netburene på et tidspunkt blive så tilgroede, at der er behov for at skifte netburene. Perioden for behov for skifte af net afhænger af lokale forhold. Hvis nettene kun er mindre begroede efter brug, er det ikke altid, at rensning er nødvendig. I disse tilfælde tørres nettene og opbevares i containere til næste sæson.

Ved rensning af netbure afmonteres nettene, og flyderingene trækkes på land. Rensningen på land kan foregå på forskellige måder, eksempelvis med rensnetromler eller højtryksrensere. Ofte starter rensningen af nettene ved, at de udtørres, hvorefter og muslinger og tang rådner væk. Som oftest spules nettene på land efterfølgende med højtryksrensere. Som alternativ til udtørring i luften kan forrådnelsen ske i en container/tank. Rensning af netbure kan også foregå under vandet med en såkaldt skiverenser eller spuleanordning, der renser nettet via mekanisk rensning. Rensning under vand i Danmark er afprøvet som et alternativ til anvendelsen af kobber⁴⁴. Rensning af net på havet vha. skiverensere og højtryksspuling er dog ofte ikke tilladt iht. havbrugenes miljøtilladelser, og Dansk Akvakultur har oplyst, at der ikke udføres mekanisk rensning under vandet på havbrug i Danmark.

Udskiftning af net på havbrugene i løbet af sæsonen afhænger af lokalitet og sæson, og parametre som temperatur og salinitet har indflydelse på forekomsten og sammensætning af årets biofouling. Nogle år kan det være nødvendigt at udskifte nettene flere gange i løbet af sæsonen på et anlæg, mens det i andre år ikke er nødvendigt at udskifte net. Dansk Akvakultur har oplyst, at der generelt udsættes 1 sæt imprægnerede net pr. sæson, og hvis der skiftes net, foregår dette skifte ofte med ikke-imprægnerede net. På lokaliteter med årlige gentagne kraftige begroninger kan der forberedes 2 hold imprægnerede net pr. sæson.

Sporbarhed af netbure

⁴³ https://www.danskakvakultur.dk/media/2583/kobberForbrugTab_rap_okt2008.pdf

⁴⁴ <https://www2.mst.dk/udgiv/publikationer/2009/978-87-7052-941-9/html/helepubl.htm>

Ministeriet er ikke bekendt med i hvilket omfang havbrugene har sporbarhed på de individuelle netbure. Dansk Akvakultur har oplyst, at nogle havbrug har nummererede net men ikke alle.

Sporbarhed kan have betydning i forhold til:

- dokumentation og kontrol for mængden af anvendt produkt med specifikt kobberindhold i forhold til produktetiketten.
- beregning af mulig ophobning af kobber på nettet (hvis tabsprofilen ikke er 100 %).
- virksomheder der både har økologisk og konventionel produktion, og som har specifikke krav i godkendelserne til anvendelse af antifoulingmidler.

Tabprofil af kobber til omgivelserne fra net

Angivelsen af kobbertab fra net er vigtig, da dette er grundlaget for vurdering af overholdelse af miljøkvalitetskrav. DHI udarbejdede i 2008 i samarbejde med Dansk Akvakultur en rapport om kobberforbrug og kobbertab⁴⁵. I rapporten blev det vurderet, at 20 % af det anvendte kobber fra nettene blev tabt til omgivelserne. Af rapporten fremgår det, at analyseresultater fra projektet og producenten af antifoulingmidler angiver et forventet tab på omkring 10-15 %.

Det Norske Forurensningstilsyn (i dag Miljødirektoratet) har anført, at der i Norge regnes med at 100 % tabes til miljøet⁴⁶. Nyere data fra producenter viser, at det altovervejende kobbertab sker i den første periode efter ned-sænkning og, at tabsprofilen er større end refereret i rapporten fra 2008 fra DHI. På baggrund af producentens egne anvisninger er et tab på over 60 % af det tilførte kobber til havmiljøet nok mere realistisk⁴⁷. Det er dog uklart om disse tabstal baserer sig på en antagelse om mekanisk rensning under vand som er udbredt i Norge

Grundlaget for godkendelsesmyndighedernes vurdering af tabet af biocider fra netbure og spredning heraf kan variere. Hvorvidt der er anvendt standardiserede eller individuelt beregnede tabsrater ved fastsættelse af udledningsvilkår er usikkert. Det vurderes at det er vigtigt at godkendelsesmyndigheden undersøger og vurderer, hvor stor en del af biocidet, der tabes til vandfasen og med hvilken hastighed, for derigennem at sikre overholdelse af miljøkvalitetskrav.

5.2.2 Godkendelse af biocidholdige produkter efter biocidforordningen

Som beskrevet ovenfor er netbure, der er behandlere med midler til at forhindre begroning karakteriseret som biocidbehandlede artikler, og væsken til at behandle dem med, er et biocidprodukt.

Biocidprodukter på det danske marked må kun indeholde biocidaktivstoffer, som enten er godkendt eller som er under vurdering efter Biocidforordningen (528/2012)⁴⁸.

Hvis imprægneringen af netbure i havbrug foregår med et produkt, som indeholder et aktivstof, som har til formål at hæmme begroningen, er der tale om et biocidprodukt i produkttype 21 (PT21), denne produkttype kaldes "Antifoulingmidler".

⁴⁵ https://www.danskakvakultur.dk/media/2583/kobberForbrugTab_rap_okt2008.pdf

⁴⁶ https://www.danskakvakultur.dk/media/2583/kobberForbrugTab_rap_okt2008.pdf

⁴⁷ https://www.steen-hansen.com/uploads/2/3/7/1/23713515/eng_web_prod.pdf

⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012R0528-20140425&from=EN>

Endnu er der ikke godkendte antifoulingmidler efter biocidforordningen. Størstedelen af antifoulingmidlerne er under vurdering efter forordningen, og det forventes, at de er færdigvurderede i løbet af få år. Herefter skal der foreligge en produktgodkendelse fra Miljøstyrelsen, for at produktet fortsat lovligt kan anvendes i Danmark. Det forventes dog, at der kan være et mindre antal produkter, som først vil være færdigvurderet i 2025-2027, og som dermed vil være lovlige på markedet uden en produktgodkendelse efter biocidforordningen indtil da. Biocidprodukter, som endnu ikke er godkendt under forordningen, skal være registreret i Produktregisteret. Se bilag 5.1. for nærmere information om biocidforordningen og listen over aktivstoffer i PT21, som er godkendt eller under vurdering. Ud fra det foreliggende er aktivstoffer, som blandt andet kobber og di-kobberoxid godkendte aktivstoffer.

5.2.3 Anvendelse af antifoulingmidler på danske havbrug i perioden 2014-2017

En gennemgang af årsindberetningerne fra havbrugsvirksomhederne til miljøtilsynsmyndighederne for perioden 2014-2017 viser, at antifoulingmidler anvendt på havbrugenes netbure angives til at indeholde en eller flere af følgende aktivstoffer (biocider): di-kobberoxid, kobberpyrithion og kobber. Herudover opgives zinkoxid, der dog ikke er et biocid. Også fejlagtige eller upræcise angivelser af kemiske forbindelser forekommer. Eventuel brug af andre coatingprodukter opgives ikke i årsindberetningen.

Virksomhederne opgiver også produktnavnet i årsindberetningen. Der opgives en række handelsnavne og produkt-navne, men ikke alle produkter er navngivet præcist. Det kan derfor være vanskeligt at kontrollere, om indholdet af aktivstof er korrekt opgivet i indberetningen til tilsynsmyndigheden⁴⁹.

Ministeriet har desuden ved gennemgang af de indberettede oplysninger konstateret uoverensstemmelse mellem de indberettede indhold af aktivstoffer fra havbrug, der anvender det samme produkt. Ministeriet vurderer således, at der er usikkerhed om hvilken beregning, der foretages for at angive den produktmængde, der påføres nettene og forudsætningerne for opgørelserne i kilo/liter, samt om der tages højde for massefylden af aktivstof i produktet. Der er ikke krav til at havbrugene i forbindelse med årsindberetningen skal angive hvad der ligger til grund for oplysningerne.

Ministeriet har desuden konstateret, at der tilsyneladende er uoverensstemmelse mellem det som oplyses af havbrugsvirksomhederne som aktivstoffer i årsindberetningerne og det som indgår i de anvendte produkter i henhold til produkternes datablade. Der er desuden aktivstoffer, som ikke oplyses i indberetningerne og det procentmæssige indhold stemmer ikke overens med oplysninger og datablad for produkterne.

Det kan konstateres, at en række havbrug indberetter samme mængde anvendt antifoulingmiddel på trods af, at der er behandlet forskelligt antal net og, at de er placeret i områder med forskellig salt- og strømforhold. Sammenfaldet er bemærkelsesværdigt, men lader til at følge en generel trend hvor samme virksomhed indberetter samme stofmængde anvendt på flere af deres havbrug. Dette vurderes ikke at ville gentage sig såfremt man følger en mere stringent monitoring på net antal, standardiseret beregning på netareal m.v.

5.3 Regulering af brug og udledning af antibiotika

De hyppigste bakterielle fiskesygdomme hos regnbueørreder i danske havbrug er furunkulose og vibriose. Derudover kan fiskene være inficeret med rødmundsyge i ferskvand forud for udsætning i havvand. Der findes vacciner

⁴⁹ <http://fishfarmsolution.com/net-service-antifouling-antifouling-products/>; <http://www.technosea.com/Techno-SEA%20prodotti%20antifouling%20ENG.html>

mod alle tre sygdomme, og det er ofte et vilkår i miljøgodkendelser, at fiskene er vaccineret før udsætning. Vaccinerne er dog langt fra 100 % effektive, og vaccinerede fisk kan få sygdomme, som kræver behandling med antibiotika. Der ses typisk en sammenhæng mellem varme somre og forøget sygdomsudbrud, og antibiotikaforbruget svinger derfor fra år til år.

Fødevarestyrelsen har oplyst, at to præparater er godkendt af Lægemiddelstyrelsen til brug hos fisk: Branzil Vet (aktivstoffet oxolinsyre) og Tribriksen Forte Vet (aktivstofferne sulfadiazin og trimethoprim). Herudover er Florocol Vet. (florfenicol) godkendt i EU, men markedsføres ikke i øjeblikket i Danmark. Er de nævnte produkter i restordre, kan der forekomme behandlinger med andre lægemidler (samme aktive stoffer) på udleveringstilladelse fra Lægemiddelstyrelsen. Der er fastsat miljøkvalitetskrav for de nævnte aktivstoffer i bekendtgørelse nr. 1625 af 19/12/2017 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

5.3.1 Miljøregulering af anvendelse af antibiotika i havbrug

Udover de veterinære og/eller lægemiddelmæssige regler er brugen af lægemidler omfattet af miljøregler, jf. afsnit 3.2.6, idet lægemidlerne indeholder forurenende stoffer, som ved brug i havbrug vil udledes til havmiljøet i en vis grad.

Havbrug vil typisk ved vilkår i deres miljøtilladelse have tilladelse til at bruge – og dermed udlede – de tre aktive stoffer oxolinsyre, sulfadiazin og trimethoprim. Nogle ældre havbrugstilladelser (helt tilbage fra 1992) indeholder dog ikke specifik tilladelse til brug af antibiotika. Andre havbrug har en tidsbegrænset tilladelse til udledning af antibiotika, som så vidt Miljø- og Fødevareministeriet er oplyst, ikke er blevet forlænget.

Når der i et havbrugs miljøtilladelse stilles vilkår om brug af antibiotika, foregår det typisk ved, at der gives tilladelse til én eller flere sygdomsbehandlinger med brug af de tre relevante aktive stoffer og, at miljøkvalitetskravene fra bekendtgørelse 1625 af 19/12/2017⁵⁰ for de relevante stoffer gengives.

I forbindelse med ansøgning om miljøgodkendelse til et havbrug vil der skulle foretages modelberegninger, der beskriver, hvilken maksimal koncentration af de enkelte typer antibiotika, som en behandling vil bidrage med til det omgivende vand. Hvis koncentrationen i løbet af en behandling ikke overstiger miljøkvalitetskravene, vil den pågældende behandling kunne tillades via miljøgodkendelsen. Sådanne beregninger er blevet foretaget i forbindelse med flere VVM-redegørelser for ansøgte havbrug, der ville være større end det største havbrug, der findes i Danmark i dag, og beregningerne har vist, at behandling af alle fisk i havbruget i august-september måned (hvor sygdomsrisikoen er størst som følge af høj vandtemperatur) ikke vil føre til koncentrationer af de tre aktivstoffer oxolinsyre, sulfadiazin og trimethoprim, der overstiger miljøkvalitetskravene⁵¹.

Når miljøkvalitetskravene blot refereres i vilkår i miljøtilladelsen, som det er praksis i dag, er det ikke umiddelbart muligt for tilsynsmyndigheden at kontrollere, om vilkår for brug af antibiotika er overholdt i de tilfælde, hvor der anvendes højere doser af antibiotika, end der er forudsat i de beregninger, der ligger til grund for miljøtilladelsen. I den situation vil en kontrol af vilkårsoverholdelse kræve en beregning af, hvilken koncentration i det omgivende vand, den aktuelle anvendte mængde antibiotika vil medføre.

For at tilsynsmyndigheden nemmere kan kontrollere, om miljøgodkendelsens vilkår vedr. udledning af antibiotika er overholdt, kunne vilkåret i stedet været udformet sådan, at det fastsætter, hvor stor en mængde antibiotika, der

⁵⁰ Bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

⁵¹ Storebælt Havbrug. Vurdering af virkninger på miljøet. VVM-redegørelse maj 2015. DHI.

maksimalt må bruges ved hver sygdomsbehandling. Produktionens maksimale størrelse skal så være afstemt sådan, at det er muligt ud fra en veterinærfaglig vurdering at behandle alle fisk korrekt indenfor miljøtilladelsens rammer. Vilkår bør formodentlig også omfatte florfenicol, idet dette stof potentielt vil kunne ordineres af dyrlægen.

5.3.2 Veterinære regler for brug og dosering af antibiotika

Brug af de af Lægemiddelstyrelsen godkendte antibiotika kræver konkret dyrlægediagnose, hvor der udskrives antibiotika til de sygdomsramte fisk, jf. afsnit 3.3.2. Der gives kun antibiotika som foderlægemiddel i havbrug i Danmark.

Fødevarestyrelsen har oplyst flg. doser for de 3 godkendte antibiotika.

Præparat, premix ⁵²	Aktivt stof	Dosis, g/1000 kg fisk ¹	Behandlingsperiode
Tribissen Forte Vet.	sulfadiazin, trimethoprim	75 g ²	5 dage
Branzil Vet.	oxolinsyre	10 g	10 dage
Florocol Vet. ⁵³	florfenicol	20 g	10 dage

¹ pr. dag

² Aktiv stof udgør i alt 30 mg/kg kropsvægt iflg. Lægemiddelstyrelsen 2017.

Det er tilladt efter anvisning fra den receptudskrivende dyrlæge at anvende antibiotika i doser, som afviger fra Lægemiddelstyrelsens anbefalede dosis, hvis der er veterinærfaglige grunde hertil. Økologiske havbrug har i henhold til økologireglerne særligt restriktive regler for anvendelse af antibiotika.

5.3.3 Indberetning af antibiotikaforbrug til miljøtilsynsmyndigheden

Ligesom det er tilfældet med mængden af anvendt biocid indberettes også mængden af anvendt antibiotika (mængden af aktivt stof) årligt til miljøtilsynsmyndigheden i forbindelse med den årlige indberetning. Krav om årlig indberetning er fastsat i den enkelte miljøtilladelse, jf. afsnit 3.4.1 og 6.1. I miljøtilladelsen vil der desuden ofte være fastsat vilkår om, at tilsynsmyndigheden skal underrettes ved anvendelse af antibiotika, dvs. ikke først i forbindelse med årsindberetningen. De udledte mængder af antibiotika indgår tillige i Miljøstyrelsens årlige opgørelse af udledninger fra alle danske punktkilder (jf. afsnit 6.2).

5.3.4 Antibiotikaforbrug

Antibiotikaforbruget på saltvandsbaserede fiskeopdrætsanlæg fra 2008-2017 er opgjort i Miljøstyrelsens rapport Punktkilder 2017⁵⁴, se tabel 5.1. nedenfor, hvori forbruget af de to primære antibiotikaprodukter, indeholdende de aktive stoffer sulfadiazin/trimethoprim og oxolinsyre, er opgivet. Herudover er der registreret forbrug af øvrige antibiotika i ganske beskedent omfang. Det må antages, jf. afsnit 5.3, at "øvrige antibiotika" primært, eller udelukkende, udgøres af florfenicol, som for nuværende ikke anvendes i havbrug. Saltvandsbaseret fiskeopdræt udgøres af både havbrug og landbaserede saltvandsanlæg, og den indberettede florfenicol må derfor forventes at afspejle forbruget

⁵² Premix: lægemiddelforblanding beregnet til blanding med foder med henblik på fremstilling af foderlægemiddel

⁵³ Lægemiddelstyrelsen har oplyst, at der er meddelt markedsføringstilladelse for Florocol Vet., men at præparatet ikke er markedsført i Danmark. Hvis der opstår behov for behandling med florfenicol, kan dyrlægen ansøge Lægemiddelstyrelsen om udleveringstilladelse til et florfenicol-holdigt præparat, der er markedsført i et andet EU-land.

⁵⁴ Punktkilder 2017. NOVANA – Punktkilder. Miljøstyrelsen februar 2019

i landbaserede saltvandsanlæg. Havbrugsproduktion udgør den største andel af det saltvandsbaserede fiskeopdræt, og langt størstedelen af antibiotikaforbruget angivet i tabel 5.1 er anvendt i havbrug.

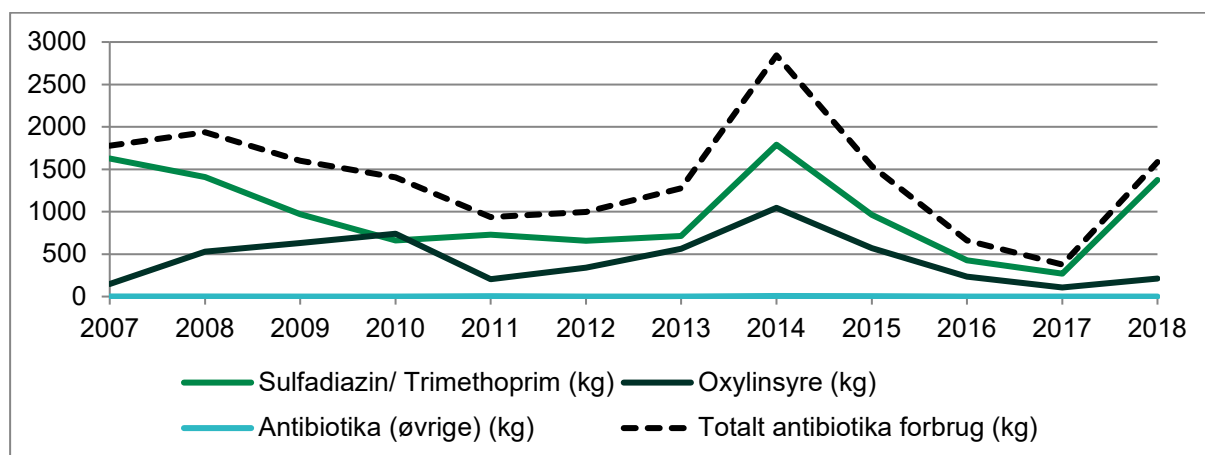
Tabel 5.1. - Samlet forbrug af antibiotika opgjort i kg aktivt stof i perioden 2008-2017 for alle danske saltvandsbaserede fiskeopdrætsanlæg.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Sulfadiazin/ Trimethoprim (kg)	1.408	969	662	729	656	713	1.790	963	427	270
Oxolinsyre (kg)	528	632	741	203	341	562	1.046	569	233	107
Antibiotika (øvrige) (kg)	1	0	0	5	0	0	7	5	0	0

Kilde: Miljøstyrelsens rapport Punktkilder 2017.

Udviklingen beskrevet i tabel 5.1. er illustreret i figur 5.2 med tilføjelse af 2018-tal fra VetStat. Udsvingene i antibiotikaforbruget fra år til år må antages i vid udstrækning at være betinget af forskelle i vandtemperaturen i sommermånederne. Forbruget af antibiotika opgjort i kg aktivt stof for hvert enkelt havbrug i perioden 2014-2018 er derudover vist i bilag 5.2.

Figur 5.2. - Samlet forbrug af antibiotika opgjort i kg aktivt stof i perioden 2007-2018 for alle danske saltvandsbaserede fiskeopdræt (havbrug og landbaserede saltvandsanlæg).



Kilder: Miljøstyrelsens rapport Punktkilder 2017 og VetStat (2018)

5.3.5 Antibiotikaresistens

Der er bred international enighed om, at antibiotikaresistens bør håndteres med indsatser, der bygger på en såkaldt "One Health"-tilgang i samarbejde på tværs af den humane sundhedssektor, veterinær- og fødevarsektoren og

miljøsektoren ud fra en erkendelse af, at der er behov for at se sundhed for mennesker og dyr og hensynet til og påvirkninger fra miljøet i en helhed. Problemstillingen om udledning af medicin, herunder antibiotika, og resistente bakterier i havbrug/havmiljøet er således en del af den bredere problemstilling om antibiotikaresistens. Det er væsentligt at bemærke, at emnet antibiotika og havbrug har en række forskellige vinkler, og at dette afsnit kun forholder sig til spørgsmålet, om hvorvidt anvendelsen af antibiotika til behandling af fisk i havbrug kan føre til risiko for resistensudvikling.

Der er som grundlag for vurdering af forekomst og udvikling af resistens i miljøet i relation til havbrugsproduktion, både før og nu udarbejdet en vidensyntese af DTU Aqua efter anmodning fra Fødevarestyrelsen⁵⁵. Denne vidensyntese er samtidig opfølgning på MOF spm. 14, 161 og 162 stillet i oktober og november 2018 af Trine Torp (SF).

Materialet, der ligger til grund for vidensyntesen, stammer fra perioden sidst i 1980'erne til begyndelsen af 2000-tallet. Der er ikke efterfølgende lavet danske undersøgelser.

Det konkluderes, at det samlet set tyder på, at der på trods af, at der har været gennemført antibiotika-behandlinger i havbrugene igennem de seneste årtier, ikke synes at forekomme øget resistens i forbindelse med behandlingerne. Danske undersøgelser har vist, at der ikke ses en øget forekomst af resistens i det omkringliggende miljø (vand og sediment) ved antibiotikabehandling, men det må understreges, at disse undersøgelser ligger 15 år tilbage, og at en opdateret vurdering vil kræve nye undersøgelser.

Det fremgår desuden af vidensyntesen, at et antibiotikum, der har været problematiseret ift. udvikling af resistens, er tetracyklin. Det anføres, at man i Danmark aldrig har benyttet tetracyklin til behandling i akvakultur, hvilket kan være medvirkende til den relativt lave forekomst af resistensudvikling inden for akvakulturområdet.

Endvidere redegør vidensyntesen for den umiddelbare sammenhæng mellem forbruget af antibiotika og vandtemperaturen. Som nævnt i vidensyntesen vil høje vandtemperaturer svække regnbueørreders immunsystem og gøre dem mere modtagelige for bakterielle sygdomme, selvom de er vaccineret mod de pågældende sygdomme.

Tal for forbruget af antibiotika i akvakultur (dam- og havbrug) for perioden 2001-17 set i relation til de gennemsnitlige sommertemperaturer (juni-august) viser, at forbruget af antibiotika set i relation til produktionen i hav og dambrug, og trods en stigning i produktionen på ca. 7.000 t i de seneste år, ikke er forøget. Dette kan skyldes en effektiv brug af vaccination mod bakterielle sygdomme.

Fødevarestyrelsens vurdering af konklusionerne i denne vidensyntese er, at der ikke er veterinærfagligt grundlag for bekymring. Denne vurdering er baseret på DTU Aqua's konklusion, samt at variationerne i forbruget af antibiotika i akvakultur umiddelbart synes at kunne forklares med svingningerne i vandtemperatur i sommermånederne ligesom, at der de seneste år været en stigning i produktionen i akvakultur, der ikke umiddelbart synes at have resulteret i et øget antibiotikaforbrug.

5.4 Vilkår for regulering af øvrige forhold

Der stilles i miljøtilladelserne også typisk vilkår om, hvilke fiskearter der må opdrættes (typisk "regnbueørred" eller "laksefisk"), vilkår om underretning om udsætning af fisk, vilkår om vaccination af sættefiskene, vilkår om at der ikke må være fisk i anlægget fra 31. december til 1. april (braklægning), vilkår om opsamling af døde fisk og om, at der ikke, eller kun i særlige tilfælde, må forekomme slagtning på anlægget. I nogle tilfælde stilles der tillige vilkår

⁵⁵ Vidensyntese om risikoen for forekomst og/eller udvikling af resistens i havmiljøet, DTU Aqua, 2019.

om, at der kun må udsættes fisk fra akvakulturbrug med en given sundhedsstatus. Dette krav er dog allerede indeholdt i veterinærreglerne⁵⁶, som implementerer Rådets direktiv nr. 2006/88/EF⁵⁷.

Miljøtilladelsernes vilkår om foder vedrører typisk den maksimalt tilladte mængde foder per år og, hvilken type foder der må bruges. Fodertypen er dog reguleret via en særlig bekendtgørelse⁵⁸.

Vilkår om egenkontrol kan være udformet på forskellig vis, men beskriver typisk, at der skal udtages et antal sedimentprøver indenfor og udenfor anlægget for måling af organisk stof, total-N, total-P og kobber. For ældre havbrugstilladelser såvel som for nyere miljøgodkendelser gælder, at der er krav om, at havbrugeren skal udtage og analysere sedimentprøver under og i nærheden af havbruget, og at resultaterne heraf skal indsendes til tilsynsmyndigheden sammen med årsindberetningen. I nogle miljøtilladelser er der vilkår om prøvetagning af kobberindholdet i sedimentet, og der kan tillige forekomme krav om foto- eller videokortlægning af sedimentet. Havbrugsvejledningen lægger op til, at undersøgelserne kun skal foretages "de første år" for havbrug med en tilladt udledning på op til 25 tons N/år. For havbrug med en tilladt udledning på mere end 25 tons N/år (dvs. 5 af de eksisterende havbrug), anbefaler havbrugsvejledningen, at undersøgelsesfrekvensen – efter en indkøringsfase på 3-5 år – skæres ned til hvert 5. år. I begge tilfælde bør en konstateret negativ påvirkning på nærmiljøet dog udløse en fortsat eller udvidet prøvetagning.

Vilkår om driftsjournal og årsrapport fastsætter typisk, at oplysninger skal indføres i en driftsjournal, i visse tilfælde dagligt, og at der efter årets udgang, 1. februar eller 1. marts, skal indsendes en årlig opgørelse til tilsynsmyndigheden med nøgletal for årets produktion.

5.5 Forholdet til BAT

For virksomheder omfattet af miljøbeskyttelseslovens kapitel 5 og dermed af godkendelsespligt, skal virksomheden begrænse forureningen, så det svarer til, hvad der kan opnås ved anvendelse af bedste tilgængelige teknik (BAT), jf. afsnit 3.5.1.

Virksomheden skal redegøre for BAT i forbindelse med ansøgning om miljøgodkendelse. Godkendelsesmyndigheden fastlægger på baggrund af virksomhedens oplysninger, hvad der skal betragtes som BAT for den enkelte virksomhed. Godkendelsesmyndigheden må kun meddele godkendelse, hvis en gennemgang af sagen viser, at virksomheden har forebygget og begrænset forureningen ved anvendelse af BAT, idet der tages hensyn til den teknologiske udvikling og hvis det er sandsynliggjort, at den kan drives på stedet uden at påføre omgivelserne væsentlig forurening.

Godkendelsesmyndigheden skal vurdere virksomhedens redegørelse for BAT og for de enkelte teknikker vurdere hvorvidt disse kan betragtes som BAT i forhold til det ansøgte projekt. Hertil må godkendelsesmyndigheden bruge de kriterier, der fremgår af godkendelsesbekendtgørelsens bilag 6. Der skal her ses på muligheden for mindst mulig affaldsfrembringelse, anvendelse af mindre farlige stoffer, genanvendelse og nyttiggørelse, reduktion af emissioner, forbrug af råstoffer m.v.

⁵⁶ Bekendtgørelse om overvågning og bekæmpelse af visse smitsomme sygdomme hos akvatiske organismer. BEK nr. 1324 af 26/11/2015.

⁵⁷ Rådets Direktiv 2006/88/EF af 24. oktober 2006 om dyresundhedsbestemmelser for akvakulturdyr og produkter deraf og om forebyggelse og bekæmpelse af visse sygdomme hos vanddyr.

⁵⁸ Bekendtgørelse om anvendelse af fodertyper ved saltvandsbaseret fiskeopdræt. BEK nr. 1451 af 07/12/2015.

De ovennævnte kriterier er generelle for alle virksomhedstyper og kan have mere eller mindre vægt i den givne situation.

BAT for en lang række virksomhedstyper, omfattet af direktivet for industrielle emissioner, er beskrevet i såkaldte BREF referencedokumenter, udarbejdet af EU kommissionen. Akvakulturvirksomhed er ikke omfattet af direktivet.

5.5.1 BAT for havbrugsdrift

En vurdering af BAT i forhold til dansk havbrugsproduktion fremgår af et notat udarbejdet for Miljøstyrelsen af DTU Aqua i 2013⁵⁹. Rapporten kan bruges som baggrund for godkendelsesmyndighedens vurdering af BAT. En mere generel liste over teknologier, hvoraf nogle vil kunne betragtes som BAT i forbindelse med havbrugsdrift, er givet i en temarapport fra Nordisk Ministerråd fra 2014⁶⁰.

Havbrugsvejledningen fra 2006 nævner også eksempler på hvad der kunne betragtes som BAT. Herudover har Miljøstyrelsen i 2006 udgivet Orientering nr. 2 om "Referencer til BAT vurdering ved miljøgodkendelser". Heri angives litteraturreferencer om mulighederne for indførelse af renere teknologi for alle brancher omfattet af listen over godkendelsespligtige virksomheder i den daværende godkendelsesbekendtgørelse, herunder også havbrug (den gang saltvandsdambrug).

Som eksempler er der, dels i DTU Aqua notatet om bedste tilgængelige teknik i forhold til havbrugsproduktion og dels i flere nyere miljøgodkendelser, angivet følgende:

- Anvendelse af net, der kan reducere mængden af biocider (såsom kobber) som frigives til det omgivende miljø, f.eks. anvendelse af Dyneema net, der sammenlignet med traditionelle net reducerer udledningen af kobber.
- Vaccination af fiskene med henblik på reduktion af medicinforbrug.
- Braklægning for produktionsområderne udenfor produktionsperioden.
- Placering af havbrugsanlæg i strømfyldt farvand.
- Reduceret fodring ved høje sommertemperaturer.
- Anvendelse af højenergi foder.
- Anvendelse af store og "sunde" sættefisk.

⁵⁹ Vurdering af BAT i forhold til havbrugsproduktion. DTU Aqua, 30. april 2013.

⁶⁰ BAT for fiskeopdræt i Norden, bedste tilgængelige teknologier for Akvakultur i Norden, TemaNord 2013: 529.

6 Indberetninger

Der foretages en række indberetninger omkring havbrug til myndigheder vedrørende miljøforhold, veterinærforhold og forhold relateret til fiskeristatistik.

Havbrugene indberetter oplysninger en gang årligt i forhold til deres miljøgodkendelse eller havbrugstilladelse. Indberetningen sker til tilsynsmyndigheden (kommunen eller Miljøstyrelsen). En række af disse oplysninger indberettes videre af miljømyndigheden til Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur (NOVANA) som varetages af Miljøstyrelsen.

Dyrlæge, apotek eller foderfirmaer indberetter oplysninger om udleveret medicin til havbrugene. Indberetningerne sker kontinuerligt til VetStat. Havbrugene skal oprettes i Fødevarestyrelsens centrale husdyrsregister (CHR), hvilket blandt andet danner grundlag registrering af ordinerede lægemidler via VetStat.

Havbrugene indberetter en række fiskeristatistiske oplysninger til Fiskeristyrelsen en gang årligt.

6.1 Årsindberetninger til miljøtilsynsmyndigheden

Havbrug indsender årligt en indberetning til miljøtilsynsmyndigheden over det foregående års opfyldelse af vilkår i deres miljøgodkendelse eller havbrugstilladelse, herunder produktion og foderforbrug. I bilag 6.1. er eksempel på det skema som havbrugene skal udfylde og indsende til den årlige indberetning. Indberetningen danner basis for tilsynsmyndighedens kontrol af relevante vilkår i miljøtilladelsen. De indberettede oplysninger benyttes også ved videresendelse som grundlag for punktkildeopgørelser under NOVANA- programmet, se afsnit 6.2.

Årsindberetningsskemaet for havbrug indeholder følgende data, se også bilag 6.1:

1. Baggrundoplysninger: Navn, adresse, telefonnummer, e-mail, CVR-nummer, havbrugets navn, Placering, godkendelsesmyndighed
2. Udsætning: dato, fiskeart, antal fisk, gennemsnitlig vægt pr. stk., oprindelsessted for sættefisk, vaccinationsstatus for de udsatte fisk, samlet mængde (kg)
3. Produktion / opfiskning: dato, fiskeart, antal fisk, opfisket mængde (kg), slagtet mængde (kg), undslupne fisk (kg), kasserede, døde og tab i øvrigt (kg), brutto produktion (kg)
4. Beregning af produktion: bruttoproduktion fratrukket samlede udsætninger er lig nettoproduktion; heraf rogn (kg)
5. Medicin: Dato/periode, sygdom, præparat, mængde aktivstof.
6. Hjælpestoffer (biocider indeholdt i antifoulingmidler): Produkt, total mængde brugt, mængde af aktivt hjælpestof
7. Beregning af udledning af næringssalte på baggrund af fodertype (inkl. medicinfoder) med angivelse af pillestørrelse, fodermængde, indhold af N jf. datablad, indhold af P jf. datablad
8. Foderkvotient: Beregnet foderkvotient (= fodermængde /nettoproduktion), tilladt foderkvotient
9. Produktionstilladelse: Det maksimalt tilladte foderforbrug. Maksimalt tilladte kvælstof- og fosforindhold i foder. Udledningstilladelse for henholdsvis kvælstof og fosfor.
10. Bemærkninger: F.eks. miljøbeskyttende eller renere teknologi foranstaltninger.
(kilde: <https://mst.dk/erhverv/akvakultur/havbrug/miljoindberetninger/>)

Havbrugstilladelser udstedt efter bekendtgørelse nr. 640 af 17. september 1990 om saltvandsbaseret fiskeopdræt, skulle indeholde vilkår om udarbejdelse af en driftsjournal med oplysninger, som muliggjorde en årlig opgørelse af stort set tilsvarende punkter jf. bekendtgørelsens bilag 4.

6.2 Indberetning til NOVANA

Udledninger fra havbrug er siden 1985 indberettet til Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur (NOVANA) som varetages af Miljøstyrelsen. Oplysninger fra havbrugenes årsindberetning kvalitetssikres af miljøtilsynsmyndigheden og videregives herefter til Miljøstyrelsens fagdatacenter for punktkilder. Dette sker ved videregivelse af det udfyldte skema, som havbrugene fremsender til tilsynsmyndighederne. Fagdatacentret udarbejder på baggrund af kvalitetssikrede data punktkilderrapporten som led i NOVANA-overvågningen.

Link til seneste punktkilderrapport fra 2017:

<https://mst.dk/service/publikationer/publikationsarkiv/2019/feb/punktkilder-2017/>

I de senere år har Miljøstyrelsens fagdatacenter modtaget indberetninger om havbrugenes antibiotikaforbrug fra to forskellige kilder, dels fra miljøtilsynsmyndigheden og dels fra VetStat (se nedenfor). I 2016 anmodede Miljøstyrelsen miljøtilsynsmyndighederne om, at data for indberetning af antibiotikaforbruget (for 2015) blev kvalitetssikret bedre, idet det for året 2014 havde vist sig, at der var dårlig overensstemmelse med havbrugenes årsindberetning og tilsvarende opgørelse over udleveret antibiotika i VetStat. Fagdatacentret har herefter siden 2016 trukket oplysninger fra VetStat til brug for punktkildeopgørelsen. En gennemgang af begge typer af indberetning for årene 2016, 2017 og 2018 har vist, at der var god overensstemmelse med havbrugenes årsindberetninger til miljøtilsynsmyndigheden og indberetninger til VetStat.

Hjemmel til at kræve at havbrug indberetter til NOVANA

Havbrugenes oplysninger om udledninger til vandmiljøet indberettes en gang årligt af tilsynsmyndigheden (kommunen eller Miljøstyrelsen) til Miljøstyrelsens fagdatacenter for punktkilder med henblik på at udledningerne indarbejdes i NOVANA-overvågningsprogrammet. For ferskvandsdambrug såvel som for industrivirksomheder og spildevandsanlæg mv. er der i hhv. ferskvandsdambrugsbekendtgørelsen og i spildevandsbekendtgørelsen indsat krav om, at de omfattede virksomheder skal indberette til en fællesoffentlige database PULS, som den af NOVANA anvendte database for punktkildeudledninger. Den nu ophævede havbrugsbekendtgørelse af 1990⁶¹ indeholdt bestemmelsen, at "Amtsrådet indberetter en gang årligt pr. 1. april de opgjorte stofbidrag efter driftsjournalerne til Miljøstyrelsen". Denne bestemmelse er ikke videreført ved bekendtgørelsens ophævelse. Havbrug er pt. undtaget fra at indrapportere til PULS, men er omfattet af NOVANA-programmet.

I forbindelse med færdiggørelse af en ny database for punktkilder PULS 2 forventes havbrugenes udledninger medtaget på linje med de øvrige punktkilders udledning, hvilket dog for havbrugene først sker i løbet af 2020. Der kan være, alt efter hvordan denne inkludering af havbrugenes udledninger i PULS 2 tilrettelægges og, hvordan indberetninger kommer til at foregå i praksis, behov for tilvejebringelse af en særskilt regel for havbrugenes NOVANA-indberetning.

6.3 VetStat

VetStat er den danske veterinære medicindatabase, hvor al receptpligtig medicin solgt til dyr i Danmark bliver registreret. VetStat drives af Fødevarestyrelsen. VetStat blev operationelt fra 2000. VetStat bliver blandt andet anvendt til forskning og monitorering af antibiotikaforbruget til dyr i Danmark. VetStat er et værktøj for myndighederne til at afsløre uhensigtsmæssigt eller ulovlig anvendelse af antibiotika. Data fra VetStat danner desuden grundlag for en række politiske beslutninger, reguleringer og initiativer.

⁶¹ Bekendtgørelse om saltvandsbaseret fiskeopdræt. BEK nr. 640 af 17/09/1990. (Historisk)

Medicin til fisk i havbrug er omfattet af indberetningsforpligtelsen til VetStat. Indberetningspligten påhviler den, der udleverer lægemidlerne til havbruget. Havbruget har derfor ikke selv pligt eller adgang til at indberette oplysninger til VetStat.

Hvis dyrlægen skriver recept på et foderlægemiddel, foretages indberetningen til VetStat af fodervirksomheden, der leverer foderlægemidlet. Foder med iblandet antibiotika udleveres som et færdigt medicinfoder og virksomheden, der fremstiller og udleverer medicinfoderet skal være godkendt hertil af lægemiddelstyrelsen.

Hvis dyrlægen udskriver en recept til indløsning på apotek, skal apoteket indberette til VetStat, når apoteket leverer lægemidler til en besætning/et havbrug. Dyrlægen skal indberette, hvis vedkommende selv har anvendt eller udleveret lægemidlerne. Denne situation er relativt usandsynlig i havbrug, fordi medicinering må forventes at ske via foderlægemidler.

Indberetningerne til VetStat skal indeholde information om dyrlægen, dato for udlevering af (foder)lægemiddel, CHR-nummeret der modtager lægemidlet, lægemidlets varenummer, mængden af lægemidlet, dyreart, ordinationsgruppe ("sygdomsgruppe") og identifikation af leverandøren af lægemidlet, såfremt denne er en anden end en dyrlæge.

Oplysningerne i VetStat er således udtryk for den ordinerede/udleverede mængde lægemiddel, og ikke for det faktiske forbrug af lægemidlet.

6.4 Akvakulturstatistik

Fiskeristyrelsen indsamler med hjemmel i Fiskeriloven og Bekendtgørelse om indberetning af oplysninger om dansk akvakultur, oplysninger til statistiske formål. Oplysningerne indsamles ved indberetninger fra havbrugene. Der kan indberettes både elektronisk og manuelt på et skema.

Indberetningerne til Fiskeristyrelsen består af følgende elementer⁶²:

Baggrundsoplysninger: CVR-nummer, Adresse, regnskabsperiode, beskæftigede på virksomheden
Anlægsoplysninger: Anlægslægstype, vandtype, opdrætsarter, produktionsenheder
Produktionstilførsler (art, størrelse, mængde (antal), mængde (kg), oprindelse, samlet købspris)
Produktionsfraførsler (art, størrelse, mængde (antal), mængde (kg), oprindelse, samlet købspris)
Produktionstilførsler og fraførsler i forhold til æg
Opgørelser af nuværende bestand (fordelt på arter, typer (æg, ung fisk og større individer)
Opgørelse af sidste års bestand (fordelt på arter, typer (æg, ung fisk og større individer)
Skema der udregner årets produktion.

Oplysningerne videregives til Danmarks Statistik og til EU.

Oplysninger offentliggøres på aggregeret niveau. Fiskeristyrelsen udgiver på deres hjemmeside⁶³ årligt statistikker over følgende forhold vedr. akvakultur:

Produktion fordelt på arter (ekskl. fraførsel til andre danske anlæg)

⁶² http://webfd.fd.dk/stat/Akvakultur_tab/E_Vejledning.pdf

⁶³ <https://fiskeristyrelsen.dk/fiskeristatistik/akvakulturstatistik/>

Produktion af hovedarter fordelt på region
Produktion fordelt på art og størrelse - herunder æg og rogn
Produktion fordelt på anlægstype, anvendelse og størrelse
Produktion fordelt på anlægstyper, art og region
Økologisk produktion
Antal akvakulturanlæg og strukturoplysninger fordelt på anlægstype
Antal beskæftigede fordelt på anlægstyper

7 Tilsynet med eksisterende havbrug

7.1 Miljøtilsynet

Kontrollen med at havbrugene overholder vilkår i deres miljøgodkendelser/havbrugstilladelser for så vidt angår kvælstof- og fosforudledning og vilkår for foderkvotient, foderforbrug, vaccination af udsatte fisk, og forbrug af antibiotika og antibegroningsmiddel foregår i praksis ved, at tilsynsmyndigheden modtager årsindberetninger fra havbrugene (jf. afsnit 6.1). Denne årsopgørelse indgår dermed i tilsynsmyndighedens administrative tilsyn med havbruget, og tjener et dobbelt formål, idet denne ligeledes, efter årlig anmodning, videresendes af tilsynsmyndigheden til Miljøstyrelsens Fagdatacenter for Punktkilder med henblik på at havbrugenes udledninger til havet kan indarbejdes i NOVANA-overvågningsprogrammet (jf. afsnit 6.2).

I tillæg til administrative tilsyn skal der mindst én gang hvert 3. år føres et fysisk tilsyn med havbrugene (jf. afsnit 7.1). Et fysisk tilsyn giver mulighed for at kontrollere havbrugets placering, fiskeart der opdrættes, nettype, maksimalt tilladt mængde foder der må opbevares på anlægget, udfyldelse af driftsjournal m.v. Tilsynsmyndigheden har på et tilsyn mulighed for at kontrollere foderforbruget ved forevisning af regnskabsbilag for indkøb af foder, ligesom at tilsynsmyndigheden har mulighed for at kontrollere regnskabsbilag for solgte eller slagtede fisk. I forbindelse med kulegravningen af havbrugsområdet, der blev afsluttet i oktober 2018, blev det anført af flere af de involverede kommuner, at regnskabsbilag for solgte eller slagtede fisk kunne være svære at fremskaffe og gennemskue ved fremmøde på havbruget, når en havbrugsvirksomhed stod for driften af flere havbrug og, når administrationen ikke var placeret ved selve havbruget, men på virksomhedens hovedkontor. Ligeledes blev det anført, at det kunne være vanskeligt at henføre et parti indkøbt foder til et bestemt havbrug, når virksomheden ejer flere akvakulturbredninger og indkøber foder samlet. Det er så vidt oplyst ikke almindeligt forekommende, at miljøtilsynsmyndigheder i forbindelse med rutinemæssigt miljøtilsyn kontrollerer regnskabsbilag for solgte eller slagtede fisk.

Vilkår, der vedrører egenkontrol af havbundens sediment under og omkring havbruget, er ikke identisk udformet i alle havbrugs miljøgodkendelser eller havbrugstilladelser. For nogle havbrugs vedkommende er der vilkår om, at der årligt skal tages sedimentprøver for indhold af N, P, organisk stof og kobber, og resultatet af disse prøver skal indsendes til tilsynsmyndigheden. I nogle havbrugstilladelser udstedt af de tidligere amter ses vilkår om sedimentprøver udformet med oplysning om, at "sedimentprøverne udtages af amtet" og at "analyseudgifterne afholdes af havbrugeren". Miljø- og Fødevareministeriet har ikke kendskab til, at denne praksis skulle være videreført efter kommunalreformen, hvor den stedlige kommune eller Miljøstyrelsen har fået overført myndighedskompetencen fra amterne. I havbrugstilladelser udstedt af det tidligere Vestsjællands Amt ses vilkår om sedimentprøver afsluttet med sætningen: "Når tilsynsmyndigheden skønner at have tilstrækkelige oplysninger om anlæggets påvirkning af det omgivende miljø, kan disse undersøgelser reduceres eller eventuelt bortfalde."

7.2 Oversigt over seneste års tilsynsindsats og håndhævelser

I det følgende gives et overblik over miljømyndighedernes og Fødevarestyrelsens tilsyn og kontrol med eksisterende havbrug i perioden 2016-2018.

7.2.1 Opgørelse over miljømyndighedernes tilsyn og håndhævelse

Miljøtilsyn gennemføres med en minimumsfrekvens for et basistilsyn hvert tredje år på alle havbrug i overensstemmelse med reglerne i tilsynsbekendtgørelsen, jf. afsnit 3.5. På basis af miljømyndighedernes indberetning af tilsynsaktiviteter til Miljøstyrelsen, der er foretaget i systemet Dansk Miljøadministration (DMA)⁶⁴ siden 2016, kan det konstateres at enkelte kommuner udover det regelmæssige basistilsyn, har gennemført fysiske tilsyn årligt eller hvert andet år. Både kommuner og Miljøstyrelsen har udover basistilsynet gennemført et eller flere administrative tilsyn.

Ud fra miljømyndighedernes indberetning til Miljøstyrelsen af antal håndhævelser, der ligeledes er foretaget i DMA siden 2016, kan det for perioden 2016-2018 konstateres, at der er givet en eller flere indskærpelser på 10 havbrug, mens der på 7 havbrug ikke er foretaget håndhævelse.

I forbindelse med kulegravningen af havbrugsområdet, der blev afsluttet i oktober 2018, og som angik perioden 2013-2017, blev der udarbejdet et notat på baggrund af oplysninger indhentet hos Miljøstyrelsen og de kommunale miljøtilsynsmyndigheder. Af notatet⁶⁵, der var en opfølgning på besvarelsen af MOF alm. del spørgsmål nr. 425 (2017-18)⁶⁶, fremgår det, at nogle havbrug i den pågældende periode har modtaget indskærpelser eller henstillinger om overholdelse af vilkår. I et par tilfælde har dette omhandlet den maksimalt tilladte årlige udledning af næringsstoffer. Dels oplyste en kommune, at der er sket indskærpelse af vilkår om den tilladte udledning i perioden, dels oplyste Miljøstyrelsen, at der er konstateret få mindre overskridelser af de tilladte udledningsmængder, hvortil der er givet en indskærpelse til virksomheden. Overskridelser af udledningstilladelse eller foderforbrug blev dermed ikke observeret som værende et generelt fænomen blandt havbrugsvirksomhederne. Derudover er der forekommet indskærpelser eller henstillinger i forhold til overholdelse af vilkår om vinteropbevaring af netbure, orientering af tilsynsmyndigheden ved udsætning af fisk om foråret og om fremsendelse af analyseresultater eller for sen fremsendelse af egenkontrollodata til tilsynsmyndigheden.

7.2.2 Opgørelse over Fødevarestyrelsens veterinær- og fødevarekontrol

Fødevarestyrelsen har oplyst, jf. tilsynet med fødevare- og veterinærlovgivningen beskrevet i afsnit 3.5.3, at der i perioden 2016-2018 er udført veterinære kontroller med alle 19 eksisterende havbrug med en frekvens på 1-3 kontrolbesøg per år. Der var i 2016-2018 ingen sanktioner for veterinære kontrolobjekter.

Som oplyst i besvarelsen af MOF alm. del spørgsmål 178 (2018-19, 1. samling)⁶⁷ konstaterede Fødevarestyrelsen i november 2018 fejl i registreringerne af antibiotikaforbruget for to havbrug. Fejlene vedrørte hovedsageligt perioden fra havbrugenes opstartsår til 2013. På baggrund af de konstaterede fejl gennemførte Fødevarestyrelsens Veterinærrejseshold i december 2018 kontrolbesøg på de to havbrug, der ejes af samme virksomhed. Der blev endvidere gennemført kontrolbesøg hos virksomhedens dyrlæge. Kontrollerne gav ikke anledning til sanktioner. Veterinærrejsesholdet fandt, at fejlregistreringerne hovedsageligt fandt sted før 2013, og at der ikke var grundlag for at konkludere, at anvendelsen af lægemidler er sket i strid med gældende regler. Forholdet blev beskrevet nærmere i en opfølgning på besvarelse af ovennævnte spørgsmål 178⁶⁸.

Fødevarestyrelsens Fødevarerejseshold besøgte i juli og august 2019 en akvakulturvirksomhed på baggrund af en anmeldelse om, at der ikke kunne forevises sporbarhed i henhold til reglerne i fødevarelovgivningen. Kontrollen

⁶⁴ Dansk Miljøadministration, dma.mst.dk.

⁶⁵ <https://www.ft.dk/samling/20171/almDEL/MOF/bilag/590/index.htm>

⁶⁶ <https://www.ft.dk/samling/20171/almDEL/MOF/spm/425/index.htm>

⁶⁷ <https://www.ft.dk/samling/20181/almDEL/MOF/spm/178/index.htm>

⁶⁸ <https://www.ft.dk/samling/20181/almDEL/mof/spm/178/svar/1574150/2045517.pdf>

blev udført i samarbejde med Miljøstyrelsen, som er miljøtilsynsmyndighed for et af virksomhedens havbrug. Ved kontrollen konstaterede Fødevareinspektoratet, at virksomheden ikke kunne forevise nogen form for sporbarhed, og kravet til et generelt sporbarhedssystem var heller ikke opfyldt. Disse forhold blev sanktioneret med bøder, og virksomheden har efterfølgende erkendt forholdene og vil betale bøderne. På et efterfølgende kontrolbesøg udført af Fødevareinspektoratet i september 2019 blev virksomhedens sporbarhedssystem gennemgået fra strygning til salg af slagtede varer uden anmærkninger.

7.3 Havbrugskontrol 2019

Miljø- og Fødevareministeriet anmodede den 8. marts 2019 de respektive miljøtilsynsmyndigheder for de danske havbrug om at gennemføre en kontrol af de respektive havbrugs udledning af næringsstoffer og medicin (antibiotika). Herudover bad ministeriet om en tilbagemelding fra myndighederne om resultatet af kontrollen og om erfaringer, der blev opnået.

Ministeriet afholdt som optakt den 6. februar 2019 en workshop med miljømyndighederne. Fødevarestyrelsen deltog ligeledes som kontrolmyndighed på veterinærområdet. På workshoppen blev udkast til en mulig kontrol af havbrugene diskuteret, herunder de mulige former for dokumentation, som myndighederne kunne inddrage i en sådan kontrol. På baggrund af denne workshop blev der udarbejdet et forslag til myndighedernes kontrol og en skabelon for afrapporteringen til ministeriet.

Formålet med denne ekstra kontrol skulle bidrage til at få et samlet erfaringsgrundlag hos myndighederne, der kan bidrage til en vurdering af, om der i dag er de rette redskaber og regler til at gennemføre en kontrol af havbrugenes gældende tilladelser eller godkendelser. Formålet var samtidig at kunne belyse havbrugenes overholdelse af vilkår i forhold til næringsstoffer og antibiotika i tilladelser eller godkendelser.

Tilsynsmyndighederne gennemførte i foråret 2019 denne kontrol og sendte efterfølgende en afrapportering til Miljø- og Fødevareministeriet.

For at få et samlet billede af virksomhedernes produktion og overholdelse af udledningsvilkår i tilladelser og godkendelser, omfattede kontrollen både foderforbrug, produktionsstørrelse og medicinforbrug. Der blev gennemført en fuld kontrol af oplysningerne om foderforbrug, produktionsstørrelse og medicinforbrug i årsindberetningen for 2018. Årsindberetninger for produktionsårene 2016 og 2017 blev inddraget i form af en stikprøvekontrol.

Tilsynet blev hovedsagelig gennemført ved et besøg på adressen for havbrugets administration (hovedkontor) og med opfølgende fremsendelse af dokumentation fra virksomheden til tilsynsmyndigheden.

7.3.1 Tilbagemeldinger om havbrugskontrol 2019

Miljø- og Fødevareministeriet afholdt den 23. maj 2019 en opfølgende workshop med havbrugenes miljøtilsynsmyndigheder. Formålet med mødet var at dele erfaringerne fra den gennemførte kontrol og uddybe myndighedernes fremsendte tilbagemelding.

Myndighederne gav samstemmende udtryk for, at der ikke var påvist forhold, der indikerede en større produktion på havbrugene end opgivet i årsindberetningen. Undtaget herfra var dog en enkelt havbrugsvirksomhed, som på det tidspunkt allerede var anmeldt til politiet for at have produceret mere end tilladt.

Myndighederne mente, at det var en generel udfordring at overskue, vurdere og krydstjekke mængden af dokumentation for de af havbrugene indberettede oplysninger. Flere af myndighederne så det som en udfordring at tilgå

dokumentationen, herunder især når virksomheden ejer hele værdikæden fra produktion af sættefisk til havbrug og slagteri. Denne udfordring blev forstærket af, at nogle virksomheder ejer flere havbrug. Da hvert havbrug har en individuel godkendelse og dermed individuelle vilkår for udledning af næringsstoffer, skal det være muligt for tilsynsmyndigheden at kontrollere indberettede produktionstal og foderforbrug for hvert enkelt havbrug. Der kunne ikke fra myndighedernes side peges på en enkelt type af dokumentation, som var særlig egnet, eller som gav et komplet og tilgængeligt overblik.

Myndighederne udtrykte, at der med denne ekstra kontrol var opnået en større viden om virksomhedernes interne drift og, at de forskellige virksomheder i øvrigt drives forskelligt.

Flere myndigheder fremførte, at der hos virksomhederne ikke var overbevisende styr på virksomhedernes interne dokumentation for, at samtlige vilkår var overholdt.

Myndighederne meldte alle, at det havde været en tidskrævende opgave at gennemgå den indhentede dokumentation.

På trods af, at virksomhederne har forskellige tilgange til drift og dokumentation, blev det nævnt fra myndighedernes side, at der fremadrettet bør sikres en ensartet fremgangsmåde i virksomhederne i forhold til dokumentation, driftsjournal og kvalitetsledelse, for at opnå en bedre kvalitet af virksomhedernes dokumentation. Dette vil ifølge myndighederne hjælpe til et mere præcist tilsynsgrundlag. I bilag 7.1 ses en opgørelse over myndighedernes kvalitative tilbagemelding omkring den anvendte form for dokumentation og brugbarhed i forhold til kontrol.

Myndighederne havde generelt modtaget god dokumentation i forhold til sættefisk på virksomhedsniveau. Det kunne dog være vanskeligt at kontrollere denne dokumentation i forhold til det enkelte havbrug, når en virksomhed driver mere end et havbrug, og det var derfor ikke altid muligt, at kontrollere, hvor mange fisk, der var udsat i det enkelte havbrug, eller hvor fiskene stammer fra. Flere mente, at der kan være brug for et bedre overblik for leveringer af sættefisk fra dambrug og til det enkelte havbrug. Samlet blev det fra myndighedernes side vurderet, at der ikke var modtaget en dokumentation for antallet af sættefisk, der med sikkerhed kunne bruges til en kontrol af indberetning fra det enkelte havbrug.

Dokumentationen for mængden af fraførte fisk var modtaget af tilsynsmyndighederne dels som slagteriefregninger og dels som afregning fra brøndbåd, der var blevet benyttet ved høst af fisk til slagtning. Også for denne oplysning var der forskel mellem havbrugsvirksomhederne i forhold til driftsmønster og tilgængelig dokumentation. Flere fandt også her, at det ikke var muligt at få dokumentation på havbrugsniveau, men kun tal for den samlede mængde fisk for den samlede virksomhed. Myndighederne fandt i øvrigt, at der var for ringe viden om, hvornår og hvordan vejning af de optagne fisk til slagtning foregik, eller om vejning af fiskene først fandt sted efter slagtning.

Generelt var foderforbruget kontrolleret ved hjælp af en gennemgang af fakturaer for indkøbt foder. Det var myndighedernes erfaring, at foderindkøb foretages for hele havbrugsvirksomheden, og at fakturaer og f.eks. følgesedler på leveret foder ikke var udskilt på det enkelte havbrug. På virksomhedsniveau blev der kun konstateret mindre afvigelser i foderindkøb i forhold til, hvad der var indberettet for alle virksomhedens havbrug til sammen. Det blev af myndighederne vurderet, at der ikke var modtaget en dokumentation for foderforbruget, der med sikkerhed kunne bruges til en kontrol på det enkelte havbrug.

Flere af myndighederne foreslog, at dokumentation fra fodervirksomhederne om leverancer af foder kunne være en tredjepartsdokumentation, der kunne være gavnlig, når der blev konstateret uklarheder i indberetninger af foderforbrug.

Myndighederne havde alle som led i tilsynet benyttet de indberettede mængder af antibiotika i Fødevarestyrelsens system VetStat som dokumentationskontrol. Myndighederne havde ikke fundet uregelmæssigheder, udover en fejlregistrering i VetStat (jf. afsnit 7.2.2). Det var vurderingen, at antibiotikaforbruget var dokumenterbart på det enkelte havbrug. Indberetningen til VetStat foretages af den part, der udleverer lægemidlet, og er dermed tredjepartsdokumentation, jf. afsnit 3.4.3.4.

Den overordnede udfordring, der kan peges på ud fra myndighedernes erfaringer fra den ekstra kontrol af dokumentation for årsindberetninger, var en mangel på overskuelig og fyldestgørende dokumentation, for antallet af fisk og foderforbrug på det enkelte havbrug. Myndighederne har ikke konstateret eller vurderet, at der var tegn på at flere havbrug har overskredet deres vilkår i miljøtilladelsen.

Del III

8 Udfordringer og oplæg til videre arbejde

Dette afsnit samler op og konkluderer på analyserne i de foregående kapitler, gengiver interessenternes ønsker til den fremadrettede regulering, administration og tilsynet, og opstiller fordele og ulemper ved de præsenterede løsningsforslag.

Af kommissoriet fremgår, at der ud fra den gennemførte status og gennemgang i Del I og Del II, om muligt skal *identificeres eventuelle områder af havbrugsreglerne og administrationen heraf, hvor det foreslås, at der skal ske en styrkelse eller ske ændringer*. Kommissoriet peger på 3 emner indenfor det administrative system og 3 særlige emner, som forudsættes behandlet. Strukturen for denne del af rapporten følger kommissoriets hovedpunkter:

Det administrative system (behandles i afsnit 8.1), herunder:

- Den fremtidige tilrettelæggelse af tilsynsindsats og tværgående myndighedssamarbejde (8.1.1)
- Samspillet og kompetencefordeling mellem de aktuelle myndigheder på havbrugsområdet (8.1.2)
- Behovet for et ændret indberetningssystem (8.1.3)

Derudover behandles de særlige emner nævnt i kommissoriet i afsnit 8.2, herunder:

- Regulering af havbrugs udledning af næringsstoffer, medicin og hjælpesoffer (8.2.2 – 8.2.3)
- Overgang fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse (8.3), herunder:
- Håndtering af mangler i havbrugenes placeringstilladelser (8.3.3)

8.1 Det administrative system

8.1.1 Tilsyns- og kontrolindsatsen

Særligt den ekstra havbrugskontrol i 2019 har givet et aktuelt grundlag for identificering af udfordringerne ved den nuværende tilsyns- og kontrolindsats med havbrugene indenfor miljø-, veterinær- og fødevareområdet. I tillæg til den ekstra kontrol, som kommunerne og Miljøstyrelsen har udført i 2019 på miljøområdet, har både Fødevarestyrelsens Veterinærrejsehold og Fødevarevejsehold på baggrund af konkrete anmeldelser, udført ekstraordinære kontroller på havbrug i løbet af 2018 og 2019. Fødevarestyrelsen har ikke i den forbindelse givet udtryk for, at der ses behov for at intensivere eller ændre den eksisterende kontrolpraksis på fødevare- og veterinærområdet. På miljøtilsynsområdet har myndighederne (Miljøstyrelsen og kommuner) givet udtryk for, at det på nogle områder har været vanskeligt at få et fyldestgørende overblik over den dokumentation, der blev gennemgået for at vurdere havbrugenes miljøforhold. De enkelte områder, hvor tilsynsmyndighederne har peget på problemstillinger og muligheder for et forbedret grundlag for miljøtilsynet, gennemgås nedenfor.

8.1.1.1 Manglende ensartet grundlag for miljøtilsynet

Havbrugsvirksomheder kan ses som særlige i forhold til mange andre typer af virksomheder for så vidt angår myndighedernes kontrolmulighed, da der ikke kan indhentes dokumentation for overholdelse af udledningsvilkår fra tredjemand, fx laboratoriemålinger. Til sammenligning vil en virksomhed med tilladelse til udledning af større mængder af spildevand direkte til søer, vandløb eller havet typisk have krav om måling af næringsstoffer, miljøfarlige forurenende stoffer, vandføring m.v. Målingerne bliver i reglen foretaget og indberettet til myndighederne af et eksternt laboratorium.

Tilsynsmyndighederne har peget på, at nogle vilkår fastsat i havbrugenes miljøtilladelser er udformet, så det kan være vanskeligt at kontrollere overholdelse og eventuel efterfølgende håndhævelse. Et eksempel er vilkår om brug og dermed udledning af antibiotika eller af biocider. Der er også konstateret en stor variation i omfanget og udformningen af vilkår for havbrug i de respektive miljøtilladelser. I den forbindelse har nogle myndigheder peget på, at det ville styrke tilsynet, hvis der blev udarbejdet en "vilkårsbank", dvs. en liste over "gode vilkår". For at få det fulde udbytte af tilsynet med miljøgodkendelser med gode og ensartede vilkår, bør det desuden sikres, at tilsynet ligeledes kommer til at foregå ensartet på tværs af forskellige tilsynsmyndigheder. Dette kan være til gavn for tilsynsmyndigheden, som vil kunne få nemmere ved at planlægge og udføre tilsyn, såvel som for virksomhederne, der vil kunne opleve den samme tilgang fra tilsynsmyndighederne. Dette vil også kunne skabe en forudsigelighed, der kan understøtte virksomhedernes forståelse for miljøtilsynets rolle og de krav som tilsynet stiller.

Der kunne udarbejdes vejledningsmateriale, der beskriver den bedste fremgangsmåde i forhold til at kontrollere vilkår, krav og miljøforhold på havbrug for at opnå et mere præcist og ensartet tilsyn. Materialet bør udover den almindelige ordinære kontrol også omfatte information, der tager udgangspunkt i erfaringerne fra den ekstra kontrol, som miljømyndighederne foretog i 2019. Miljømyndighederne oplevede, at den efterspurgt dokumentation for en ekstra kontrol af virksomhedens opgivne oplysninger i årsindberetningen, var meget omfangsrig og tidskrævende at gennemgå, samt dokumentationen ikke i alle tilfælde kunne bruges. Bedre anvisninger på den information, som er bedst egnet for tilsynet kan derfor med fordel indgå i materialet. De 19 eksisterende havbrug er dog forskellige, og det vigtigt at have for øje, at det ikke er hensigtsmæssigt at tilrettelægge det eksakt samme tilsyn på alle havbrug. Hver myndighed bør, ligesom det er tilfældet i dag, tage udgangspunkt i de konkrete forhold, der er væsentlige for den enkelte virksomhed i forhold til regeloverholdelse

Interessenternes holdninger

Dansk Akvakultur har givet udtryk for, at en vejledning til havbrugene og miljøtilsynsmyndighederne eller et "skema for det gode tilsyn", kunne være et nyttigt værktøj for at få bedre og mere ensartede miljøtilsyn og for at forberede tilsynsmyndigheden såvel som virksomheden på tilsynet. Dansk Akvakultur har bemærket, at det fremgår af gældende 'Strategi for bæredygtig udvikling af akvakultursektoren i Danmark', at der skal udarbejdes en opdateret havbrugsvejledning, og anbefaler, at der nedsættes en arbejdsgruppe, der kan bidrage til udvikling af et styrket tilsyn bl.a. gennem forbedrede vilkår og forbedret egenkontrol. Arbejdsgruppens anbefalinger skal danne baggrund for en opdateret havbrugsvejledning.

Fordele/ulemper

En vejledning i udførelse af miljøtilsyn for havbrug vil givetvis være gavnlig for kommunernes såvel som Miljøstyrelsens arbejde med at føre miljøtilsyn med havbrugene. En vejledning vil samtidig kunne føre til et øget fokus på tilsynet. Et mere fast format for miljøtilsynet vil kunne fremme virksomhedernes forståelse for nødvendigheden af god dokumentation, således at den krævede dokumentation foreligger, herunder i et tilgængeligt format, når denne bliver efterspurgt

af myndigheden. Der vil være omkostninger forbundet med udarbejdelse af vejledning eller andet tilsynsmateriale og det kan ikke siges om udgifterne modsvares af et tilsvarende løft i miljøtilsynets ensartethed og kvalitet.

8.1.1.2 Øget tilsynsfrekvens

Miljøtilsynet i form af et basistilsyn gennemføres med en minimumsfrekvens på tre år. Som en del af dette basistilsyn vil miljømyndigheden mindst en gang årligt gennemføre tilsynsaktiviteter i form af gennemgang af årsindberetningen. Fødevarestyrelsens veterinære tilsyn gennemfører kontrol op til flere gange årligt. Miljøtilsynet er tilrettelagt således, at virksomhedens samlede miljøforhold gennemgås ved et fysisk tilsyn, mens der ofte er nogen variation fra kontrol til kontrol i omfanget og fokus for det veterinære kontrolbesøg. Den veterinære kontrol udføres årligt efter en tjekliste, dvs. kontrollen er som udgangspunkt den samme hver gang. Dertil kommer andre typer af kontrol (jf. afsnit 3.5.3). Det skal bemærkes, at Fødevaresejsholdet og Veterinærsejsholdet gennemfører ekstraordinære tilsyn på baggrund af konkrete anmeldelser og disse henføres ikke til den almindelige kontrol.

Fordele/ulemp

En fast øget tilsynsfrekvens med havbrugene vil kræve, at der fastsættes særregler for netop denne type virksomhed. På det foreliggende grundlag kan det være svært at argumentere for, at netop havbrug skal underlægges særlige tilsynsregler. Desuden vil en øget tilsynsfrekvens formodentlig ikke i sig selv bidrage til en bedre kontrol med virksomheden, med mindre der er konkrete forhold i regelefterlevelsen, som der skal følges op på. Reglerne for miljøtilsyn indeholder allerede i dag krav om at myndigheden ud fra en risikoscore skal føre et hyppigere tilsyn. Risikoscoren er blandt andet påvirket af graden af regelefterlevelse og eksempelvis omgivelsernes sårbarhed.

8.1.1.3 Forbedrede og mere tilgængelige driftsjournaler

Havbrug har i deres miljøtilladelser krav til, at der skal føres en driftsjournal. Der er frihed for den enkelte virksomhed til at vælge formen for driftsjournalen. Det er, ligesom det er for andre virksomhedstyper, op til virksomheden selv at tilrettelægge, om driftsjournalen føres i hånden på papir, elektronisk eller en kombination. Det er et helt almindeligt krav til virksomheder, at driftsjournalen skal være tilgængelig for tilsynsmyndigheden. En god driftsjournal bør herudover være et redskab for virksomheden til løbende vurderinger og justeringer af driften, således at vilkår i miljøtilladelsen overholdes. Dette kan betyde, at virksomheden udover oplysninger, som tilsynsmyndigheden kræver, samtidigt noterer og registrerer andre oplysninger, der har betydning for driften.

Havbrugene bruger i dag forskellige systemer til føring af driftsjournal og opbevaring af egenkontrollodata. Tilsynsmyndigheden møder en række forskellige systemer og former for opbevaring af dokumentation, som kan være svære at overskue og dermed føre til et mindre effektivt tilsyn. I forbindelse med havbrugskontrollen 2019 har flere tilsynsmyndigheder fremført, at selvom egenkontrollodata skulle forefindes på virksomheden, så findes informationerne i nogle tilfælde spredt og i forskellige formater (papir/digitalt), og det kræver store ressourcer for tilsynsmyndigheden at danne sig et komplet overblik over informationerne. Dette vanskeliggør en effektiv kontrol.

Interessenternes holdning

Danmarks Sportsfiskerforbund har forslået, at tilsynet kunne gøres mere effektivt, hvis havbrugenes driftsjournaler standardiseres og digitaliseres, og hvis tilsynsmyndigheden får digital adgang til driftsjournalerne.

Fordele/ulemper

For at løse udfordringen med svært tilgængelige driftsjournaler og vanskelig adgang til dokumentation kan der udformes et fælles system for førelse af driftsjournal og opbevaring af egenkontrollata og dokumentation. Dette bør samtidig kunne medføre en højnelse af kvaliteten af havbrugenes årsindberetninger til miljøtilsynsmyndigheden. Et fælles system, der giver klare retningslinjer for, hvordan driftsjournalen skal føres og, hvordan egenkontrollata og dokumentation skal opbevares for at lette tilgængeligheden hertil, vil kunne give ensartede registreringer og give tilsynsmyndigheden nemmere adgang til informationer ved kontrol af virksomheden. Der kan være en udfordring i at pålægge virksomhederne at bruge et foreskrevet system til driftsjournal og egenkontrollata i tilfælde af, at en virksomhed har investeret i sit eget system, og at et nyt fælles system ikke i tilstrækkeligt omfang tager højde for den samme grad af detaljer og kompleksitet, som den enkelte havbruger måtte ønske til at styre sin virksomhed. Denne problematik bør dog kunne imødekommes ved, at havbrugsvirksomhederne inddrages i arbejdet med at udvikle et system til en fælles driftsjournal.

8.1.1.4 Dokumentation for noteringer i driftsjournal

Optegnelser i driftsjournal såvel som årsindberetninger baseres stort set udelukkende på havbrugenes egne optegnelser, og der indgår ikke dokumentation fra anden part. Brug af antibiotika er i dag den eneste undtagelse fra denne praksis, idet det her er en tredjepart (apotek, foder-virksomhed og/eller dyrlæge), der indberetter det udleverede lægemiddel (jf. afsnit 3.4.3.4). Ud fra resultaterne af myndighedernes havbrugskontrol 2019 kan det konstateres, at dokumentation til understøttelse af, om informationerne i årsindberetningen og driftsjournalen er korrekte, kun i begrænset omfang foreligger på virksomheden i et tilgængeligt format.

Driftsjournalens daglige optegnelser kan suppleres med krav om understøttende dokumentation, der vil kunne hjælpe til et styrket tilsyn. Denne dokumentation kunne eksempelvis omfatte dokumentation/faktura for indkøbt foder, varedeklaration for det enkelte parti foder for præcis fodersammensætning, fakturaer/fragtsedler som dokumentation for levering af sættefisk eller slagtede fisk. På den måde vil optegnelserne i driftsjournalen kunne verificeres i forbindelse med det fysiske tilsyn eller ved gennemgang af årsindberetning. Anvendeligheden af dokumentation for driftsjournalens oplysninger om foder såvel som til- og fraførsel af fisk vil blive besværliggjort i de tilfælde, hvor en havbrugskoncern tilfører og frafører foder og/eller fisk til flere havbrug. Hvis den nævnte dokumentation omfatter mere end ét havbrug, bør det derfor kræves, at der for alle havbrugs enkelte driftsjournaler foretages optegnelser over, hvilken del af dokumentationen, der vedrører det enkelte havbrug. Sidstnævnte vil ikke i sig selv være tredjepartsdokumentation, men vil kunne give miljøtilsynsmyndigheden informationer om, hvilken del af en indkøbt foderleverance, der er brugt på hvilket havbrug. Dette vil være helt nødvendigt for at sikre en kontrol af det enkelte havbrugs vilkår i miljøtilladelsen. Dokumentationen, som bør foreligge til brug for miljøtilsynsmyndigheden, vil samtidig kunne opfylde dokumentationskravene overfor Fødevarestyrelsen iht. sporing af anvendte foderstoffer og sporing af til- og fraførsel af fisk, og vil derfor ikke påføre virksomheden nogen dobbelt dokumentationsforpligtelse.

Fordele/ulemper

Krav til en havbrugsvirksomhed om fast dokumentation tilknyttet driftsjournalen på det enkelte havbrug, herunder dokumentation for foderforbruget, vurderes at give en styrket kontrol. Det er ikke generel praksis, at der stilles faste krav til yderligere dokumentation for noteringer i driftsjournal af egne oplysninger. Miljøtilsynet bygger på, at virksomhedernes oplysninger til brug for tilsynet i vid udstrækning baseres på egenkontrol. Dermed vil havbrugene stilles overfor større dokumentationskrav i forhold til de krav, der gælder generelt for godkendelsespligtige virksomheder. Modsat kan det fremhæves, at havbrug formodentlig er den eneste virksomhedstype, der – uden krav om målinger af spildvandsmængder og koncentrationer af stoffer heri – kan tillades

at udlede større mængder af forurenende stoffer direkte til vandmiljøet, hvilket kan retfærdiggøre et skærpet dokumentationskrav.

8.1.1.5 Præciseret indberetning af N og P i foder

Ved havbrugenes indberetning af foderforbrug via årsindberetningen savnes der ofte dokumentation for foderet præcise sammensætning. N-indholdet ses ofte beregnet ud fra et proteinindhold på fx 37-41 %, som er oplyst på fodertypens generelle produktblad (jf. afsnit 5.1.1). I disse tilfælde er det ofte den laveste procentsats (fx 37 %), der er anvendt for beregning af N-indholdet. Dette vil kunne underestimere havbrugets reelle udledning, eftersom beregning af udledningen er afhængig af, hvor meget N, der tilføres med foderet. For at imødekomme denne usikkerhed i beregning af N-udledning, bør fastsættes/præciseres krav til, hvordan havbrugene indberetter foderforbrug, sådan at alle nødvendige oplysninger indgår.

Bemærkninger

Indberetning af præcist og korrekt indhold af N og P i foderet er allerede forudsat i regelgrundlaget for havbrugsdrift. Der kan være behov for at præciseres korrekt procedure for foderindberetning overfor havbrugsvirksomheder såvel som tilsynsmyndigheder.

8.1.1.6 Fast beregning af fraført mængde (omregningsfaktor fra høstet til slagtet fisk)

Ud fra tilbagemeldingerne fra miljøtilsynsmyndighederne på den ekstra havbrugskontrol i 2019 blev det konstateret, at mængden af fisk fraført fra havbruget i nogle tilfælde blev modtaget som slagteriafregninger og i andre tilfælde som afregning fra brøndbåd brugt ved opfiskning af fiskene. Myndighederne fandt, at der var for ringe viden om, hvornår og hvordan vejning af de optagne fisk til slagtning foregik, og at dette bør afdækkes for at muliggøre en egentlig kontrol af mængden af fraførte fisk. I vejledningen til Miljøstyrelsens skema for havbrugenes årsindberetning fremgår det vedr. produktion/opfiskning af fisk: "Hvis vejning først gennemføres efter at fisken er rensat/slagtet beregnes vægten af den levende fisk ved brug af omregningsfaktor. Ved slagtet vægt forstås vægten af den rensede fisk efter fjernelse af indvolde o. lign. Som omregningsfaktor for laks og ørred benyttes for nuværende 1,25, hvilket fremgår af vejledningsteksten til det årlige indberetningsskema.

Bemærkninger

Der kan være behov for, at det præciseres i forbindelse med havbrugenes årsindberetning, hvordan den endelige vægt af produceret fisk er fremkommet, dvs. er den totale vægt fremkommet ved direkte vejning, eller er den totale vægt fremkommet via en eller flere beregninger.

8.1.2 Samspillet mellem involverede myndigheder

Som beskrevet i afsnit 3.5 er der, indenfor Miljø- og Fødevareministeriets ressort, en række forskellige myndigheder involveret i tilladelser og kontrol/tilsyn med havbrug på flere områder. De primære myndighedsaktører er som nævnt Miljøstyrelsen, der administrerer placeringstilladelser, kommuner og Miljøstyrelsen, der er miljømyndigheder, og Fødevarestyrelsen, der er myndighed for fødevare- foder- og veterinærområdet. I den forbindelse er det naturligt at overveje, om der kan etableres et forbedret og øget samarbejde imellem de forskellige involverede myndigheder, men også om der kunne være fordele ved at ændre på myndighedernes nuværende kompetencefordeling.

8.1.2.1 Samling af myndighedskompetencer på miljøområdet hos én myndighed

Som det fremgår af bilag 4.1, er der i dag syv havbrugskommuner, hvoraf fem kommuner er ansvarlige for et enkelt havbrug, en kommune har to havbrug og en enkelt kommune har fem havbrug. Miljøstyrelsen er myndighed for syv havbrug. Styrelsen fik i 2012 overdraget godkendelses- og tilsynskompetencen for havbrug beliggende 1 sømil eller længere fra kysten. Kommunerne har på nuværende tidspunkt haft myndighedskompetencen for havbrug beliggende nærmere end 1 sømil fra kysten i mere end 10 år, se også afsnit 3.2.1.3 for en nærmere redegørelse herfor.

Udfordringerne ved den eksisterende myndighedsstruktur på miljøområdet, hvor kompetencen til at meddele tilladelser og føre tilsyn er fordelt på flere myndigheder, kan være at opbygge og opretholde særlige faglige kompetencer og viden i forhold til godkendelsesbehandling og tilsyn på området. Det kan medføre uensartet praksis i sagsbehandlingen, herunder også ved tilsynet. Der kan være risiko for en mindre effektiv administration, når flere forskellige myndigheder skal tilegne sig og vedligeholde viden på området. Vidensopbygning og fastholdelse af viden er centralt i en effektiv og ensartet sagsbehandling og kontrol. Henset til miljøministerens udmelding af 26. august 2019 om, at der ikke ønskes flere eller større havbrug på nuværende tidspunkt, så forventes det fortsat, at kommunerne også fremadrettet skal føre tilsyn med relativt få havbrug.

Kommunerne meddeler også godkendelser og fører tilsyn med virksomheder i andre mindre brancher, der forureningsmæssigt er mindst lige så komplicerede som havbrug. Der findes derfor en række tilfælde, hvor en kommune har myndighedsansvaret for at godkende blot en enkelt virksomhed af en given type (listepunkt). Det har været udgangspunktet for fordeling af opgaver i forbindelse med kommunalreformen, at kommunerne lettere kan inddrage lokale forhold og viden i de konkrete afgørelser. Den nuværende myndighedsstruktur følger den øvrige fordeling af myndighedskompetencen mellem stat og kommune for godkendelsespligtige virksomheder.

Interessenternes holdning:

Dansk Akvakultur mener at kommunerne bør være miljømyndighed for havbrug placeret inden for vandområdeplaner, mens Miljøstyrelsen forbliver myndighed for havbrug placeret uden for vandområdeplaner. Dansk Akvakultur har fremhævet, at det er vigtigt, at kommuner som miljømyndigheden har lokalt kendskab til natur, andre interesser og evt. planer og projekter. Dansk Akvakultur mener bl.a. derfor, at der ved kompetencefordelingen mellem kommuner og Miljøstyrelsen skal lægges til grund, at kommunerne er miljømyndighed for øvrige virksomheder og landbrug indenfor vandområdernes afgrænsning. Dette forslag vil betyde, at alle eksisterende havbrug ville få en kommune som miljømyndighed, idet alle havbrug i dag ligger inden i et vandområde.

Danmarks Sportsfiskerforbund ønsker en forenklet myndighedsstruktur og bedre koordination. Det gælder særligt et ønske om forenkling på miljøområdet, hvor både kommuner og Miljøstyrelsen er myndighed. Forbundet mener, at det forstærkes af, at 18 af de 19 havbrug drives af 4 konsortier. Godkendelse og tilsyn med det enkelte konsortiums havbrug er derfor fordelt på op til 4 forskellige miljømyndigheder. Danmarks Sportsfiskerforbund foreslår, at miljømyndighedsopgaven samles hos Miljøstyrelsen, da styrelsen i forvejen er myndighed for havbrugenes placeringstilladelser.

Fordele/ulemper

En samlet myndighed på miljøområdet vil alt andet lige have bedre muligheder for at tilrettelægge en ensartet sagsbehandling, herunder også et ensartet tilsyn med virksomhederne. Det skal dog bemærkes, at myndighederne i dag synes at gennemføre tilsynet på nogenlunde samme niveau og med samme indsats. Det kan også formodes, at en samlet miljømyndighed

vil kunne tilrettelægge arbejdet og administrationen mere effektivt end mange separate myndigheder og samtidig nemmere vil kunne fastholde viden på området. Havbrugsvirksomheder med flere havbrug, kan have en eller flere kommuner og Miljøstyrelsen som myndighed. Det kan anses især at være en fordel for disse havbrugsvirksomheder kun at have én myndighed.

Myndighedskompetencen for placeringstilladelser er siden januar 2018 placeret hos Miljøstyrelsen, og dermed ikke samme sted som miljøgodkendelseskompetencen, når denne er placeret hos en kommune. Det antages at der opnås en vis synergi og effektivisering når den samme myndighed behandler begge tilladelser, da disse er indbyrdes afhængige og begge skal foreligge inden havbruget lovligt kan igangsætte/opretholde produktion af fisk. Hvis kommunerne bliver miljømyndighed for alle eksisterende havbrug, opnås der ikke denne ensartethed og effektivisering.

Det skal bemærkes, at andre initiativer såsom bedre vejledning om fastsættelse af vilkår (en "vilkårsbank") og om kontrol samt tiltag for mere præcis indberetning, bedre driftsjournaler m.v. i sig selv ville kunne føre til en øget ensartethed i sagsbehandling og tilsyn for havbrugene. En samtidig etablering af et fast forum for erfaringsudveksling mellem de involverede myndigheder ville kunne forventes at yderligere understøtte effekten i forhold til mere ensartede afgørelser og ensartet og effektiv kontrol.

8.1.2.2 Fælles tilsyn

Både miljø- og veterinær, og fiskerimyndigheder foretager tilsyn og kontrol på havbrugene. Der er i dag ikke nogen systematisk erfaringsudveksling, og der gennemføres ikke fælles tilsyn. Dog har miljøtilsynsmyndigheden mulighed for at indhente data for antibiotikaforbrug fra VetStat. De to myndighederne fører tilsyn efter forskellige regelsæt. Begge tilsyn er risikobaserede, hvilket betyder at de virksomheder, hvor regelefterlevelsen er mindre god, får et hyppigere tilsyn. Der er ikke nødvendigvis nogen sammenhæng mellem regelefterlevelsen efter de forskellige regelsæt. Fødevarestyrelsen og miljømyndighederne har af disse grunde ikke tidligere på andre fødevarer virksomheder og hos primærproducenter gennemført fælles tilsyn eller foretaget koordinering.

Fælles tilsyn, der gennemføres som et samarbejde mellem Fødevarestyrelsens veterinærtilsyn og miljømyndighedens tilsyn på havbrugsområdet må antages at kunne give en styrkelse af især miljøtilsynet. Det vil typisk dreje sig om de tilfælde hvor miljømyndigheden ønsker at kontrollere vilkår, hvor dokumentationen herfor kan være dokumentation, der skal foreligge på virksomheden i medfør af Fødevarestyrelsens regler, eksempelvis noteringer om til- og fraførsel af fisk og dyrlægens anvisninger ved udskrevet medicin. Denne form for fælles tilsyn kan realiseres gennem aftaler. Det er ikke vurderet, hvorvidt der kan være eventuelle retssikkerhedsmæssige udfordringer i etableringen af fælles tilsyn, ligesom at forskellige tilsynsfrekvenser og forskellig praksis for varslede hhv. uvarslede tilsyn kan udfordre mulighederne for at udføre fælles tilsyn. Det skal bemærkes, at begge kontrolmyndigheder vil føre tilsyn med og kontrollere en række forhold, hvor der ikke vil være en umiddelbar fordel for hverken tilsynet eller virksomheden. Et eksempel på fælles og koordinerede tilsyn er, at Fødevarestyrelsen gennemfører fælles kontroller med SKAT ved Fødevareinspektoratets kontroller. Dette forekommer dog kun ved specifik mistanke om lovovertrædelse og ikke ved de rutinemæssige veterinærkontroller.

Deling af viden og erfaringer på tværs af myndigheder kan give en styrket tilgang til myndighedsbehandlingen af virksomhederne. Dette kan omfatte en struktureret erfaringsudveksling mellem de berørte myndigheder, der udsteder tilladelser og fører tilsyn med havbrug på henholdsvis miljøområdet og fødevarer- og veterinærområdet. Denne form for erfaringsudveksling

ses at være understøttet af ministeriets fælles kontrolstrategi⁶⁹, da det kan medvirke til at øge det samlede kendskab til virksomhederne. Det vil også understøtte, at der fokuseres på de virksomheder, som har udfordringer med regelefterlevelse. Struktureret erfaringsudveksling finder allerede sted på fx KO-området (krydsoverensstemmelser) mellem Landbrugsstyrelsen og Fødevarestyrelsen, da en sådan udveksling er en nødvendighed for at understøtte myndighedernes selvstændige opgavevaretagelse. Det skal bemærkes, at der ikke nødvendigvis kan identificeres et lignende behov i relation til havbrug.

Samarbejdsaftaler mellem myndighederne kan være en god ramme for et struktureret samarbejde om udveksling af viden og evt. kontrolresultater. Der findes i dag aftaler på fiskeriområdet mellem Fiskeristyrelsen og Fødevarestyrelsen.

Vidensdeling kunne herudover omfatte gensidig forpligtende informationsdeling mellem myndigheder om særlige forhold. Der er hos Fødevarestyrelsen eksempler på særligt udarbejdede instruks, som angiver hvor og hvordan man foretager underretning til andre myndigheder. Fødevarestyrelsen har i samarbejde med det tidligere SKAT udarbejdet konkrete eksempler på, hvornår det kan være relevant at underrette SKAT.

Interessenternes holdning:

Danmarks Sportsfiskerforbund peger på at havbrugsområdet er reguleret af både miljø- og naturbeskyttelseslovgivningen, fiskerilovgivningen samt fødevare- og veterinærlovgivningen og dermed er myndighedsopgaverne varetaget af flere forskellige myndigheder. Danmarks Sportsfiskerforbund mener, at dette stiller store krav til koordinering og vidensdeling mellem de involverede myndigheder.

8.1.2.3 Tilsyn med havbrug på koncernniveau

Næsten alle havbrug er organiseret i koncerner, der ejer flere havbrug såvel som dambrug og slagterier. Foder købes ofte på koncernniveau, hvorefter foderet fordeles internt på de enkelte havbrug i koncernen. Miljøtilsynsmyndighederne har ved tilbagemeldingen på den ekstra kontrol gennemført i 2019 anført, at nogle oplysninger i årsindberetningen kun er kontrollerbare på koncernniveau, men ikke for det enkelte havbrug. Dette gælder for foderforbrug og i nogen grad for tilførte og fraførte fisk. For at opnå et mere præcist tilsyn kan det nuværende tilsyn med produktionssteder (dvs. på selve havbruget) suppleres med et tilsyn på koncernniveau (virksomhedens hovedkontor), hvor der ses på de samlede til- og fraførsler af fisk, foder, medicin og biocider.

Et tilsyn med havbrugskoncerner vil kunne iværksættes som et ekstraordinært tilsyn, såfremt der er usikkerhed i forhold til dokumentationen på det enkelte havbrug og vil kunne gennemføres i samarbejde mellem flere myndigheder f.eks. implicerede kommuner, Miljøstyrelsen og eventuelt Fødevarestyrelsen. Med en koncernkontrol, vil der dog stadigvæk udestå en kontrol af, om det enkelte havbrugs miljøtilladelse er overholdt. Det vil dermed kun være muligt at kontrollere, at en havbrugsvirksomhed samlet set ikke overskrider hvad der gælder for de samlede miljøtilladelser, som havbrugsvirksomheden har. Det vil på den baggrund ikke være muligt at kontrollere eller håndhæve forhold, der vedrører vilkår i miljøtilladelsen for det enkelte havbrug.

Ved den ekstra kontrol som miljømyndighederne foretog i foråret 2019, blev der for en havbrugsvirksomhed sammenlignet det samlede foderindkøb, med det samlede opgivne foderforbrug på virksomhedens havbrug. Disse tal stemte overens, men det blev samtidig konkluderet af miljøtilsynsmyndighederne, at denne dokumentation ikke bidrager til viden om det enkelte havbrug har opgivet korrekte tal i årsindberetningen og dermed ikke bidrager til et mere præcist tilsyn.

⁶⁹ https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Publikationer/2017-09-27Kontrolstrategi_4.pdf

Det kan derfor være vanskeligt at argumentere for, at samlede koncerntilsyn vil bidrage til et mere præcist tilsyn. I stedet bør det kræves, at der foreligger den korrekte og præcise dokumentation for alle indberettede oplysninger på hvert enkelt havbrug, således at den enkelte godkendelses vilkår kan kontrolleres og således at tilsynsmyndigheden kan foretage håndhævelse, såfremt det konstateres at vilkår er overskredet.

8.1.3 Havbrugenes indberetninger

Indberetning af data og informationer fra havbrugene til tilsynsmyndighederne udgør en grundpille i havbrugenes miljøtilsyn. Der har fra både myndigheders og grønne organisationers side været stillet generelt spørgsmål til, om den nuværende praksis for indberetning er hensigtsmæssig og tilstrækkelig. Hovedproblematikkerne har her drejet sig om dels kvaliteten af indberetningerne og dels det faktum, at langt størstedelen af indberetningerne er baseret på virksomhedens egne optegnelser og dokumentation herfor kan være vanskelig for tilsynsmyndigheden at tilgå. Miljøtilsynet baseres på havbrugenes egne indberetninger, og dermed er i høj grad tillidsbaseret. En undtagelse herfra er foderlægemiddelproducentens indberetninger af udleveret antibiotika i VetStat-databasen, som miljøtilsynsmyndigheden også i dag har mulighed for at tilgå. Havbrugenes indberetninger og optegnelser i driftsjournalen vil principielt set kunne kontrolleres ved, at relevant dokumentation, fakturaer for foderkøb el. lign., vedlægges driftsjournalen (jf. afsnit 8.1.1.4).

8.1.3.1 Registrering af flytninger af fisk i CHR-registret

Dokumentation og sporbarhed for til- og fraførsler af foder og fisk på det enkelte havbrug, når en virksomhed har flere havbrug, er én af de typer af dokumentation, der kan være svær at tilgå. Dokumentation for til- og fraførsler af fisk bør dog foreligge, jf. Fødevarestyrelsens regler – afsnit 3.5.3.

Svine- og kvægbesætninger registrerer flytninger af dyr elektronisk i CHR70. Akvakulturvirksomheder kan pålægges en tilsvarende pligt til at indberette flytninger, og derved ville miljøtilsynsmyndighederne få mulighed for at kontrollere indberetning af udsætning af sættefisk i havbrugene samt kontrollere mængden af fraførte fisk.

Fordele/ulemper

Akvakulturfisk flytte både mellem dambrug på land og fra dambrug til havbrug, og virksomhederne skal allerede i dag, jf. Fødevarestyrelsens regler, via egne optegnelser kunne dokumentere flytninger af fisk mellem anlæg. Det er ikke umiddelbart muligt via tilsyn at kontrollere, hvor mange fisk der er i et havbrug eller et dambrug, og informationer herom må derfor som udgangspunkt baseres på virksomhedens egne oplysninger. Tilgangen til disse oplysninger vil kunne blive forenklet, hvis oplysningerne registreres i CHR-registret. Oplysningerne vil dog stadigvæk stamme fra virksomhedernes egne optegnelser, og en registrering i CHR kan derfor ikke ses som yderligere dokumentation i forhold til, hvis oplysningerne, som i dag, blot skal forefindes på virksomheden.

8.1.3.2 Indberetning af salg af foder fra foderleverandører

⁷⁰ Jf. bekendtgørelse nr. 744 af 12. juli 2019 om mærkning, registrering og flytning af kvæg, svin, får eller geder.

Der er i store træk sammenhæng mellem et havbrugs årlige foderforbrug/ nettoproduktionen og næringsstofudledningen. Kontrol med havbrugenes foderforbrug udgør, i sammenhæng med tilførte og fraførte fisk, det væsentligste enkeltstående tilsynsobjekt i havbrugenes miljøtilsyn. Hvis kvaliteten af tilsynet med havbrugenes foderforbrug ønskes styrket, kan foderleverandørerne pålægges en pligt til at indberette mængden af foder, der leveres til den enkelte havbrugs-virksomhed, til et centralt register. Det må forventes, at der vil kunne findes ligheder og inspiration i Landbrugsstyrelsens leverandørregister for gødningsleverancer. Ligesom det er tilfældet for dokumentation for optegnelser i driftsjournalen (afsnit 8.1.1.4) gælder det, at hvis en havbrugsvirksomhed køber foder til flere havbrug samtidigt, vil det umiddelbart kun være muligt at få indberetninger af salg fra foderleverandør på virksomhedsniveau, og ikke for det enkelte havbrug. Her vil det være nødvendigt at få virksomhedens udspecificering af, hvilken del af dokumentationen, der vedrører det enkelte havbrug.

Interessenternes holdninger

Danmarks Sportsfiskerforbund foreslår, at foderleverandører til havbrugene forpligtes til at indberette salg af foder til det enkelte havbrug til et centralt register, som tilsynsmyndighederne har adgang til. Danmarks Sportsfiskerforbund bemærker, at der kun er to primære leverandører af foder i Danmark og, at leverandørerne allerede er forpligtede til at indberette mængden af den leverede medicin (i medicinfoder) til VetStat. Danmarks Sportsfiskerforbund gør også opmærksom på, at den form for indberetning kendes fra kontrollen af gødningsregnskabet i landbrugsreguleringen.

Fordele/ulemper

Havbrugsbranchen i Danmark er forholdsvis lille, og det kan forekomme voldsomt at oprette et foderregister for et så lille erhverv. Dette kan også gøre sig gældende, selv i det tilfælde at man måtte overveje at lade hele akvakulturbranchen (dvs. også ferskvandsdambrug, saltvandsdambrug og FREA-anlæg) omfatte af ordningen. I en eventuel beslutning, om der skal etableres et register for leverandører af fiskefoder, vil der skulle indgå en vurdering af, om en registreringspligt reelt vil føre til et stærkere miljøtilsyn med havbrugene, end der vil kunne opnås med en pligt til at føre en lettere tilgængelig driftsjournal, hvor fakturaer for indkøbt foder kræves vedlagt som dokumentation for bl.a. havbrugenes foderindkøb (jf. afsnit 8.1.1.3). Ligeledes bør der tages højde for, at foder vil kunne importeres fra udenlandske producenter.

8.1.3.3 Et fælles, digitalt indberetningssystem for havbrugene til myndighederne

Det skal ifølge kommissoriet undersøges hvorvidt, det er behov for ændre indberetningssystemet for havbrugene til myndigheder med henblik på at udvikle et fælles, digitalt indberetningssystem. Virksomhederne indberetter i dag til forskellige indberetningssystemer til miljømyndighederne og Fiskeristyrelsen, henholdsvis på papir og digitalt. Myndigheder kan ikke eller har ikke praksis for at bruge hinandens oplysninger. De forskellige indberetningssystemer kan ses som unødigt merarbejde for havbrugsvirksomhederne, idet der skal indberette samme tal eller næsten samme tal flere steder. Dette gælder i udpræget grad for de oplysninger, der indberettes til miljømyndighederne og Fiskeristyrelsen omkring produktionen.

Interessenternes holdninger

Dansk Akvakultur har bemærket, at havbrugene i dag indberetter data analogt til en række forskellige myndigheder, hvilket dels medfører mere arbejde for virksomhederne, dels at data ikke er tilgængelige et sted for virksomheder og myndigheder. Dansk Akvakultur har stillet det som et forslag, at der etableres et fælles indberetningssystem både af hensyn til virksomhedernes administrative byrde og for at de offentlige myndigheder nemmere kan dele oplysninger. Danmarks Sportsfiskerforbunds forslag omkring styrket kontrol forudsætter også, at der er et fælles digitalt indberetningssystem.

Fordele/ulempes

Et digitalt, fælles indberetningssystem vil, udover at det vil blive enklere for havbrugsvirksomhederne at indberette til miljømyndighederne og Fiskeristyrelsen, betyde, at der lettere kan skabes et overblik for myndighederne. Systemet kan omfatte en forudgående elektronisk behandling af indberettede data, der samtidig kan styrke overblikket. Det er dog stadig de enkelte myndigheder, der vil have ansvaret for at kvalitetssikre data og benytte data til kontrol af virksomheden.

Umiddelbart synes det tvivlsomt, om det er økonomisk og praktisk hensigtsmæssigt, at etablere et fælles digitalt indberetningssystem for en branche med få virksomheder. Såfremt et fælles indberetningssystem skal etableres, bør det også omfatte andre akvakulturvirksomheder, herunder ferskvands- og saltvandsdambrug og eventuelt muslinge- og tanganlæg. Det ville være naturligt at lade en fælles indberetningssystem omfatte både ferskvandsdambrug og havbrug, dels for at give systemet et større volumen, men også fordi de to virksomhedstyper hænger sammen, da sættefisk til havbrug produceres i ferskvandsdambrug, og da en del ferskvandsdambrug er ejet af de samme moderselskaber som ejer og driver havbrug. Det skal bemærkes at Miljøstyrelsens indberetningsplatform for punktkilder, systemet PULS, er under opdatering og der kan vise sig fordele ved, at udnytte en sammenhæng hertil med et fælles indberetningssystem.

Hvis et fælles, digitalt indberetningssystem skal udvikles, skal det sikres, at der er det tilstrækkelige hjemmelsgrundlag, herunder til at dele data dvs. både videregive og modtage indberetningsdata mellem myndighederne. Der kan forventes anseelige økonomiske såvel som administrative omkostninger forbundet med en udvikling og indføring af et sådant system.

8.2 Særlige emner vedr. havbrugenes miljøtilladelser

Baggrunden for nogle af de centrale vilkår i havbrugenes miljøtilladelser er beskrevet i afsnit 5, hvor der også er peget på mulige problemstillinger. Det drejer sig særligt om vilkår i havbrugenes miljøtilladelser, der regulerer tilførsel af miljøfarlige forurenende stoffer til havmiljøet (biocider og antibiotika). Herudover kan det være værdifuldt overordnet set at vurdere, hvorvidt vilkår kan formuleres mere præcist og som ensartede vilkår på tværs af de enkelte miljøtilladelser.

Der er i gennemgangen konstateret problemstillinger, der vedrører de vilkår i havbrugenes miljøtilladelser, der regulerer udledning af forurenende stoffer, og disse forhold diskuteres derfor særskilt i det følgende.

8.2.1 Miljøtilladelsens vilkår – de ”gode vilkår”?

Der stilles i havbrugenes miljøtilladelser (havbrugstilladelser eller miljøgodkendelser) en række vilkår om havbrugenes drift og om begrænsning af udledning af stoffer til miljøet. Eftersom nogle miljøtilladelser er havbrugstilladelser, der stammer tilbage fra begyndelsen af 1990'erne, og andre tilladelser er miljøgodkendelser af nyere dato, vil der naturligt være en variation i omfang og udformning af vilkår i afgørelserne. Upræcise og vanskeligt kontrollerbare vilkår vil fremgå især i havbrugstilladelser af ældre dato.

Ved fastsættelse af vilkår i miljøgodkendelser, skal disse generelt udformes, så de er overskuelige og forudsigelige for adressaten, de skal være entydige og præcise og ikke mindst skal

vilkår kunne håndhæves af tilsynsmyndigheden ("gode vilkår"). Myndigheden bør følge de anvisninger om fastsættelse af vilkår, der er givet i Miljøstyrelsens Vejledning om miljøgodkendelse⁷¹.

En revision af vilkårene i samtlige havbrugstilladelser til entydige, præcise og gerne ensartede vilkår vil potentielt set kunne lette myndighedernes tilsyn med havbrugene og med større sikkerhed sikre en effektiv kontrol. Det samme gælder naturligvis ved tildeling af nye miljøgodkendelser til havbrug. Ensartede eller standardiserede vilkår på tværs af de enkelte miljøtilladelser vil kunne ensarte myndighedernes tilsyn med lettere mulighed for læring og samarbejde myndighederne imellem. For at understøtte myndighedernes udarbejdelse af vilkår ved godkendelse og ved revision af eksisterende tilladelser, kan der udarbejdes vejledningsmateriale for fastsættelse af "gode vilkår" og forslag til vilkår (en vilkårsbank).

Bemærkninger

Udarbejdelse af en vilkårsbank kan eventuelt ske som led i en fremtidig revision af havbrugsvejledningen. Det er ikke vurderet hvorvidt det er mest hensigtsmæssigt at fastsætte sådanne vilkår i generelle regler, eksempelvis som standardvilkår. Det skal bemærkes at nye vilkår beskrevet i en vejledning eller i regler, ikke nødvendigvis vil betyde at disse bliver gældende for alle havbrug. Det vil være den enkelte myndigheds opgave at vurdere om havbrugenes eksisterende vilkår bør revideres. Fremadrettet vil disse "gode vilkår" på basis af beskrivelser i en vilkårsbank kunne fastsættes i havbrugenes miljøgodkendelser efterhånden som havbrugene bliver meddelt nye miljøgodkendelser eller eksisterende miljøgodkendelser bliver revideret. Størstedelen af havbrugene har i dag ikke en gyldig miljøgodkendelse, men drives på baggrund af en ældre havbrugstilladelse, og det vil derfor ad åre blive muligt, at få indført ensartede og gode vilkår i miljøgodkendelserne, efterhånden som disse bliver tildelt havbrugene.

8.2.2 Regulering af udledning af biocider

Miljø- og Fødevareministeriet er opmærksom på, at der kan være tilfælde hvor miljøtilladelser for eksisterende havbrug ikke indeholder vilkår, der tillader og regulerer brug og udledning af biocider. Som anført ovenfor i afsnit 8.2.1 kan vilkår herudover være udformet uhensigtsmæssigt i forhold til en effektiv kontrol og håndhævelse, så det er enkelt for tilsynsmyndigheden at vurdere, om tilladelsens vilkår er overholdt. Manglende vilkår rejser spørgsmålet om hvorledes, der om nødvendigt kan rettes op på dette, jf. nærmere afsnit 8.2.4.

Di-Kobber oxid er et af de primære biocider i antifoulingmidler til havbrugsnet, men nogle antifoulingmidler indeholder også andre typer af biocider. Der bør vurderes, om der skal sættes krav i miljøtilladelser omfattende alle de biocider og andre relevante stoffer, der er indeholdt i produktet. Herudover kan der ses på, om krav og vilkår om identificering af de enkelte net og tilhørende brug af antifoulingmidler, kunne bidrage til tilsynsmyndighedens mulighed for at kontrollere udledningen af biocider.

En særlig problemstilling i forhold til tilsynsmyndighedens kontrol af udledningen af biocider er omkring virksomhedernes årlige indberetning af mængden af biocid aktivstoffer. Det er konstateret at der er usikkerhed i forhold til fremgangsmåden, der benyttes af havbrugene til beregning af mængden af aktivstof. Dette omfatter både mængdeangivelse og omregninger, der er foretaget i den forbindelse og hvilke aktivstoffer antifoulingmidler indeholder.

⁷¹ Miljøstyrelsens vejledning om miljøgodkendelse (<https://miljogodkendelsesvejledningen.dk>), afsnit 3.4.3 formulering af vilkår.

For at imødegå den konstaterede udfordring i tilsynets muligheder for at kontrollere oplysningerne i årsindberetningen for biocider, kan der udarbejdes anvisninger til havbrugene om den rette fremgangsmåde for beregning og angivelse af biocidforbruget. Det kan ligeledes omfatte krav til ekstra dokumentation, der skal foreligge på virksomheden, som eksempelvis produktblade og fakturaer for indkøbt middel.

8.2.3 Regulering af udledning af antibiotika

Ligesom det er tilfældet for anvendelse af antifoulingmidler, har flere havbrug en miljøtilladelse, det være sig en havbrugstilladelse eller en miljøgodkendelse, som ikke indeholder præcise vilkår om brug af antibiotika. Nogle miljøtilladelser indeholder ikke vilkår, der specifikt tillader anvendelse af – og dermed udledning af – antibiotika. Andre miljøtilladelser indeholder vilkår, der tillader anvendelse af antibiotika, men anvendelsen af antibiotika er reguleret ved at miljøtilladelsen, som beskrevet i afsnit 5.3.1, alene henviser til de bekendtgørelsesfastsatte miljøkvalitetskrav⁷², og vilkåret derfor kan være vanskeligt for tilsynsmyndigheden at håndhæve. Ligesom det er tilfældet for anvendelse af antifoulingmidler uden specifik for præcise vilkår om dette i en miljøtilladelse, kan det være nødvendigt, at miljømyndighederne fastsætter vilkår for at anvendelse af antibiotika. Dette er der redegjort for i afsnit 8.2.4.

Det må som udgangspunkt antages, at de havbrug, der ikke i dag har konkrete vilkår vedrørende udledning af antibiotika havbrugstilladelsen eller miljøgodkendelsen, vil kunne få tilladelse til udledning af den mængde antibiotika, der er nødvendig for at behandle fiskene, såfremt dette blev vurderet i forbindelse med en konkret ansøgning eller et påbud fra miljømyndigheden. Denne foreløbige vurdering er baseret på modelberegninger foretaget på ansøgte havbrug, der er større, end de eksisterende havbrug (jf. afsnit 5.3.1), kan medicinere fiskene uden risiko for, at koncentrationerne i det omgivende vand kommer i nærheden af at overskride miljøkvalitetskravene for de pågældende stoffer. Det kan dog i nogle tilfælde være relevant i modelberegningerne at tage højde for, at flere havbrug i det samme område vil kunne have behov for at sygdomsbehandle samtidig. Hvis det antages, at koncentrationer af antibiotika i miljøet ikke har nogen uacceptabel påvirkning på miljøet, så længe koncentrationerne holdes under miljøkvalitetskravene, så kan det ligeledes antages, at meddelelse af tilladelse til brug af antibiotika primært vil udgøre en forvaltningsmæssig, snarere end en miljømæssig, problemstilling.

Når der i en miljøtilladelse blot henvises til miljøkvalitetskrav for de tilladte typer af antibiotika, kan tilsynsmyndigheden ikke umiddelbart vurdere, om tilladelsens vilkår vedr. udledning af antibiotika kan være overtrådt uden først at foretage en omregning fra en given mængde aktivt stof (som er det, havbrugene skal indberette) til den resulterende koncentration i det omgivende miljø. Det ville være enklere for miljømyndigheden at kontrollere overholdelse af vilkår vedr. brug af antibiotika i miljøtilladelsen, hvis vilkåret baseres på en fastsættelse af, hvor stor en mængde antibiotika, der må bruges ved hver sygdomsbehandling. Jf. afsnit 5.3.1. bør en miljøgodkendelse ikke tillade en større mængde fisk i anlægget, end der vil kunne behandles iht. en veterinær faglig vurdering og under samtidig jagttagelse af miljøreglerne.

8.2.4 Fastsættelse af vilkår for eksisterende virksomheder

En række eksisterende havbrug driver virksomhed efter en havbrugstilladelse og har endnu ikke fået en miljøgodkendelse. Disse virksomheder udleder i nogle tilfælde antibiotika og biocider

⁷² Bekendtgørelse nr. 1625 af 19. december 2017 om fastlæggelse af miljømål for vandløb, søer, overgangsvande, kystvande og grundvand.

uden eller med utilstrækkelige vilkår herom i deres tilladelse. Virksomheden kan efter omstændighederne på baggrund af en konkret vurdering meddeles påbud i medfør af § 41 i miljøbeskyttelsesloven, hvis betingelserne herfor er opfyldte.

Hvis udledningen af antibiotika og biocider f. eks. bidrager til, at miljøkvalitetskravene (i vand, sediment og biota) ikke kan overholdes, så vil udledningen altid betragtes som væsentlig, jf. § 41, stk. 1. Set i lyset af vandrammedirektivets forpligtelser vil en udledning, som fører til forringelse af vandområdets tilstand eller risiko for, at vandrammedirektivets mål ikke nås inden for den fastsatte frist, formentlig også være at betragte som væsentlig forurening.

Alternativt kan myndigheden vælge at fastsætte vilkårene i den miljøgodkendelse, som skal afløse havbrugstilladelsen, i stedet for i et påbud. Miljø- og Fødevareklagenævnet har i afgørelse af 26. marts 2008⁷³ fastslået, at det i den konkrete situation, hvor virksomheden producerede på baggrund af en gyldig tilladelse (uden vilkår om udledning af antibiotika og biocider) og havde ansøgt om miljøgodkendelse, ville være mest korrekt at fastsætte vilkårene om udledning af antibiotika og biocider i miljøgodkendelsen.

8.2.5 Sedimentprøver

Havbrugenes miljøtilladelser har typisk vilkår om, at der årligt skal udtages og analyseres sedimentprøver under og i nærheden af havbruget, og at resultaterne heraf skal indsendes til tilsynsmyndigheden sammen med årsindberetningen. Nogle miljømyndigheder har i forbindelse med møder afholdt som led i den ekstra kontrol som miljømyndighederne gennemførte i 2019, rejst spørgsmål om nytteværdien og vanskelighederne ved at vurdere resultater af sedimentprøver. Ifølge den nu ophævede havbrugsbekendtgørelse skulle der i havbrugstilladelsen fastsættes vilkår om mindst to årlige analyser af bundsediment.

Havbrugsvejledningen foreskriver ikke, at der skal gennemføres et kontrolprogram for sediment hvert år, men blot det første år, og at kadencen for sedimentprøver nedsættes eller, at prøvetagningen helt bortfalder efter nogle år, alt efter havbrugets størrelse, med mindre der observeres en påvirkning på sedimentforholdene (jf. afsnit 5.4), i hvilket tilfælde prøvetagningen anbefales udvidet.

Miljø- og Fødevareministeriet har ikke kendskab til, at en miljøtilsynsmyndighed – herunder de tidligere amter – skulle have indgået aftaler med havbrugsvirksomhederne om, at sedimentundersøgelserne skal fortsætte, intensiveres eller ophøre eller, at undersøgelsesfrekvensen skal sænkes. Det kan dog konstateres, at nogle havbrug udfører årlige sedimentundersøgelser og andre havbrug tilsyneladende slet ikke udfører sedimentundersøgelser.

Det bør vurderes, hvorvidt der skal bringes øget fokus på området og, hvorvidt der kan være behov for at ensrette kravene til sedimentundersøgelserne for havbrugene, herunder, hvilke typer af prøver, der skal tages, hvorfor og hvor der tages prøver, hvad der analyseres for, og hvilke tiltag der eventuelt skal tages i tilfælde at prøverne viser et ikkeacceptabelt resultat.

Generelt set må omfanget og karakteren af sedimentundersøgelser siges at være utilstrækkeligt beskrevet i den nu ophævede havbrugsbekendtgørelse af 1990 såvel som i havbrugsvejledningen. Der er ikke i hverken den nu ophævede havbrugsbekendtgørelse af 1990, i havbrugsvejledningen eller i de enkelte miljøtilladelser fastsat procedurer for, at sedimentundersøgelserne har skullet udføres på en måde, hvorved man på et fagligt grundlag – og med statistisk belæg – vil kunne vurdere, om sedimentforholdene under og i nærheden af havbruget er påvirket i

⁷³ Miljøklagenævnets afgørelse af 26. marts 2008, j.nr. MKN-104-00120

forhold til, hvis der ikke havde været et havbrug på den pågældende lokalitet. Dermed kan anvendeligheden af sedimentundersøgelser i dag være begrænset.

8.3 Overgangen fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse

Det fremgår bl.a. af kommissoriet, at det bl.a. skal undersøges, hvordan man kan sikre overgangen fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse, og hvordan udfordringer omkring placerings-tilladelser til eksisterende havbrug kan håndteres.

Nedenfor beskrives det fremadrettede sagsbehandlingsforløb som følge af, at havbrugene ikke har en miljøgodkendelse (afsnit 8.2.2.1) samt de væsentligste udfordringer, som overgangen fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse må forventes at give anledning til, herunder på baggrund af Miljø- og Fødevarerklagenævntes afgørelser (afsnit 8.2.2.2). Tilsvarende beskrives de overordnede rammer for myndighedernes håndtering af placeringstilladelser til eksisterende havbrug (afsnit 8.2.2.3).

På baggrund af kommissoriet vurderes det også om, der fremadrettet skal stilles krav om begge tilladelser, (afsnit 8.2.2.4) herunder om det kan være hensigtsmæssigt med en fælles tilladelse, der både omfatter placeringstilladelsen og miljøgodkendelsen (afsnit 8.2.2.4.1). Endelig vurderes, hvorledes koordination af myndighedsbehandlingen kan sikres på anden måde (8.2.2.4.2).

Ovennævnte forhold belyses og vurderes i det følgende.

8.3.1 Manglende miljøgodkendelse

Som beskrevet i afsnit 3.2.1.3 blev havbrugsvirksomhed i 2006 omfattet af krav om miljøgodkendelse. Kommunerne og Miljøstyrelsen har herefter truffet afgørelse om miljøgodkendelse til en række af de eksisterende 19 havbrug. Hovedparten af disse afgørelser er imidlertid blevet påklaget til Miljø- og Fødevarerklagenævnet, som i alle afgørelser har ophævet og hjemvist miljøgodkendelsen til fornyet behandling. Nævnet henviser i afgørelserne bl.a. til, at der skal gennemføres habitatkonsekvensvurderinger, da det efter nævnets opfattelse ikke kan afvises, at havbrugsvirksomhederne kan påvirke de relevante Natura 2000-områder.

I de sager, hvor nævnet har hjemvist sagerne, skal godkendelsesmyndigheden genoptage sagen i overensstemmelse med nævnets anvisninger, dvs. at der skal gennemføres en habitatkonsekvensvurdering. Indbringes nævnets afgørelse for domstolene, skal godkendelsesmyndigheden i den enkelte sag tage stilling til betydningen heraf i forhold til den videre sagsbehandling, idet det bemærkes, at søgsmål ikke uden videre tillægges opsættende virkning.

I de sager, hvor godkendelsesmyndigheden endnu ikke har truffet afgørelse i 1. instans, skal sagsbehandlingen færdiggøres, og vil være underlagt sædvanlig inddragelse af Miljø- og Fødevarerklagenævnets praksis på området.

Myndighederne skal endvidere tilrettelægge sagsbehandlingen således, at der sker fornøden koordination af de forskellige påkrævede tilladelser, herunder mellem miljøgodkendelse og placeringstilladelse i forhold til bl.a. habitatvurderingen.

Herudover bemærkes, at ministeriet har vurderet, at de eksisterende havbrug – trods nævnets ovennævnte afgørelser – efter omstændighederne kan fortsætte driften på baggrund af havbrugstilladelsen, selv hvis det ikke er muligt at meddele havbrugene miljøgodkendelse. Driften vil i så fald skulle ske i overensstemmelse med de vilkår, der følger af den konkrete havbrugstilladelse. Dette kan bl.a. have betydning for størrelsen af den tilladte produktion. Derudover skal

godkendelsesmyndigheden evt. gribe ind over for den fortsatte havbrugsdrift i medfør af miljøbeskyttelseslovens § 39, stk. 2, eller § 41, samt habitatdirektivets artikel 6. stk. 2. Der henvises til afsnit 4.2.2. for en nærmere redegørelse herfor. Det bemærkes, at muligheden for fortsat havbrugsdrift på baggrund af en ældre havbrugstilladelse, hvis miljøgodkendelse ikke kan opnås, ikke har betydning for kravet om placeringstilladelse efter fiskerilovens regler.

8.3.2 Udfordringer med overgangen fra en havbrugstilladelse til miljøgodkendelse

På baggrund af Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser i sager om miljøgodkendelse til fortsat havbrugsdrift skal godkendelsesmyndigheden gennemføre habitatkonsekvensvurdering i de hjemviste sager.

I de sager, hvor godkendelsesmyndigheden endnu ikke har truffet afgørelse i 1. instans, skal der indledningsvis foretages en væsentlighedsvurdering – under inddragelse af nævnets praksis på området – med henblik på at vurdere, om der også i disse sager skal gennemføres habitatkonsekvensvurdering.

Dansk Akvakultur har som indspil til den grundige gennemgang af havbrugsområdet fremsat ønske om, at ministeriet fastsætter objektive og præcise kriterier, som kan anvendes til vurdering af risiko for "væsentlig påvirkning" i forbindelse med konsekvensvurdering af havbrug. Ministeriet vurderer imidlertid, at det ikke er muligt at opstille sådanne objektive og præcise kriterier for, hvornår en påvirkning er væsentlig, da denne vurdering beror på en konkret vurdering i de enkelte sager. Miljøstyrelsens vejledning, praksis fra EU-domstolen og Kommissionens vejledning udgør dog væsentlige fortolkningsbidrag i den sammenhæng. Der henvises endvidere til afsnit 3.2.4 om habitatdirektivet og fortolkningen heraf.

I de sager, hvor der skal gennemføres habitatkonsekvensvurdering, er det væsentligt at bemærke, at der er tale om en omfattende miljøfaglig undersøgelse, som er både økonomisk og tidsmæssigt ressourcekrævende.

Habitatkonsekvensvurdering skal ske på baggrund af den bedst tilgængelige videnskabelige viden og under inddragelse af kumulative effekter, herunder havbrugets samlede påvirkning af de omkringliggende Natura 2000-områder og eventuelt andre relevante Natura2000-områder i kumulation med andre projekter og planer.

Der må endvidere kun gives tilladelse, hvis der er opnået vished for, at aktiviteten ikke har skadelige virkninger. Krav om vished indebærer, at fraværet af skadelige virkninger skal kunne fastslås ud fra et videnskabeligt synspunkt og uden rimelig tvivl. Kravet indebærer endvidere, at myndigheden skal afvise at give tilladelse til en plan eller et projekt, når der er usikkerhed om, hvorvidt der vil være virkninger, der skader den pågældende lokalitets integritet.

Det kan efter omstændighederne være vanskeligt at løfte bevisbyrden for, at der ikke sker skade som følge af fortsat havbrugsdrift. Dermed kan habitatreglernes krav og skadesbegreb gøre det vanskeligt for havbrugene at erstatte deres havbrugstilladelse med en miljøgodkendelse.

Vurderingen efter habitatreglerne afhænger dog af en række konkrete forhold, herunder havbrugets placering, driftsforhold, udledning mv., udpegningsgrundlaget for de relevante Natura-2000.

Det enkelte havbrugs mulighed for at overgå fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse vil således først blive afdækket i forbindelse med den konkrete sagsbehandling.

8.3.3 Mangler i havbrugenes placeringstilladelser

Kammeradvokaten har vurderet, at der er væsentlige mangler i placeringstilladelserne til de eksisterende havbrug. Der henvises til afsnit 4.3, samt Kammeradvokatens sammenfatning, som er vedlagt denne rapport som bilag 4.3.

Miljøstyrelsen har på den baggrund påbegyndt en sagsbehandling, hvorved placeringstilladelsen til hvert enkelt eksisterende havbrug gennemgås med henblik på at vurdere, om der foreligger en gyldig tilladelse. Konstaterer Miljøstyrelsen, at et havbrug drives uden fornøden placeringstilladelse, vil styrelsen igangsætte en lovliggørelsesproces af forholdet. Der henvises til afsnit 4.3.1.

8.3.4 Koordinering og samspil mellem placeringstilladelse og miljøgodkendelse

Placeringstilladelsen og miljøgodkendelsen har hjemmel i forskellige lovgivninger (hhv. fiskeriloven og miljøbeskyttelsesloven) og varetager også forskellige hensyn. Der henvises til afsnit 3.2.1 og 3.2.2.

Placeringstilladelsen varetager som udgangspunkt planmæssige hensyn på havet, hvorfor det er nærliggende at sammenligne denne tilladelse med en lokalplan. Placeringstilladelsen skal således sikre, at havbrugets placering ikke karambolerer med andre interesser på havet, f.eks. fiskeri, sejlruiter, vindmølleparker, rekreative interesser mv.

Ministeriet vurderer, at placeringstilladelsen også varetager visse miljømæssige hensyn, da havbrugene – efter både den tidligere og nugældende bekendtgørelse om etablering og drift af havbrug – årligt skal afgive oplysninger om produktionsmængde og foderforbrug. Med den nugældende bekendtgørelse stilles tillige krav om størrelsen af den forventede udledning af kvælstof pr. år angivet i kilo.

Herudover følger det bl.a. af forarbejderne til fiskeriloven⁷⁴,

"Da der kræves tilladelser fra Fødevareministeriet, Miljøministeriet samt eventuelt Ministeriet for Familie- og Forbrugeranliggender til etablering af opdrætsanlæg i hvert enkelt tilfælde, imødekommes ansøgninger om oprettelse af opdrætsanlæg i fjordområder ikke, hvis miljømæssige, sundhedsmæssige eller sikkerhedsmæssige hensyn taler imod det. Det samme gælder, hvis hensynet til det øvrige fiskeri taler imod en tilladelse".

Tilsvarende blev et tidligere forbud mod etablering af nye havbrug i fjordområder og krav om etablering i en vis afstand fra fiskeredskaber ophævet som følge af bemyndigelse til at fastsætte regler om etablering og drift af havbrug (placeringstilladelse). Det følger af de førnævnte forarbejder, at nødvendige begrænsninger og betingelser for etablering af nye opdrætsanlæg i stedet kunne udstedes med hjemmel i den nye bemyndigelsesbestemmelse (fiskerilovens § 67), hvilket skete med "forbudsbilaget" til den første udgave af bekendtgørelsen fra 1991.

⁷⁴ Se L 124 forslag til lov om ændring af fiskeriloven, bemærkningerne til § 1, nr. 9, <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=88781>

Af forarbejderne fremgår det også, at forbud mod oprettelse af nye havbrug, hvor der fodres, i bestemte områder, fastsættes af Miljøministeriet i henhold til miljøbeskyttelsesloven. Bemærkningen må umiddelbart forstås således, at miljøgodkendelsen har et selvstændigt indhold og dermed regulerer andre forhold end placeringstilladelsen, men at der også er et samspil mellem de to tilladelser.

Miljøgodkendelsen regulerer udledninger og miljøpåvirkninger forbundet med havbrugsvirksomheden og fastsætter ud fra miljøbegrundede hensyn de anlægs- og driftsmæssige rammer. I miljøgodkendelsen skal princippet om bedste tilgængelige teknik iagttages. Princippet skal sikre, at driften tilrettelægges på den mest optimale og hensigtsmæssige måde i forhold til miljøet under iagttagelse af proportionalitetsprincippet.

Det er sædvanligt, at etablering af et miljøgodkendt anlæg kræver tilvejebringelse af et plangrundlag. Det vil typisk være en lokalplan, herunder hvor etablering af det miljøgodkendte anlæg forudsætter et større bygge- eller anlægsarbejde. Under alle omstændigheder kan der alene drives miljøgodkendte aktiviteter, hvis dette er i overensstemmelse med den relevante lokalplans anvendelsesområde. Der kan således som udgangspunkt ikke drives særligt forurenende virksomhed i et område, der er udlagt til bolig- eller sommerhusområde.

Det indbyrdes samspil mellem placeringstilladelsen og miljøgodkendelsen understreges af, at placeringstilladelsen først må udnyttes, når der foreligger en miljøgodkendelse, jf. § 3, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 1489 af 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug. Tilsvarende følger det af fiskerilovens⁷⁵ § 66, stk. 2, at en ansøgning om placeringstilladelse samtidig gælder som en ansøgning om tilladelse efter anden lovgivning. Af forarbejderne hertil, følger det:

"Bestemmelsen fastlægger, at opdræt af fisk på dansk fisketerritorium, dvs. i saltvand som hidtil kun må finde sted efter tilladelse. Etablering og drift kræver også tilladelse i henhold til anden lovgivning og fra andre myndigheder, herunder bl.a. godkendelse i henhold til regler fastsat med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven.

Administrationen er koordineret mellem myndighederne, som det fremgår af lovteksten, jf. stk. 2. Det er indtil videre hensigten at opretholde denne ordning".

Der er således også i denne sammenhæng forudsat særlig koordinering og samspil mellem hhv. placeringstilladelse og havbrugstilladelse/miljøgodkendelse.

På baggrund af ovennævnte vurderer ministeriet, at kravet om placeringstilladelse ikke uden videre kan ophæves, da placeringstilladelsen varetager hensyn som ikke i dag imødekommes ved miljøgodkendelsen eller havbrugets øvrige tilladelser. I det følgende afsnit er det yderligere vurderet, hvorvidt miljøgodkendelsen og placeringstilladelsen kan eller bør træffes som en samlet afgørelse.

8.3.5 Fælles tilladelsesordning

Miljø- og Fødevareministeriet har overvejet, hvordan de eksisterende udfordringer med bl.a. manglende koordination og dobbelt tilladelseskrav, og som skyldes, at havbrugsvirksomhederne er omfattet af både krav om placeringstilladelse og krav om miljøgodkendelse, kan imødegås helt eller delvist. En løsning kunne således være at tilpasse reglerne for meddelelse af placeringstilladelse og reglerne for meddelelse af miljøgodkendelse således, at der kunne ske

⁷⁵ Lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019 om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven).

en samtidig og koordineret sagsoplysning samt sagsbehandling, der evt. kunne munde ud i en fælles afgørelse (i det følgende omtalt som "en fælles tilladelse").

Ministeriet bemærker, at der er tale om en foreløbig og overordnet analyse. Ministeriet kan derfor ikke afvise, at der kan være andre fordele og udfordringer forbundet med en fælles tilladelse. Det er dog ministeriets opfattelse, at det følgende giver et godt overblik over de primære relevante forhold, som vil gøre sig gældende, hvis miljøgodkendelse og placeringstilladelsen ønskes erstattet af en "fælles tilladelse".

Det er som udgangspunkt lovteknisk muligt at ændre de gældende bekendtgørelser om meddelelse af placeringstilladelse henholdsvis miljøgodkendelse således, at placeringstilladelsen og miljøgodkendelsen erstattes af en "fælles tilladelse". Den fælles tilladelse og reglerne herom vil dog fortsat have lovophæng i både miljøbeskyttelsesloven og i fiskeriloven⁷⁶. Reglerne vil derfor i så fald skulle udarbejdes således, at de dels lever op til de gældende lovkrav i begge lovgivninger, og dels kan rummes inden for de eksisterende bemyndigelser til ministeren til at fastsætte nærmere regler.

Herudover vil myndighedsansvaret for meddelelse af den "fælles tilladelse" skulle placeres samlet hos én kompetent myndighed, hvis det er ønsket, at der fremover kun skal meddeles en tilladelse udstedt af en og samme myndighed. Som følge af bl.a. statens højhedsret over søteritoriet er det ministeriets vurdering, at myndighedsansvaret vil skulle placeres hos en statslig myndighed på enten miljø- eller fiskeriområdet.

En fælles statslig tilladelse vil således mindske behovet for koordinering mellem myndighederne, som forudsat i jf. fiskerilovens § 66, stk. 2. Der henvises bl.a. til, at kravet om habitatvurdering og miljøvurdering efter miljøvurderingslovens VVM-regler vil blive iagttaget samlet i forbindelse med udstedelse af den "fælles tilladelse".

En "fælles tilladelse" vil skulle varetage de planlægningsmæssige hensyn og omfattes af krav om høring af relevante myndigheder, som følger af reglerne om placeringstilladelse i fiskeriloven og tilhørende bekendtgørelse. Den fælles tilladelse vil samtidig skulle varetage de miljøbeskyttelseshensyn, der varetages ved miljøgodkendelsen.

Tilsvarende skal øvrige regler i miljøbeskyttelsesloven og fiskeriloven af relevans for myndighedernes sagsbehandling af afgørelser om placeringstilladelse henholdsvis miljøgodkendelse overholdes, herunder procedurekrav, klage, straf, tilsyn mv. En fælles tilladelsesordning forudsætter dermed, at reglerne herom kan fastlægges uden at komme i modstrid med de to lovgivningers krav. Reglerne om miljøvurdering (VVM) i miljøvurderingsloven og regler om habitatkonsekvensvurdering vil ligeledes skulle iagttages.

I den forbindelse bemærkes, at det følger af fiskerilovens § 10 e, stk. 2, at det som udgangspunkt er staten, der skal afholde omkostninger til habitatkonsekvensvurdering ved udstedelse af tilladelse til fiskeri og fiskeopdrætsaktiviteter. Der henvises til afsnit [3.2.4.5.]. Kravet om iagttagelse af begge regelsæt vil indebære, at fiskerilovens betalingsbestemmelse vil skulle finde anvendelse ved udstedelse af en "fælles tilladelse".

Ved fastsættelse af regler om en "fælles tilladelse" vil der skulle tages stilling til spørgsmålet om varigheden heraf. Placeringstilladelsen udløber som udgangspunkt efter 10 år, mens miljøgod-

⁷⁶ Bekendtgørelsen vil i så fald kunne udstedes med hjemmel i hhv. fiskerilovens § 67 og miljøbeskyttelseslovens § 35, stk. 2.

kendelsen er tidsbegrænset. Den nærmere begrundelse for tidsbegrænsningen af placerings-tilladelserne fremgår ikke af lovforarbejderne til fiskeriloven mv. Af forarbejderne til bestemmelsen fremgår dog følgende⁷⁷:

"Tilladelser meddeles i dag som tidsbegrænsede tilladelser, og det er hensigten, at der også fremover vil være en tidsbegrænsning eller et opsigelsesvarsel. Endvidere fastsættes i tilladelserne en række vilkår og forbehold, herunder forbehold for ændringer i vilkår, som følger af fremtidige reguleringer samt revurdering af vilkår i lyset af viden, der indhentes på området vedrørende drift af anlæg samt effekten på det omgivende miljø".

Tidsbegrænsning anvendes typisk, hvor myndighederne har et løbende behov for at revurdere tilladelsen i forhold til samfundsudvikling, tage særligt hensyn til udvikling af miljøfaglig viden og miljøbeskyttelse, bedre udnyttelse af begrænsede ressourcer mv. Tidsbegrænsningen indebærer således, at tilladelsesindehaver kan tilpasse anlægsinvesteringer mv. til tilladelsesperioden, og myndighederne kan omvendt erstatningsfrit bringe det tilladte forhold til ophør ved fristudløb.

Det må derfor overvejes nærmere, om der fortsat er et behov for at tidsbegrænse havbrugsdriften som følge af fiskeriloven, dvs. en overordnet afvejning af hensynet til havbrugsvirksomhederne over for de ovennævnte hensyn. Det bør i sådanne overvejelser indgå, at en tidsbegrænsning vil indebære, at habitatreglerne og evt. VVM-reglerne på ny skal iagttages i forbindelse med ansøgning om fornyet tilladelse.

I forhold til at løse udfordringerne for de eksisterende havbrug bemærkes, at der ikke findes et fælles retligt udgangspunkt for disse virksomheder, som en ny regulering umiddelbart kan anvendes på. Det skyldes, at sager om miljøgodkendelse for de fleste havbrugs vedkommende er verserende enten i 1. instans, i klageinstansen eller ved domstolene. Derudover varierer de eksisterende tilladelsesforhold for så vidt angår placeringstilladelserne betydeligt.

En ny fælles tilladelsesordning vil således indebære, at der skal tages stilling en række komplekse problemstillinger i forbindelse med fastsættelse af overgangsregler. Som eksempler herpå kan nævnes 1) i hvilket omfang der er hjemmel til at forpligte virksomhederne til f.eks. at indsende nye ansøgninger, 2) hvornår virksomhederne skal være i besiddelse af en fælles tilladelse, 3) hvornår eksisterende tilladelser og godkendelser skal erstattes af en fælles tilladelse, 4) om der skal stilles krav om en fælles tilladelse til virksomheder med en eksisterende lovlig placeringstilladelse, 5) hvordan reglerne skal finde anvendelse på de verserende ansøgninger om nye havbrug, 6) hvad der sker, hvis der ikke kan meddeles en fælles tilladelse, 7) om eksisterende tidsbegrænsninger kan håndhæves, og 8), hvis kompetencefordelingen ændres, om der også skal fastsættes regler herom.

8.3.6 Fokus på koordination og vejledning

Uanset, om det lovteknisk vil være muligt at lave en fælles tilladelsesordning, der både omfatter miljøgodkendelse og placeringstilladelse, skal det bemærkes, at det er sædvanligt inden for miljøretten, at de planlægningsmæssige forhold håndteres i en særskilt tilladelse, herunder i form af en lokalplan. Der er også sædvanligt, at et projekt kræver flere miljøtilladelser, der udstedes af forskellige myndigheder. Som eksempel kan nævnes etablering af nye større forurenende virksomheder, som både kræver bl.a. miljøgodkendelse, byggetilladelse, lokalplan, VVM-vurdering, habitatvurdering mv.

⁷⁷ L 124 forslag til lov om ændring af fiskeriloven, svar på spm. 1 fra Landsforeningen Levende Hav i forbindelse med udvalgsbehandling - <https://www.ft.dk/samling/20042/lov-forslag/L124/spm/1/svar/159432/162434.pdf>

Havbrugsvirksomhed har næppe en sådan kompliceret karakter, at der på dette område – og til forskel fra andre sammenlignelige områder med regulering af forurenende aktiviteter – er et særligt behov for fælles regler. Der henvises i den forbindelse også til, at myndighedsansvaret typisk er placeret af hensyn til faglig viden og kompetence, lokalkendskab mv., hvorfor der bør foreligge særlige forhold, førend der sker ændringer heraf. Dette understøttes også af det faktum, at placeringstilladelsen og miljøgodkendelsen varetager forskelligartede hensyn og har op-hæng i forskellige lovgivninger.

De historiske udfordringer ved myndighedsbehandlingen, som kan begrunde en fælles tilladel-sesordning, kan også håndteres ved øget fokus på myndighedernes koordineringsforpligtelse, som også følger af fiskerilovens § 66, stk. 2.

Uddybende vejledning om koordineringsforpligtelsen kan således være en mindre omfattende og indgribende metode til at imødekomme behov for en samlet og komplet sagsbehandling af havbrugenes miljøforhold ved ansøgning om etablering, udvidelse eller ændring og ligeledes ved behandling af de mange verserende sager om placeringstilladelse og miljøgodkendelse til eksisterende havbrug. En sådan uddybende vejledning vil endvidere kunne skabe klarhed over og åbenhed omkring de retlige og administrative forhold, der gør sig gældende. Herved vil vej-ledningen både være til gavn for de relevante myndigheder og havbrugene.

Vejledningen vil i så fald bl.a. skulle angå rammerne for en fælles habitat- og VVM-vurdering og krav til de respektive afgørelser. Det vil således være oplagt at opdatere havbrugsvejledningen med henblik på bl.a. at præcisere, at der ikke er et krav om at udarbejde flere habitatvurderinger og VVM-vurderinger i de tilfælde, hvor havbrugsvirksomhed forudsætter flere tilladelser med selvstændige krav om habitatvurdering og VVM-vurdering. De relevante myndigheder må i ste-det sikre fornøden koordinering. Den enkelte tilladelsesmyndighed skal dog selvstændigt og konkret tage stilling til spørgsmålet om habitatvurdering og træffe selvstændig afgørelse herom. Afgørelseskompetencen kan således ikke koordineres eller uddelegeres.

I forbindelse med udarbejdelse af en vejledning om koordineringsforpligtelsen vil det også være relevant at gennemgå de gældende regler med henblik på at sikre den størst mulige ensartethed af krav til sagsbehandlingen, herunder for at muliggøre samtidig sagsbehandling, hvor det er hensigtsmæssigt.

En model med øget fokus og vejledning på koordineringsforpligtelsen vil imidlertid ikke løse den udfordring, at placeringstilladelsen og miljøgodkendelsen er indbyrdes afhængige, men ikke har den samme varighed.

Del IV

9 Sammenfatning og konklusioner

Gennemgangen af havbrugsområdet har givet et overblik over de centrale regler for havbrugsproduktion indenfor ministeriets ressort. Det konstateres, at de gældende regler overordnet udgør et solidt administrationsgrundlag og basis for en fremtidig sikker administration af området.

Status for tilladelsessituationen på eksisterende havbrug viser at området er udfordret af konstaterede mangler i placeringstilladelser. Havbrugene har også i en række sager modtaget afgørelse om miljøgodkendelse, der er påklaget og hjemvist til fornyet behandling hos miljøgodkendelsesmyndigheden. For både placeringstilladelsen og for miljøgodkendelsen er det manglende eller tilstrækkelig iagttagelse af habitatregler, der ses at være årsagen til dette. Det er nu de enkelte myndigheder, der på behøring vis skal genoptage og afslutte sagsbehandlingen for disse sager.

Herudover er regulering af havbrugen udledninger til havmiljøet gennemgået. Det er konstateret, at der er usikkerheder om kvaliteten af indberetningerne om N og P-indhold i foder og indberetning af forbrugte biocider til imprægnering af net.

Miljøtilsynsmyndighederne har i foråret 2019 gennemført en ekstra kontrol af dokumentationen for de årlige indberettede tal for netto-produktionen af fisk, foderforbruget og antibiotikaforbrug. Myndighederne har ikke konstateret eller vurderet, at der var tegn på, at havbrug har overskredet deres vilkår i miljøtilladelsen i forhold til de ovennævnte forhold, der blev undersøgt⁷⁸. Den overordnede udfordring, myndighederne har peget på, er manglende overskuelig og fyldestgørende dokumentation.

Hovedudfordringen for kontrollen af havbrugsproduktion vurderes at bero på, at det ikke er muligt at gennemføre prøvetagning og målinger af de faktiske udledninger fra havbruget. For en række andre virksomhedstyper med direkte udledning til vandmiljøet kan der pålægges et krav om monitorering af virksomhedens udledninger, hvilket i mange tilfælde udføres af uvildig tredje-part. Det må konstateres, at det er relevant at se nærmere på de muligheder, der er for at styrke tilsynet.

I det følgende gengives de områder af havbrugsreglerne og administrationen heraf, hvor det foreslås, at der kan ske en styrkelse eller ændringer:

Styrkelse af tilsynet:

Styrkelse af miljøtilsyn foreslås at kunne ske gennem nedenstående mulige initiativer, idet der dog udestår en endelig gennemgang af de juridiske aspekter, herunder hvilke regler der skal ændres og, om der skal ske lovændringer i forbindelse med en gennemførelse af initiativerne.

⁷⁸ En havbrugsvirksomhed er pt. underlagt en politimæssig efterforskning for mulig overproduktion og for i den forbindelse af have overtrådt miljøbeskyttelsesloven.

Udarbejdelse af miljøgodkendelser med præcise vilkår, der giver bedre mulighed for tilsyn og håndhævelse:

- Entydige og præcise vilkår vil potentielt set kunne lette myndighedernes arbejde med miljøgodkendelser til havbrug. Præcise og ensartede vilkår vil samtidig kunne lette miljømyndighedernes tilsyn med havbrugene og sikre en mere effektiv kontrol. Udarbejdelse af en vilkårsbank eller lignende kan bidrage til dette. En fuld effekt af initiativet er dog afhængig af, at havbrugene opnår miljøgodkendelse.

Udarbejdelse af vejledningsmateriale og information, der beskriver den bedste fremgangsmåde i forhold til at kontrollere miljøforhold på havbrug.

- Et mere fast format for miljøtilsynet vil kunne fremme virksomhedernes forståelse for nødvendigheden af god dokumentation, således at den krævede dokumentation foreligger, herunder i et tilgængeligt format, når denne bliver efterspurgt af myndigheden. Der vil være omkostninger forbundet med udarbejdelse af vejledning eller andet tilsynsmateriale, og det kan ikke siges, om udgifterne modsvares af et tilsvarende løft i miljøtilsynets ensartethed og kvalitet.

Krav om forbedrede og mere tilgængelige driftsjournaler:

- Et fast format og et fælles system for førelse af driftsjournal og dokumentation kunne medføre en højnelse af kvaliteten af havbrugenes årsindberetninger til miljøtilsynsmyndigheden. Et fælles system, der giver klare retningslinjer for, hvordan driftsjournalen skal føres og, hvordan egenkontroldata og dokumentation skal opbevares for at lette tilgængeligheden hertil, vil kunne give ensartede registreringer og give tilsynsmyndigheden nemmere adgang til informationer ved kontrol af virksomheden. Det kan dog være en udfordring at pålægge virksomhederne at bruge et foreskrevet system til driftsjournal og egenkontroldata i tilfælde af, at en virksomhed har investeret i sit eget system, og at et nyt fælles system ikke i tilstrækkeligt omfang tager højde for den samme grad af detaljer og kompleksitet, som den enkelte havbruger måtte ønske til at styre sin virksomhed.

Krav om at dokumentation vedlægges driftsjournal:

- Driftsjournalens daglige optegnelser kan suppleres med krav om understøttende dokumentation, der vil kunne hjælpe til et styrket tilsyn. Hertil vil især dokumentation for foderindkøb/forbrug på det enkelte havbrug give mulighed for styrket kontrol.

Indførelse af register for indberetning af salg af foder fra foderleverandører:

- Foderleverandører kan pålægges indberetning af indberettede leverancer af foder til danske havbrug til et nyt register for derigennem, at styrke kontrollen med foderforbruget på havbrugene. Havbrugsbranchen i Danmark er forholdsvis lille, og det kan forekomme voldsomt at oprette et foderregister for så få virksomheder. Der skal tages i betragtning, om et register for leverandører af fiskefoder reelt vil føre til en styrket kontrol, udover hvad der vil kunne opnås med en pligt til at føre en lettere tilgængelig driftsjournal, hvor fakturaer for indkøbt foder og eventuel anden dokumentation kræves vedlagt.

Fokus på præcise oplysninger i årsindberetninger:

- Indberetning af præcist og korrekt indhold af N og P i foderet er allerede forudsat i regelgrundlaget for havbrugsdrift. Der kan være behov for at præcisere korrekt procedure for foderindberetning, hvilket kan eventuelt udformes som vejledning.
- Der kan være behov for, at det præciseres i forbindelse med havbrugenes årsindberetning, hvordan den endelige vægt af produceret fisk er fremkommet, dvs. er den totale vægt fremkommet ved direkte vejning, eller er den totale vægt fremkommet via en eller flere beregninger. Dette kan eventuelt udformes som vejledning.
- Tilsynsmyndighedens kontrol af udledningen af biocider bør styrkes, således at virksomhedernes årlige indberetning af mængden af biocid aktivstoffer bliver muligt at kontrollere. Der kan udarbejdes anvisninger til havbrugene om den rette fremgangsmåde for beregning og angivelse af biocidforbruget. Det kan ligeledes omfatte krav til ekstra dokumentation, såsom produktblade og fakturaer for netimprægnering eller indkøbt antifoulingmiddel.
- Sedimentprøver kan udgøre et redskab til kontrol af havbrugets påvirkning i nærområdet omkring havbruget. Det bør vurderes, hvorvidt der skal bringes øget fokus på området og, hvorvidt der kan være behov for at ensrette kravene til sedimentundersøgelserne for havbrugene.

Styrkelse af administrationen:

Et fælles, digitalt indberetningssystem for havbrugene til myndighederne:

- Det skal ifølge kommissoriet undersøges hvorvidt, det er behov for ændre indberetningssystemet for havbrugene til myndigheder. Et digitalt, fælles indberetningssystem vil, udover at det vil blive enklere for havbrugsvirksomhederne at indberette til de forskellige myndigheder, betyde, at det vil være nemmere at foretage elektronisk behandling af dataene som en kontrol af indberetningerne og som en forberedelse af tilsyn. Dette bør kunne løfte kvaliteten af myndighedernes miljøtilsyn.
- Det vurderes ikke økonomisk og praktisk hensigtsmæssigt at etablere et fælles digitalt indberetningssystem for havbrugsbranchen alene, idet der er tale om ganske få virksomheder. Et fælles indberetningssystem bør derfor udvides til at omfatte andre akvakulturvirksomheder, herunder ferskvands- og saltvandsdambrug og eventuelt muslinge- og tangleanlæg. Samlet må der forventes anseelige økonomiske såvel som administrative omkostninger forbundet med en udvikling og vedligehold af et fælles system.

Fælles tilladelsesordning for miljøgodkendelse og placeringstilladelse

- En ny fælles tilladelsesordning kunne være relevant i et fremadrettet perspektiv for nye fremtidige havbrugsansøgninger. Det kan skabe mere sammenhæng, da koordination herefter ikke er nødvendig. Dette forudsætter, at det er den samme myndighed, der træffer afgørelse.
- I forhold til at løse udfordringerne for de eksisterende havbrug bemærkes, at der ikke findes et fælles retligt udgangspunkt for disse virksomheder, som en ny regulering umiddelbart kan anvendes på.

Øget myndighedssamarbejde:

- Fælles tilsyn mellem Fødevarestyrelsens veterinærtilsyn og miljømyndighedens tilsyn kunne give en styrkelse af miljøtilsynet. Der kan være tilfælde, hvor miljømyndigheden ønsker at kontrollere vilkår, hvor dokumentationen herfor også skal foreligge på virksomheden i medfør af Fødevarestyrelsens regler. Det skal bemærkes, at begge kontrolmyndigheder vil føre tilsyn med og kontrollere en række forhold, hvor der ikke vil være en umiddelbar fordel for hverken tilsynet eller virksomheden.
- Deling af viden og erfaringer på tværs af myndigheder kan give en styrket tilgang til myndighedsbehandlingen af virksomhederne. Dette kan omfatte en struktureret erfaringsudveksling mellem de berørte myndigheder, der udsteder tilladelser og fører tilsyn med havbrug på henholdsvis miljøområdet og fødevare- og veterinærområdet. Denne form for erfaringsudveksling kan medvirke til at øge det samlede kendskab til virksomhederne.

Samling af myndighedskompetencer på miljøområdet hos én myndighed (Staten):

- Udfordringerne ved den eksisterende myndighedsstruktur, hvor kompetencen til at meddele tilladelser og føre tilsyn er fordelt på flere myndigheder, kan være at opbygge og opretholde særlige faglige kompetencer og viden i forhold til godkendelsesbehandling og tilsyn på området. Det kan medføre uensartet praksis i sagsbehandlingen, herunder også ved tilsynet. Det skal bemærkes at kommunerne har en portefølje af virksomheder indenfor meget små brancher allerede i dag.
- Det må også antages, at en samlet myndighed formodentligt kan tilrettelægge arbejdet og administrationen mere effektivt end mange separate myndigheder og samtidig nemmere fastholde viden på området. Hertil skal det bemærkes, at andre initiativer såsom bedre vejledning om fastsættelse af vilkår og om kontrol samt tiltag for mere præcis indberetning vil kunne føre til en lignende ensartethed i sagsbehandling og tilsyn for havbrugene. Etablering af et fast forum for erfaringsudveksling mellem myndigheder, stat og kommuner ville kunne forventes at få en tilsvarende effekt i forhold til mere ensartede afgørelser og ensartet og effektiv kontrol.
- Myndighedskompetencen for placeringstilladelser er placeret hos Miljøstyrelsen og dermed ikke hos samme myndighed, som miljøgodkendelseskompetencen, i de tilfælde hvor kommunen har denne. En placeringstilladelse må efter havbrugsbekendtgørelsen først udnyttes, når der foreligger en miljøgodkendelse, så det forudsætter en myndighedskoordinering, når myndighedskompetencen ikke er samme sted.
- Havbrugsvirksomheder med flere havbrug kan have en eller flere kommuner såvel som Miljøstyrelsen som myndighed. Det kan anses at være en fordel for disse havbrugsvirksomheder kun at have én myndighed.

Det er vurderet at følgende tiltag ikke nødvendigvis bidrager til en styrkelse af kontrollen med havbrug:

Øget frekvens af tilsynet:

- En øget tilsynsfrekvens vil formodentlig ikke i sig selv bidrage til en bedre kontrol med virksomheden, med mindre der er konkrete forhold i regelefterlevelsen, som der skal følges op på. Reglerne for miljøtilsyn indeholder allerede krav om at myndigheden ud fra en risikoscore skal føre et hyppigere tilsyn. Risikoscoren er blandt andet påvirket af graden af regelefterlevelse og eksempelvis omgivelsernes sårbarhed.

Tilsyn med havbrug på koncernniveau:

- Det vil være muligt, at kontrollere de samlede forhold for alle havbrug indenfor en havbrugskoncern. Det vil på den baggrund ikke være muligt at kontrollere eller håndhæve forhold, der vedrører vilkår i miljøtilladelsen for det enkelte havbrug. Da hvert havbrug har en godkendelse med vilkår for udledning af næringsstoffer, skal det være muligt for tilsynsmyndigheden at kontrollere indberettede produktionstal og foderforbrug i forhold til den enkelte tilladelse.

Bilag 1.

Bilag 1.1 Kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet

Kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet

Baggrund og formål

I efteråret 2017 opdagede Danmarks Sportsfiskerforbund, at Hjarnø Havbrug A/S havde opdrættet sølv laks uden den nødvendige tilladelse. Dette affødte en række alm. del spørgsmål fra Miljø- og Fødevareudvalget, et samråd i januar 2018 og en kulegravning af om der fandtes andre tilfælde, hvor virksomheder opdrættede fisk, de ikke havde tilladelse til efter EU-forordningen om opdræt af fremmede arter i akvakultur, og om der var andre havbrug, der manglede placeringstilladelse. Kulegravningsnotatet blev oversendt til Folketinget den 10. oktober 2018. Miljø- og fødevareministeren besluttede, i forbindelse med oversendelse af resultatet af kulegravningen til Folketinget at bede Kammeradvokaten om at gennemgå hvert enkelt havbrugs placeringstilladelse for at få et komplet overblik over sagernes status samt den hidtidige sagsbehandling af placeringstilladelser, som derefter kan indgå i Miljøstyrelsens videre arbejde med den konkrete sagsbehandling af sagerne.

Flere spørgsmål om havbrugsområdet blev ikke indarbejdet i selve kulegravningen, men i stedet sendt til Miljø- og Fødevareudvalget i juli 2018. Dette omfattede bl.a. en oversigt over alle nuværende havbrugs ejerforhold og tilladelsesmæssige status m.v., specifikke oplysninger om tilsyn, overtrædelser og håndhævelser i forhold til havbrug. Det fremgår bl.a. af oplysningerne, at flere havbrug endnu ikke har fået deres havbrugstilladelse erstattet af en miljøgodkendelse, om end alle havbrug har søgt rettidigt om miljøgodkendelse før udløb af frist i marts 2014.

På et samråd 21. november 2018 meddelte ministeren, at han har bedt sit ministerium om, at udarbejde en samlet status og grundig gennemgang af hele havbrugsområdet. Gennemgangen af havbrugsområdet skal identificere de eventuelle områder, hvor det vil give mening og effekt at styrke administrationen. Gennemgangen af havbrugsområdet skal desuden danne grundlag for, at identificerede problemer eller udeståender, kan omfattes af løsninger.

Der skal tilvejebringes en samlet status og grundig gennemgang i forhold til alle godkendelser, tilladelser samt tilsyn og kontrol, herunder med medicin og hjælpestoffer. I gennemgangen indgår resultaterne fra kammeradvokatens undersøgelse af placeringstilladelser til eksisterende havbrug.

På baggrund af gennemgangen skal skitseres forslag til, hvordan man om nødvendigt kan styrke tilsyns- og kontrolområdet, og forslag til tiltag i forhold til havbrugenes udfordringer med at komme fra en havbrugstilladelse til en miljøgodkendelse.

På baggrund af gennemgangen skal det samtidig vurderes om der er behov for en anden organisering af administrationen og tilsyn med havbrugsområdet og der skal i givet fald skitseres forslag hertil.

Overordnet indhold af gennemgangen af havbrugsområdet

Del I – Den hidtidige regulering af havbrug.

Baggrund og overblik, hvor der gives et historisk tilbageblik på reguleringen af havbrug i Danmark og status over det aktuelle regelgrundlag og situation for havbrug.

- Gennemgang af gældende regulering af havbrug. Gennemgangen omfatter som udgangspunkt tilladelser og godkendelser med hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven, herunder havbrugstilladelse og miljøgodkendelse, samt procedurer for at opnå disse; placeringstilladelse med hjemmel i Fiskeriloven; samt tilladelser, autorisationer og medicinordning m.m. i forhold til dyresundhed og fødevarer sikkerhed.
- Gennemgang af tilsynsregler og tilsynspraksis indenfor Miljøbeskyttelsesloven, Fiskeriloven, Fødevare- og Veterinærlovgivning, herunder særligt miljøtilsynet, tilsyn med placeringstilladelsen, tilsyn efter Forordningen om ikke-hjemmehørende arter, dyresundhed og fødevarekontrol. Gennemgang af regler og krav til virksomhedernes indberetning til nævnte myndigheder. Herunder indhentning af oplysninger om administration af havbrugsproduktion i relevante lande.
-
- Gennemgang af administrativ organisering på havbrugsområdet med beskrivelse af de forskellige myndigheders rolle herunder Miljø- og Fødevareministeriets Departement, Fødevarestyrelsen, Miljøstyrelsen og kommunerne.

Del II – Status for de enkelte havbrug.

På baggrund af indhentede oplysninger og analyser fra del I gives en oversigt og status for alle eksisterende havbrug.

- Det enkelte havbrugs aktuelle godkendelses- og tilladelsessituation.
- Tilsyn og tilsynets resultater med det enkelte havbrug.

For at bibringe et generelt overblik foretages en tværgående gennemgang og kontrol af oplysningerne i de forskellige myndigheders tilladelser og tilsyn, herunder tilsyn udøvet af Fødevarestyrelsen, Miljøstyrelsen og relevante kommuner, og kontrol af oplysninger i havbrugenes indberetninger. Det forventes, at der tages udgangspunkt i oplysninger for et eller flere år bagudrettet. Opfølgning på eventuelle manglende tilladelser eller konstatering af andre mangler, herunder om brugen af medicin og hjælpstoffer, vil skulle håndteres af tilsynsmyndigheden.

Del III – Udfordringer og oplæg til videre arbejde.

Med udgangspunkt i del I og del II analyseres og vurderes en række emner i forhold til reguleringen af havbrug. Det drejer sig især om:

Det administrative system

1. Om der er behov for en styrkelse af tilsyns- og kontrolindsatsen.
2. Om samspillet mellem de involverede myndigheder er godt nok.
3. Om der er behov for at ændre indberetningssystem for havbrugene til myndighederne.

Særlige emner

4. Om der er behov for en ændring af reguleringen af hjælpstoffer og medicin i relation til havbrugstilladelser, miljøgodkendelser og i fødevarereguleringen.
5. Hvordan man kan sikre overgangen fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse, herunder blandt andet henset til habitatvurderinger jf. klagenævnets hjemsendelse af sager.
6. Håndtering af udfordringer omkring placeringstilladelser på eksisterende havbrug, jf. Kammeradvokatens kommende status, og eventuelle konsekvenser heraf.

Del IV - Sammenfatning og konklusion af status, samt oplæg til videre arbejde.

Konklusion og identificering af eventuelle områder af havbrugsreglerne og administrationen heraf, hvor det foreslås, at der skal ske en styrkelse eller ændringer, herunder med hensyn til fremtidig tilrettelæggelse af tilsynsindsats og tværgående myndighedssamarbejde, kompetencefordeling, samt i forhold til regulering af havbrugs udledning af næringsstoffer, medicin og hjælpestoffer.

Den samlede status drøftes politisk herunder eventuelle forslag til styrkelse af administrationen af området.

Konkrete forslag til nye indsatser eller justeringer i eksisterende regelsæt kan herefter udarbejdes.

Organisering

Miljø- og Fødevareministeriets departement koordinerer arbejdet med at tilvejebringe en samlet havbrugsstatus. Der indhentes bidrag fra relevante styrelser. De relevante kommuner samt KL inviteres til at bidrage aktivt til udarbejdelsen af status for de enkelte havbrug. Herudover vil andre interessenter blive inddraget i forhold til eventuelle forslag til styrkelse af administrationen af området, herunder forslag til nye indsatser eller justeringer i eksisterende regelsæt.

Tidsplan

Udarbejdelsen af gennemgang og status forventes afsluttet medio 2019. Den færdige rapport oversendes til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg.

Bilag 2.

Bilag 2.1 Emner, der ikke er nærmere behandlet i gennemgangen

Beskrivelse af en række emner, der ikke indgår nærmere i gennemgangen

Som det fremgår af kommissoriet, jf. bilag 1.1 har gennemgangen af havbrugsområdet sit fokus på godkendelser, tilladelser samt tilsyn og kontrol af havbrugene som primærproducenter og med særligt fokus på de miljømæssige aspekter.

Der er en række emner, som ikke er afdækket i detaljer i gennemgangen. Disse er beskrevet nedenfor:

1) *Næringsstofudledning i forhold til EU-lovgivning*

Gennemgangen af havbrugsområdet indeholder ikke en særskilt vurdering af betydningen af den næringsstofudledning, der kan henføres til havbrugene, i forhold til opfyldelse af mål i vandrammedirektivet, havstrategidirektivet og habitatdirektivet. Gennemgangen indeholder dog en beskrivelse af rammebetingelserne i forhold til en række af miljødirektiverne, bl.a. vandrammedirektivet, havstrategidirektivet og habitatdirektivet. Havbrugs udledning af næringsstoffer til danske vand- og havområder udgør en del af datagrundlaget til det Nationale Overvågningsprogram (NOVANA) og indgår dermed i den samlede overvågning af vandmiljøets og naturens tilstand.

2) *Fremtidig strategi for havbrugsproduktionen*

I lyset af miljøministerens udmelding i august 2019 om, at regeringen ikke ønsker at understøtte flere og større havbrug i Danmark, adresserer gennemgangen desuden ikke tiltag, der særligt har som formål at understøtte vækst af den eksisterende havbrugsproduktion eller miljøgodkendelse af nye havbrug. Brancheforeningen Dansk Akvakultur har som indspil til ministeriets arbejde med gennemgangen af havbrugsområdet bl.a. fremsendt ønsker til en række tiltag, der efter branchens vurdering særligt kan understøtte miljøgodkendelse af nye havbrug, se bilag 8.1. Disse emner er således ikke nærmere behandlet i rapporten. Der henvises til beskrivelsen af de gældende regler for miljøgodkendelse i afsnit 3.2.

3) *Lakselus*

Der er i Miljø- og Fødevareudvalget og i den offentlige debat blevet rejst problematikker omkring lakselus. I den anledning har førende danske forskeres vurderet, at der med den nuværende placering af havbrug i Danmark ikke har været problemer med lakselus⁷⁹. I forbindelse med lovbehandlingen i foråret 2017 af lovforslag L 111 om kompenserende marine virkemidler ved etablering eller udvidelse af havbrug opstod en del debat om risikoen for spredning af lakselus fra havbrugsfisk til vilde bestande af laksefisk. Der blev i den forbindelse indhentet ekspertudsagn fra førende danske forskere på området i form af

⁷⁹ Fødevarestyrelsens reviderede handleplan for lakselus. Fødevarestyrelsen, 30. maj 2018

en risikoanalyse⁸⁰. Forskerne vurderede, at sandsynligheden for, at udbredelsen af lakselus i nuværende havbrug har medført smitte til modtagelige vilde fiskearter, var lav. På baggrund af, at Kattegat kunne synes som et af de danske farvande, hvor der kunne være mulighed for at etablere nye havbrug, og idet den relativt høje saltholdighed i Kattegat muligvis ville kunne understøtte vækst af lakselus bedre, end tilfældet er i Bælthavet og i Østersøen, hvor de eksisterende danske havbrug er placeret, og hvor saltholdigheden er lavere, blev Fødevarestyrelsen i 2018 bedt om at udarbejde en handleplan for lakselus. Denne handleplan blev efterfølgende lettere revideret⁸¹. Handleplanen anbefaler, at der etableres en overvågning af forekomsten af lakselus i havbrug i områder med en saltholdighed på mellem 18 og 25 ‰. Eksisterende havbrug vil som udgangspunkt ikke blive pålagt et egenkontrolprogram for lakselus, da risikoanalysen konkluderede, at der ikke er problemer med lakselus i disse.

4) *Malakitgrønt*

Der er sideløbende med denne havbrugsgennemgang blevet stillet nogle alm. del spørgsmål til Miljø- og Fødevareudvalget vedrørende Malakitgrønt i vilde fisk såvel som i dambrugs- og havbrugsfisk. Malakitgrønt er et farvestof, som tidligere har været anvendt i ferskvandsakvakultur til behandling af parasitter. Denne anvendelse er ikke længere tilladt. Som følge af tidligere brug af stoffet til forskellige formål kan malakitgrønt og nedbrydningsprodukter heraf i dag forekomme i naturen i mængder, der kan forvolde problemer for bl.a. dambrugsdrift. Der kan således forekomme et for højt indhold af malakitgrønt i dambrugsfisk, når dambrugene indtager åvand, der er forurenset med malakitgrønt. Hvis dambrugsfisk har et for højt indhold af malakitgrønt, vil anlægget blive sat under omsætningsrestriktioner. Flere dambrug i Vejle Å-systemet har i de senere år været underlagt sådanne restriktioner af Fødevarestyrelsen. Der gives i de tilfælde ikke påbud om destruktion af fiskene, idet indholdet af malakitgrønt kan formindskes, hvis fiskene holdes i vand, der ikke indeholder malakitgrønt, i en periode. Det er herefter muligt, at fiskene kan fritestes og derefter sælges til konsum. Det er i de senere år forekommet, at dambrugsfisk med et for højt indhold af malakitgrønt er blevet udsat i havbrug, hvorefter fiskene efter en længere periode i havbrug har kunnet fritestes og efterfølgende har kunnet sælges til konsum. Idet malakitgrønt i akvakulturfisk ikke særligt knytter sig til havbrug, men til akvakultur generelt, er problematikken ikke behandlet yderligere i rapporten.

5) *Opbevaring af net og netringe på land*

Det er valgt ikke at afdække forhold omkring havbrugenes aktiviteter på land. Dette gælder også regler for opbevaring af havbrugenes bure indenfor strandbeskyttelseslinjen. Havbrug opbevarer net og ringe på land i vinterperioden, når havbruget braklægges. Opbevaring af netringe kræver større arealer og det sker ofte i nærheden af kysten. Opbevaring af netringe indenfor strandbeskyttelseslinjen, er reguleret af § 15, stk. 1 i naturbeskyttelsesloven. Efter den bestemmelse må der ikke foretages ændring i tilstanden inden for strandbeskyttelseslinjen. Der må f.eks. ikke placeres bebyggelse, ske beplantning eller terrænændringer, etableres hegn eller placeres campingvogne og lignende. Strandbeskyttelseslinjen administreres restriktivt, særligt af hensyn til kystlandskabet. Kystdirektoratet kan efter ansøgning dispensere fra forbuddet mod ændring af tilstanden jf. lovens § 65 b, stk. 1. Der kan som hovedregel kun i særlige tilfælde dispenseres til oplag inden for strandbeskyttelseslinjen, dvs. der skal være tale om særlige omstændigheder, der ikke vil kunne forekomme andre steder. Kystdirektoratet har i 2019 i en konkret sag om ansøgning om dispensation til opbevaring af netringe indenfor strandbeskyttelseslinjen meddelt afslag, da Kystdirektoratet fandt, at der var tale om en betydelig tilstandsændring på et meget kystnært areal af en ikke ubetydelig størrelse. Kystdirektoratet afgør om

⁸⁰ Analyse af risikoen for lakselus ved placering af nye havbrug i danske farvande. DTU Aqua, KU-Sund og DTU Vet, 26. juni 2017

strandbeskyttelse sendes til den stedlige kommune til orientering. Opbevaring af netringe på land er ikke yderligere berørt i nærværkede gennemgang.

6) *Havbrug som punktkilde*

Dansk Akvakultur har givet udtryk for, at havbrug ikke kan sammenlignes med og ikke bør forvaltes som punktkilder. Havbrug betragtes i dag som en punktkilde, og Miljøstyrelsen har oplyst, at havbrug altid har været betragtet som punktkilder, bl.a. pga. havbrugenes udlednings entydige stedfæstelse. Selvom havbrug ikke kan siges at være en typisk punktkilde i spildevandsmæssig forstand, eftersom udledningen ikke sker fra et rør eller en kanal, så foregår udledningen dog indenfor et klart defineret område, og der kan desuden foretages beregning af udledningen til vandområdet umiddelbart i nærheden af havbruget på baggrund af oplysninger om foder- og produktionsoplysninger. Udledning fra havbruget sker direkte i vandmiljøet og kan ikke sammenlignes med udledning af næringsstoffer fra landbrugets arealer, der sker indirekte. Diffus udledning af spildevand er typisk i form af overfladisk afstrømning fra veje og andre befæstede arealer, som ikke på samme måde er regulerede og hvor det er langt sværere at opgøre mængden af udledte stoffer. En sådan definition vil derfor ikke være oplagt at anvende for havbrug. Miljøstyrelsen har desuden bemærket, at det ville bryde med 34 års indberetning af punktkilder og deres udledning til ferskvand og/eller havet, hvis havbrug ikke længere skal være en del af punktkildeindberetningen.

7) *Sagsbehandling af verserende ansøgninger om nye havbrug*

Dansk Akvakultur har anmodet om, at der medtages to afsnit om hhv. sagsforløb og sagspraksis vedr. ansøgninger fra 2014 og om sagsforløb ved ansøgning om nye havbrug i Kattegat fra 2018, herunder årsag til at ansøgningerne først er sendt i høring i efteråret 2019. I henhold til kommissoriet skal gennemgangen give en gennemgang af gældende regulering af havbrug. Gennemførslen af denne opgave er beskrevet i afsnit 1.1. Desuden har gennemgangen til formål af give en status for de eksisterende havbrug, som der også er foretaget et ekstra tilsyn af i forbindelse med gennemgangen. Det har dog ikke været hensigten, at der på baggrund af kommissoriet skulle foretages en gennemgang af samtlige statslige og kommunale sagsbehandlingstrin i relation til de enkelte havbrug eller i relation til ansøgninger om nye havbrug. Den overordnede problemstilling i forhold til nye og eksisterende havbrugs placeringstilladelser og miljøgodkendelser er diskuteret i afsnit 8.3.

Bilag 3.

Bilag 3.1 Dansk havbrug i et internationalt perspektiv

Dansk havbrug i et internationalt perspektiv

For at sætte dansk havbrug ind i et internationalt perspektiv er der indhentet oplysninger fra en række nabolande. Der har været sendt et spørgeskema til udvalgte lande, og der blev aflagt et besøg i Norge, som også dækkende andre formål⁸². Der har været indsamlet materiale fra nettet publiceret af myndighederne og af internationale organisationer, såsom EU og FAO, samt inddraget forskningslitteratur. Der har været udvalgt 4 lande og Skotland. Der er gennemført interview med Sverige, Norge, Finland og Tyskland. Alle lande er omfattet eller følger gældende EU-regulering. Norge er ikke medlem af EU, men har som EØS-medlem implementeret bl.a. EU's Vandrammedirektiv. Det indsamlede materiale giver ikke mulighed for at sammenligne, hvor indgribende reguleringen er i de enkelte lande. Dette skyldes blandt andet forskellige produktions-, miljø-, natur- og brancheforhold.

Havbrug i nabolandene

Selvom der er tale om nabolande, er de naturgeografiske forhold væsentlig forskellige. Fire af landene har hovedsageligt placeret deres havbrug i Østersøområdet (Danmark, Finland, Tyskland og Sverige), mens de to andre lande har placeret deres havbrug i dybe fjorde ud til Atlanterhavet (Norge og Skotland). I Østersøområdet sætter næringsstofbelastning i høj grad grænser for udbygningen af havbrug, mens der ikke er samme begrænsning i Atlanterhavet, hvor den begrænsende faktor i øjeblikket er lakselus. Lakselus anses ikke som et væsentligt problem i størstedelen af Østersøområdet på grund af havvandets lave saltholdighed.

For østersølandene er den primære opdrætsart regnbueørred, hvor udslip af fisk ikke anses at udgøre en trussel for de vilde bestande. Produktionen er sæsonbetonet, og havbrugene er typisk braklagt vinterperioden. For landene med produktion i Atlanterhavet er der hovedsageligt tale om opdræt af laks med en produktion året rundt. Den høje saltholdighed og manglende braklægning betyder, at lakselus kan udgøre et væsentligt problem.

Produktionsmæssigt falder de undersøgte lande i tre kategorier:

1. Lande med en meget begrænset havbrugssektor, det gælder Tyskland og Sverige,
2. Lande med en vis havbrugssektor, det gælder Finland og Danmark,
3. Lande med en stor havbrugssektor, det gælder Skotland og i særdeles grad Norge, der er et af de førende lande i verden på havbrugsområdet, og hvor sektoren har en væsentlig betydning i forhold til den norske økonomi med en produktionsværdi på over 50 mia. kr.

Tilladelser til havbrugsproduktion

Der er forskellige modeller for, hvem der udsteder godkendelser til havbrug. Skotland synes at være det eneste eksempel, hvor myndighedskompetencen er samlet ét sted, nemlig i den skotske miljøstyrelse. I Finland er det regionale afdelinger af den finske miljøstyrelse, der er

⁸² Der har været sendt spørgeskemaer til Tyskland, Sverige og Finland. Norge er blevet dækket gennem besøg og samtaler i den forbindelse, Skotland er blevet dækket gennem litteraturstudier.

miljømyndighed og herudover gives tilladelser fra de finske fødevaremyndigheder. I Sverige er den regionale Länsstyrelse tilladelsesmyndighed. Den danske opdeling af kompetencen til at meddele miljøgodkendelser afhængig af afstand fra land genfindes ikke i de andre lande.

Tyskland har ganske få, mindre havbrug uden nogen væsentlig produktion (mindre end 50 ton om året i alt). Udfordringen for den tyske produktion er næringsstofbelastning generelt og her i særdeleshed i forhold til Østersøen. Der nævnes ligeledes udfordringer i forhold til turisterhvervet og risikoen for udslip af fisk, som kan blande sig med lokale bestande.⁸³

I Norge har Fylkesmannen (dekoncentreret regional statsadministration svarende til de tidligere danske statsamter) en rolle med at vurdere om et havbrug kan komme i konflikt med regionale og nationale interesser, ligesom Fylkesmannen giver udtalelser efter forureningsloven og stiller krav til affalds- og kemikaliehåndteringen. Den lokale kommune afklarer forholdet til arealplanlægning. Det er Fylkeskommunen (svarende til amtsråd eller regionsråd i en dansk sammenhæng), der koordinerer ansøgningsprocessen og endeligt meddeler tilladelse til lokalisering af havbruget.

Det norske tilladelsessystem består af to dele. Dels en produktionstilladelse (koncession), der giver retten til at drive havebrug af en standardstørrelse indenfor et af 13 produktionsområder. Dels af en konkret ret til en lokalisering af havbruget. Staten driver koncessionssystemet, hvor der udbydes ikke-tidbestemte produktionstilladelser. Der har over årene været kraftig stigende pris på disse produktionstilladelser. Før 2002 var de gratis, og i den seneste udbudsrunde var den højeste pris 142 millioner norske kroner for en produktionstilladelse til 780 tons fisk. En stor del af indtægter fra salg af produktionstilladelser tilfalder den lokale kommune, hvilket kan give et incitament til, at kommunen tillader lokalisering af havbrug indenfor kommunes område.

I en artikel fra 2019 fra Marine Policy sammenlignes reguleringen af havbrug i fem nordlige og velstående lande, Norge, Sverige, Færøerne, Island og Canada. I artiklen konstateres, at en række af landene er udfordret af, at der var mange forskellige myndigheder inde over administrationen af havbrug, og at en anden udfordring er, at nogle af landene ikke havde en samlet miljømæssig regulering af området, og i stedet trak på den eksisterende miljølovgivning.⁸⁴

Norge er det eneste af de undersøgte lande, der har et koncessionssystem. Ingen af de andre lande har regler om betaling for tilladelse til akvakulturproduktion på havet. Ingen af landene har en særlig miljøbeskatning af havbrug, som man kender det fra Island og Færøerne, hvor virksomhederne betaler vis procentdel i miljøskat for deres faktiske produktion eller deres til-ladte produktion⁸⁵.

Fodermængde, næringsstofbelastning, antal af fisk og biomasse er prioriterede dele i miljøtilladelserne i de lande, der har havbrug i Østersøområdet. Krav til medicinbehandling synes at gå igen i de fleste landes tilladelser. På baggrund af spørgeskemaerne er det lidt uklart, om der er fastsat generelle krav i regler, eller om der er tale om generelle krav til indholdet af en miljøtilladelse.

⁸³ Side 34-35 i den tyske regeringsakvakulturplan se link

https://www.portal-fischerei.de/fileadmin/redaktion/dokumente/fischerei/Bund/Nationaler_Strategieplan_Aquakultur_Deutschland.pdf

⁸⁴ Young, N. m. fl. (2019): "Limitations to growth: Socio-ecological challenges to aquaculture development in five wealthy nations" in Marine Policy 104, 216-224.

⁸⁵ KPMG Law. Taxation of Aquaculture 2019, pp 12-16.

Tilsyn

Hovedreglen er, at det er godkendelsesmyndigheden, der også udfører tilsynet. Både Norge og Finland har nævnt, at fødevaremyndighederne også gennemfører tilsyn, ligesom man kender det fra Danmark. Det er forskelligt, om tilsynene er koordineret mellem myndighederne eller blot gennemføres af den enkelte myndighed. Norge og Sverige har et risikobaseret tilsyn, mens Finland har tilsyn en gang om året. I en række af landene er der fast monitoringsprogrammer, som havbrugene skal følge, hvor der bl.a. registreres havbrugets indvirkning på nærmiljøet.

Finnerne undersøger størrelserne på nettene i forbindelse med deres tilsyn. Ellers synes de i høj grad at gennemføre et tilsyn, som svarer til det danske med at gennemgå og verificere oplysninger om input og output i forhold til foder og fiskene og deres biomasse.

Sanktionsmulighederne ligner hinanden med indskærpelse, påbud og bøder. Det synes at være en generel tendens at sanktionerne kun anvendes i et begrænset omfang. Norge har muligheder for at braklægge et havbrug hvilket betyder at der i en periode ikke må udsættes fisk for at reduceret mængden af lakselus i området, ligesom havbruget kan få besked på, at reducere eller stoppe produktionen på en lokalitet af miljømæssige hensyn.

Begrænsninger for vækst i landenes havbrugssektorer

I de fleste lande er det svært at finde ny plads til nye havbrug. Kun i Skotland synes det ikke at være et problem. Næringsstofbelastning udgør primært et problem for Østersølandene (Sverige, Finland, Tyskland og Danmark), hvor der er problemer med den generelle belastning af næringsstoffer i havet. Den svenske miljødomstol afgjorde i 2017, at tre havbrug ikke kunne få forlænget deres tidsbegrænsede miljøtilladelse, og at havbrugene som følge heraf skulle lukke med en afviklingsperiode på 3 år, idet næringsstofudledningen ikke kunne tillades (som eksempel på en af disse afgørelser se fodnote⁸⁶).

Finland har den ekstra udfordring, at der er private ejendomsret til havet 500 meter fra kysten, og at der er mange grundejere, der ikke ønsker at få et havbrug tæt på deres ejendom.

I Norge sætter risikoen for spredning af lakselus en begrænsning på udbygningen af havbrug. Man har indført et trafiklys system inden for de enkelte produktionsområder f.eks. en fjord, hvor antallet af tilladelser vurderes i forhold til spredning af lakselus. I røde områder, hvor risikoen er for høj, skal alle havbrug reducere deres bestand af fisk. En sådan reduktion i produktionen er endnu ikke gennemført i praksis, men forventer at kunne blive nødvendig inden for ganske få år. I grønne produktionsområder vil der kunne forekomme en mindre vækst i produktionen.

Flere af landene ser en risiko for genetisk forurening af vilde fisk ved udslip fra havbrugene. Det gælder dog primært Nordatlanten, hvor opdrætsslaks kan forårsage faunaforurening ved at interagere med vilde laksebestande. Finland oplyser, at de ikke har problemer med risici for genetisk forurening, da de ikke har vilde bestande af regnbueørred, der opdrættes i havbrugene.

⁸⁶ Kort resume: i

<http://markochmiljooverdomstolen.old.domstol.se/Avgoranden-fran-Mark--och-miljooverdomstolen/2017/M-8673-15/>

Selve dommen i:

[http://markochmiljooverdomstolen.old.domstol.se/Domstolar/markochmiljooverdomstolen/Av-vidad%20dom%20M%208673-15%20\(hela%20inkl%20bilagan\).pdf](http://markochmiljooverdomstolen.old.domstol.se/Domstolar/markochmiljooverdomstolen/Av-vidad%20dom%20M%208673-15%20(hela%20inkl%20bilagan).pdf)

Af fiskesygdomme er det især lakselus, der er anset som et stort miljømæssigt problem. Det er primært Norge og Skotland, der er ramt af lakselus. Øvrige sygdomme anses primært at være produktionssygdomme, dvs. at de kan være problematiske for havbrugene, men anses ikke at udgøre væsentlige trusler for vilde fiskebestande. Norge har i 2019 noget usædvanligt haft problemer med opblomstring af giftige alger, der har medført fiskerdød i havbrugene.

I den komparative artikel (se note 3) nævnes en koalition mellem turisterhvervet, miljøgrupper og grundejere som en faktor, der har svækket udbygning af havbrug i Sverige. Det nævnes i Norge, at hvis lakselusene rammer vildlaksebestand, kan det give problemer i forhold til den del af turismen, der er knyttet til lystfiskeri. I Danmark har en del af modstanden på Djursland mod anlæg af nye havbrug i Kattegat været begrundet i en frygt for, at det ville skade turismen.

I de to lande hvor der er en stor havbrugssektor, Norge og Skotland, er der også en stor interesse fra investorer i at fortsætte investeringerne i havbrugssektoren. Det samme virker til at være muligheden for Danmark og Finland som begge løbende modtager ansøgninger om etablering af ny havbrug. Ansøgning om nye havbrug i Sverige og Tyskland er begrænset.

Ud fra landesammenligningen må det vurderes, at den største lighed med danske produktionsforhold for havbrug findes i Finland, der oplever lignende begrænsninger for vækst i havbrugssektoren som følge af næringsstofbelastningen af Østersøen. Der er i begge lande ikke dokumenteret væsentlige miljømæssige problemer i forbindelse med sygdomme og udslip af fisk.

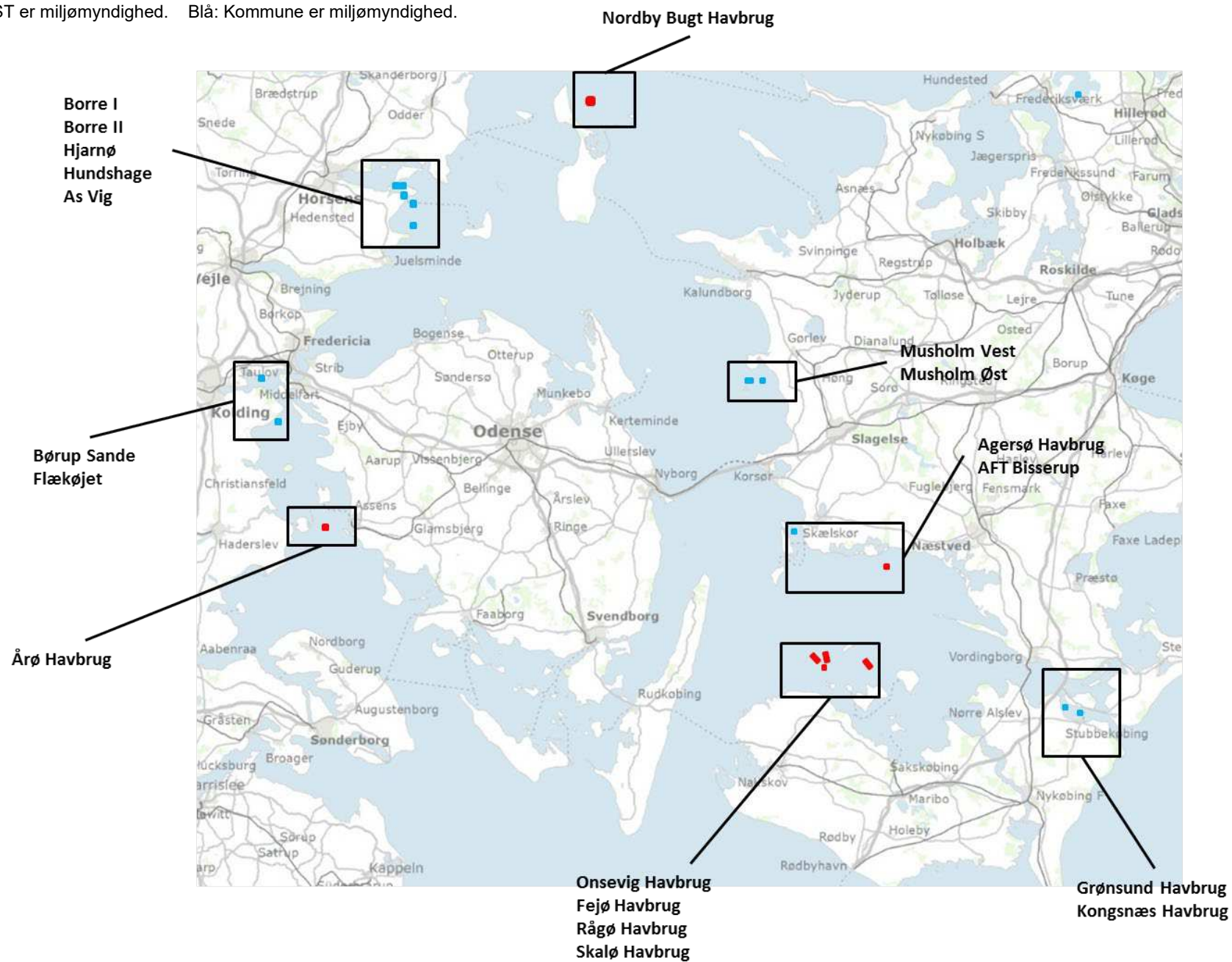
Bilag 4.

Bilag 4.1 Oversigt over havbrugenes miljø- og placeringstilladelser (november 2019)

Havbrug	Virksomhed (Ejer)	Miljøtilsyns- myndighed	Dato for havbrugstilladelse#	Dato for miljøgodkendelse#	Status for miljøgodkendelse ift. klagenævn	Dato for ophævelse af Miljøgodkendelse af Miljø- og Fødevareklagenævn	N-udlednings- tilladelse	Placerings- tilladelse	Udløb af placeringstilladelse	CHR-nr.	Dato for registrering
Agersø Havbrug	Aquapri A/S	Slagelse	-	16-04-2013	Ikke påklaget		8	21-05-2013	01-06-2023	103485	18-08-2000
As Vig Havbrug	Snaptun Fisk Export A/S	Hedensted	19-10-1992	^A	-		6,5	30-12-1997	31-12-2004	103484	18-08-2000
Bisserup havbrug	Aft Aps	MST	29-03-2004	^A	-		8	10-03-2017	01-04-2027	Bisserup: 103521 Karrebæk: 121348	Bisserup: 18-08-2000 Karrebæk: 20-09-2013
Borre I Havbrug	Snaptun Fisk Export A/S	Hedensted	19-10-1992	^A	-		6,9	02-01-1998	31-12-2004	105117	22-08-2000
Borre II Havbrug	Snaptun Fisk Export A/S	Hedensted	19-10-1992	^A	-		6,9	02-01-1998	31-12-2004		
Børup Sande Havbrug	Snaptun Fisk Export A/S	Fredericia	19-10-1992	09-03-2017	Ophævet	01-10-2019	7,2	22-07-1997	Nej	103503	18-08-2000
Fejø Havbrug	Aquapri A/S	MST	01-03-2006	24-02-2015	Ophævet	27-03-2018	10,97	03-05-2017	03-05-2027	103488	18-08-2000
Flækøjet Havbrug	Snaptun Fisk Export A/S	Kolding	19-10-1992	06-04-2017	Ophævet	05-09-2019	6,5	03-05-2017	03-05-2027	103486	18-08-2000
Grønsund Havbrug	Aquapri A/S	Guldborgsund	-	04-12-2014	Ikke påklaget		30,86	10-04-2015	10-04-2025	103501	18-08-2000
Havbruget Hundshage	Hjamø Dambrug Holding Aps	Hedensted	19-10-1992	12-05-2015	Ophævet	16-08-2019	9	30-12-1997	31-12-2004	103487	18-08-2000
Hjamø Havbrug	Hjamø Dambrug Holding Aps	Hedensted	19-10-1992	^A	-		10,7	30-12-1997	31-12-2004	103483	18-08-2000
Kongsnæs Havbrug	Snaptun Fisk Export A/S	Vordingborg	04-06-2006	07-07-2016	Ophævet	15-09-2018	15,9	14-05-1997	Nej	105120	22-08-2000
Musholm Vest	Musholm A/S	Kalundborg	06-12-2005	20-03-2017	Påklaget		90 + 10	10-10-2003	Nej	120371	29-08-2012
Musholm Øst	Musholm A/S	Kalundborg	28-10-1992	20-03-2017	Påklaget		25	13-04-2000	Nej	103495	18-08-2000
Nordby Bugt	Snaptun Fisk Export A/S	MST	-	07-10-1994	Ikke påklaget		13	04-05-1995	Nej	105119	22-08-2000
Onsevig Havbrug	Aquapri A/S	MST	27-10-2006	16-12-2014	Ophævet	13-03-2018	16,47	03-05-2017	03-05-2027	108240	19-02-2003
Rågå Havbrug	Aquapri A/S	MST	27-10-2006	^A	-		19,21	17-08-2017	17-08-2027	103497	18-08-2000
Skalø Havbrug	Aquapri A/S	MST	27-10-2006	27-03-2015	Ophævet	27-03-2018	21,96	03-05-2017	03-05-2027	103482	18-08-2000
Årø Havbrug	Snaptun Fisk Export A/S	MST	14-12-2006	^A	-		36,45	15-05-2007	15-05-2017	103500	18-08-2000
#: Miljøgodkendelse meddelt efter Miljøbeskyttelseslovens §33. Havbrugstilladelse meddelt efter den nu ophævede Havbrugsbekendtgørelse (BEK nr 640 af 17/09/1990)											
^A : Miljøgodkendelse endnu ikke meddelt											

Bilag 4.2 Kort over eksisterende havbrug.

Rød: MST er miljømyndighed. Blå: Kommune er miljømyndighed.



Sammenfatning af rapport om placeringstilladelser til havbrug

1. RAPPORTEN OMFATTER 19 HAVBRUG

Miljø- og Fødevareministeriet har bedt om vores undersøgelse og vurdering af placeringstilladelser til eksisterende havbrug. Det drejer sig om i alt 19 havbrug.

Havbrug skal både have en placeringstilladelse efter fiskeriloven og en miljøgodkendelse efter miljøbeskyttelsesloven.

Vi har gennemgået sagsakterne for de 19 havbrug. Undersøgelsen viser, at 6 havbrug ikke har en gældende placeringstilladelse, mens 13 havbrug har en placeringstilladelse.

Rapporten redegør for reglerne i fiskeriloven og i miljøbeskyttelsesloven, herunder om habitatvurdering af havbrugsvirksomhed. Havbrug skal habitatvurderes, hvis de kan påvirke et Natura 2000-område væsentligt. Da habitatreglerne ikke er iagttaget i de 13 placeringstilladelser givet efter fiskeriloven, redegør rapporten også for regler og principper om lovgivning.

2. HOVEDKONKLUSIONER OG ANBEFALINGER

Vores hovedkonklusioner og anbefalinger er følgende:

1. I overensstemmelse med fiskerilovens § 10 e lægger vi til grund, at meddelelse af placeringstilladelse til havbrug efter 1. juli 2008 skal ske under iagttagelse af forpligtelsen til at foretage habitatvurdering af projekter (screening og eventuelt habitatkonsekvensvurdering).

Det har betydning for 8 havbrug med placeringstilladelser, som er givet efter 1. juli 2008, hvor habitatreglerne ikke er iagttaget, og for de 6 havbrug uden gældende place-

ringstilladelser, hvor habitatreglerne skal iagttages ved udstedelse af ny placeringstilladelse.

2. De 8 placeringstilladelser givet efter 1. juli 2008 er behæftet med en retlig mangel, da de er meddelt uden iagttagelse af habitatreglerne. Udgangspunktet er herefter, at placeringstilladelserne er ugyldige. Placeringstilladelsen kan være gyldig, hvis der på samme tid også blev givet en miljøgodkendelse, som er upåklaget og indeholder en habitatvurdering, som Miljøstyrelsen vurderer med rette kan lægges til grund, eller hvis en påklaget miljøgodkendelse opretholdes af Miljø- og Fødevareklagenævnet. Habitatdirektivet stiller ikke krav om dobbeltvurdering efter flere regelsæt, og det må anses for konkret uvæsentligt, at placeringstilladelsen er givet uden iagttagelse af habitatreglerne, når der er udført en gyldig og relevant habitatvurdering i forbindelse med miljøgodkendelsen af virksomheden.
3. 5 placeringstilladelser er givet før 1. juli 2008 og dermed før, habitatreglerne blev implementeret i fiskeriloven. Tilladelserne indeholder ikke vilkår om tidsbegrænsning og må anses for tidsubegrænsede. Placeringstilladelserne er givet uden iagttagelse af habitatdirektivet. Vi vurderer imidlertid, at disse placeringstilladelser ikke i dag skal anses for ugyldige, uanset at den daværende ressortmyndighed burde have iagttaget habitatdirektivets artikel 6, stk. 3, da placeringstilladelserne blev givet. Her er det vores vurdering, at Miljøstyrelsen skal vurdere, om fortsat havbrugsdrift aktualiserer en habitatvurdering efter fiskerilovens § 10 e. Miljøstyrelsen skal vurdere, om der i dag er tale om et og samme projekt, som blev tilladt ved placeringstilladelser givet før 1. juli 2008. Miljøstyrelsen skal alternativt vurdere, om fortsat havbrugsdrift nødvendiggør en indsats for at undgå forringelse af naturtyper og levesteder og undgå forstyrrelse af arterne, som områderne er udpegede for at beskytte.
4. De 6 havbrug uden en gældende placeringstilladelse skal lovliggøres. Det skal derfor vurderes, om der kan gives en placeringstilladelse til havbrugene, herunder under iagttagelse af kravet om habitatvurdering, jf. fiskerilovens § 10 e.
5. Miljøstyrelsen er forpligtet til at sørge for, at sagerne bliver lovliggjort. Vi har anbefalet, at Miljøstyrelsen skal gå frem efter de almindelige principper for lovliggørelse. Det betyder, at det skal undersøges, om der i forhold til habitatreglerne kan ske retlig lovliggørelse. Hvis det kan lade sig gøre, skal der gives en placeringstilladelse til de havbrug, der ikke har en placeringstilladelse, og der skal træffes afgørelse om opretholdelse af placeringstilladelserne givet efter 1. juli 2008. Hvis der ikke kan ske retlig lovliggørelse,

skal der ske fysisk lovgivning. Miljøstyrelsen skal gå frem efter de principper, der gælder for dette. Der skal vælges den mindst indgribende løsning.

6. Vi har anbefalet, at Miljøstyrelsen for det nuværende kan afvente Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelser i sager om miljøgodkendelse med habitatvurdering til havbrugene. Miljøstyrelsen skal dog løbende vurdere, om der fortsat er grundlag for at afvente nævnets afgørelse. Hvis nævnet opretholder miljøgodkendelsen og dermed vurderer, at virksomheden er lovlig i forhold til habitatreglerne, er det vores vurdering, at der også må kunne gives en placeringsstilladelse. Det skyldes, at det er den samme vurdering i forhold til habitatreglerne, som skal foretages efter fiskeriloven og efter miljøbeskyttelsesloven. I andre af sagerne skal Miljøstyrelsen umiddelbart i gang med at vurdere havbruget i forhold til habitatreglerne.

Bilag 4.4 Status for udmøntning af Rådets forordning (EF) nr. 708/2007 om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur

Status for Rådets forordning (EF) 708/2007 om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur

Som redegjort for i afsnit 3.2.8, skal akvakulturvirksomheder, der ønsker at indføre en fremmed art eller omplante lokalt fraværende arter, som er omfattet af forordningen om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur, ansøge om tilladelse hos Miljøstyrelsen.

Miljø- og Fødevareministeriet igangsatte i februar 2018 en kulegravning, som bl.a. beskrev forhold om opdræt af sølv laks uden tilladelse i en konkret sag og om der var lignende sager. Resultatet af denne kulegravning blev oversendt 10. oktober 2018 til Miljø- og Fødevareudvalget⁸⁷. Miljøstyrelsen har siden overtagelse af ansvaret for Forordningen gennemført en udmøntning af tilladelsesordningen.

Miljøstyrelsen har ligeledes udarbejdet en liste med de anlæg, som potentielt opfylder kriterierne for lukkede anlæg, jf. forordning nr. 708/2007 om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur art. 3, nr. 3. Listen kan tilgås på Miljøstyrelsens hjemmeside.

Listen sikres løbende opdateret ved bl.a. orienteringer fra Fødevarestyrelsen ved importgodkendelser af fremmede arter og ved andet kendskab til akvakulturanlæg, jf. Miljøstyrelsens interne procedure for ansøgning om tilladelser til brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur af 25. januar 2019 og Fødevarestyrelsens interne vejledning for håndtering af kendskab til fremmede arter af 26. september 2019.

Siden Miljøstyrelsen overtog myndighedskompetencen, har Miljøstyrelsen informeret alle kommuner, havbrug og dambrug om, at ansøgninger vedrørende fremmede og lokalt fraværende arter fremover skal sendes til Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsen har udarbejdet en vejledende artsliste, hvor akvakulturvirksomheder kan orientere sig om, hvilke arter der er fremmede, hjemmehørende eller fremmede, men forvaltet som hjemmehørende. Den vejledende artsliste kan tilgås på miljøstyrelsens hjemmeside. Miljøstyrelsen har samtidig udarbejdet et register over alle ansøgninger og tilladelser.

Regnbueørred i forhold til forordning 708/2007

Af forordningen om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur, art. 2, stk. 5, fremgår, at forordningen, med undtagelse af artikel 3, artikel 4, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, litra a), ikke finder anvendelse på de arter, der er opført i bilag IV.

Det fremgår videre, at den risikovurdering, der er beskrevet i artikel 9, ikke finder anvendelse på de arter, der er opført i bilag IV, bortset fra tilfælde, hvor medlemsstaterne ønsker at træffe foranstaltninger til begrænsning af brugen af de pågældende arter på deres område.

Regnbueørred (*Onchorhynchus mykiss*) er opført på bilag IV i forordningen. Det betyder, at forordningen, med undtagelse af artikel 3, artikel 4, stk. 1, og artikel 4, stk. 2, litra a), ikke finder anvendelse på arten. Desuden finder bestemmelsen i artikel 9 om risikovurdering ikke anvendelse på regnbueørred. Det betyder, at bestemmelserne i kap. III vedrørende tilladelse ikke gælder for arter på bilag IV, herunder regnbueørred.

Regnbueørred behandles i udsætningsmæssig sammenhæng som en hjemmehørende art.

⁸⁷ 2018/19 MOF Alm. del Bilag 53.

Bilag 5.

Bilag 5.1 Godkendelse af biocidholdige produkter efter biocidforordningen

Som beskrevet i afsnit 5.2.1. er netbure behandlede med midler til at forhindre begroning karakteriseret som biocidbehandlede artikler, og væsken til at behandle dem med, er et biocidprodukt.

Biocidprodukter på det danske marked må kun indeholde biocidaktivstoffer, som enten er godkendt eller som er under vurdering efter Biocidforordningen (528/2012)⁸⁸.

Hvis imprægneringen af netbure i havbrug foregår med et produkt, som indeholder et aktivstof, som har til formål at hæmme begroningen, er der tale om et biocidprodukt i produkttype 21 (PT21), denne produkttype kaldes "Antifoulingmidler". Produkterne er dermed omfattet af biocidforordningen.

Endnu er der ikke godkendte antifoulingmidler efter biocidforordningen. Størstedelen af antifoulingmidlerne er under vurdering efter forordningen, og det forventes, at størstedelen af PT21 produkter er færdigvurderede i løbet af få år. Herefter, og at der derefter skal der foreligge en produktgodkendelse fra Miljøstyrelsen, for at produktet fortsat lovligt kan anvendes i Danmark. Det forventes dog, at der kan være et mindre antal produkter, som først vil være færdigvurderet i 2025-2027, og som dermed vil være lovlige på markedet uden en produktgodkendelse efter biocidforordningen indtil da. Biocidprodukter, som endnu ikke er godkendt under forordningen, skal være registreret i Produktregisteret.

Listen over stoffer, som er registreret i PT21, ses i tabellen nedenfor. I tabellen fremgår også status for hvert enkelt aktivstof. Aktivstoffet dikobberoxid (også benævnt kobber(I)oxid) er et godkendt aktivstof, mens eksempelvis zinkpyrithion er under vurdering. Det bemærkes, at zinkoxid ikke betragtes som et aktivstof, men som en booster, og det er et "Substance of concern". Stoffet må således gerne være i produkterne, men tilstedeværelsen bliver medtaget i produktvurderingen.

Produktgodkendelse

Hvis aktivstoffet er godkendt, gælder desuden, at produktet skal være under vurdering efter biocidforordningen. Dvs. der skal senest på datoen for godkendelsen af aktivstoffet være indsendt en ansøgning om produktgodkendelse.

En ansøger, som ønsker et produkt markedsført i flere EU-lande, kan vælge, hvilket land (førsteland), hvor ansøgningen først skal vurderes. Når førstelandet har færdiggjort et udkast til vurdering, drøftes udkastet med de andre medlemslande, hvor produktet også er ansøgt (gensidig anerkendelse). Herefter færdiggøres en godkendelse.

Miljøstyrelsen har ikke som førsteland modtaget ansøgninger, som omfatter net-anvendelse. Herudover ligger der en række ansøgninger om gensidig anerkendelse, hvor Miljøstyrelsen afventer udkast til vurderingsrapport fra førstelandet. Miljøstyrelsen har oplyst, at der er indsendt

⁸⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/PDF/?uri=CELEX:02012R0528-20140425&from=EN>

produktansøgninger for 4 produktfamilier med produkter til anvendelse i akvakultur til det danske marked, indeholdende omkring 26 produkter i alt.

I den endelige godkendelse vil der indgå oplysninger omkring, hvorledes produkterne må anvendes (eksempelvis påføringsmængde, hvor ofte produktet kan anvendes, og evt. begrænsninger i anvendelsen).

Vurderingerne ved godkendelse af produkter

Der anvendes en standardiseret beregning af emissionen af aktivstoffer og andre stoffer ved godkendelse af aktivstoffer og produkter efter biocidforordningen.

En sådan model er allerede til rådighed og blev identificeret i 2014 ved en E-konsultation hvor Danmark bidrog i dialog om beregningerne for emission fra havbrug. Det fælles emissionsscenarie for beregning af miljøkoncentrationen ved emission af PT21 aktivstoffer fra havbrug blev færdiggjort i 2015.

Scenariet er beskrevet af den norske Miljøstyrelse og tager højde for net-areal, nettype, strømforhold mm. (Emissionen fra havbrug beregnes i den fælles accepterede model MAMPEC, som også anvendes til beregning af udledning af aktivstof fra skibe, som er behandlet med antifouling-midler. MAMPEC er et modelleringsværktøj, som anvendes til at beregne PEC (predicted environmental concentrations). Modellen beregner på baggrund af input parametre som stammer fra emissionsscenarier.

Norge har sideløbende med det fælles europæiske emissionsscenarie udviklet deres eget scenarie, da de vurderer at deres net er større, dybderne er større og at vandgennemstrømningen er større, hvorved de får en mindre risiko ved brug af imprægnerede net i deres havbrug. Ved ansøgninger sendt direkte til Norge, vil Norge foretage en risikovurdering baseret på det fælles scenarie for at vurderingen kan være gældende i concerned member states (dvs. andre EU lande, hvor ansøger også ønsker at markedsføre deres produkt) samt det nationalt tilpassede scenarie.

Finland har i forbindelse med et nordisk finansieret projekt udviklet et tilsvarende scenarie, hvor input parametrene passer bedre til forholdene i Østersøen. Der er ikke foretaget en impact assessment og det er derfor ikke vurderet om det finske scenarie er mere eller mindre konservativt sammenlignet med det fælles emissionsscenarie. Desuden skal det understreges at der ved udvikling af ny guidance er en 2 årig implementeringsperiode, således at ansøgerne kan følge med.

Mærkning af produkter:

Alle biocidprodukter, uanset om de er godkendt efter biocidforordningen, eller om de endnu ikke er godkendelsespligtige skal mærkes efter art. 69 i forordningen. Heri er der krav om oplysninger af koncentrationen af aktivstofindholdet (art. 69(2a)). For de ikke godkendelsespligtige biocidprodukter fremgår dette af § 10 i bekæmpelsesmiddelbekendtgørelsen⁸⁹.

Det skal derfor fremgå af mærkningen på emballagen den præcise koncentration af aktivstoffer.

Liste over biocidstoffer registreret i PT21. Status af de individuelle stoffers godkendelse fremgår af tabellen.

⁸⁹ <https://mst.dk/kemi/biocider/guide-til-biocidreglerne/klassificering-og-maerkning-af-biocider/>

Substance name	EC /List no	CAS no	Product-type	Approval start date	Approval end date	Evaluating competent authority	Approval/Assessment status	Related authorised biocidal products
Copper thiocyanate	214-183-1	1111-67-7	 PT21	01/01/2018	31/12/2025	France	Approved	
Bis(1-hydroxy-1H-pyridine-2-thionato-0,5)copper (Copper pyrrhione)	238-984-0	14915-37-8	 PT21	01/10/2016	31/12/2025	Sweden	Approved	
N-(Dichlorofluoromethylthio)-N',N'-dimethyl-N-phenylsulfamide (Dichlofluand)	214-118-7	1085-98-9	 PT21	01/11/2018	31/12/2025	United Kingdom	Approved	
Medetomidine	-	86347-14-0	 PT21	01/01/2016	31/12/2022	United Kingdom	Approved	
Copper flakes (coated with aliphatic acid) covering copper; copper, granulated	231-159-6	7440-50-8	 PT21	01/01/2018	31/12/2025		Approved	
4,5-Dichloro-2-octylisothiazol-3(2H)-one (4,5-Dichloro-2-octyl-2H-isothiazol-3-one (DCOIT))	264-843-8	64359-81-5	 PT21	01/01/2016	31/12/2025	Norway	Approved	
Dicopper oxide	215-270-7	1317-39-1	 PT21	01/01/2018	31/12/2025	France	Approved	
Tralopyril	-	122454-29-9	 PT21	01/04/2015	31/03/2025	United Kingdom	Approved	
Dichloro-N-[(dimethylamino)sulphonyl] fluoro-N-(ptolyl)methanesulphenamide (Tolylfluand)	211-986-9	731-27-1	 PT21	01/07/2016	31/12/2025	Finland	Approved	
Zineb	235-180-1	12122-67-7	 PT21	01/01/2016	31/12/2025	Ireland	Approved	
N'-tert-butyl-N-cyclopropyl-6-(methylthio)-1,3,5-triazine-2,4-diamine (Cybutryne)	248-872-3	28159-98-0	 PT21			Netherlands	Not approved	
Free radicals generated in situ from ambient air or water	-	-	 PT21			Austria Netherlands	Initial approval in progress Competent authority evaluation	
Pyrrhione zinc (Zinc pyrrhione)	236-671-3	13463-41-7	 PT21			Sweden	Initial approval in progress Competent authority evaluation	
Copper covering copper; copper, granulated	231-159-6	7440-50-8	 PT21				Initial approval in progress Notified	

Bilag 5.2 Forbruget af antibiotika på havbrug i perioden 2016-2018.

Nedenstående figurer A og B er baseret på antibiotikaforbruget for alle danske havbrug i den periode, der har været fokuseret på i gennemgangen af havbrugsområdet (dvs. 2016-2018). Som det fremgår af figur 5.2 i rapporten Gennemgang af havbrugsområdet, var det samlede antibiotika-forbrug lavt i 2016 og 2017. Nedenstående figurer er udarbejdet med henblik på – om muligt – at identificere eventuelle uregelmæssigheder i anvendelsen af antibiotika. For at få et bedre grundlag for at identificere eventuelle uregelmæssigheder er de to foregående år (2014 og 2015) medtaget, idet det samlede antibiotikaforbrug i disse år – og især i 2014 – var højt (jf. Figur 5.2).

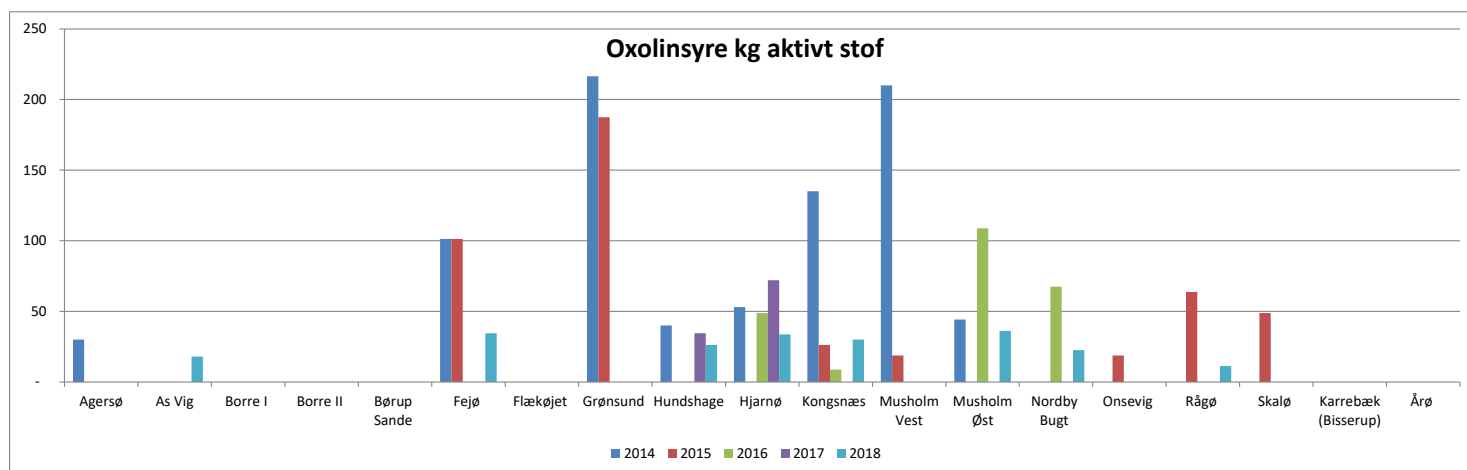
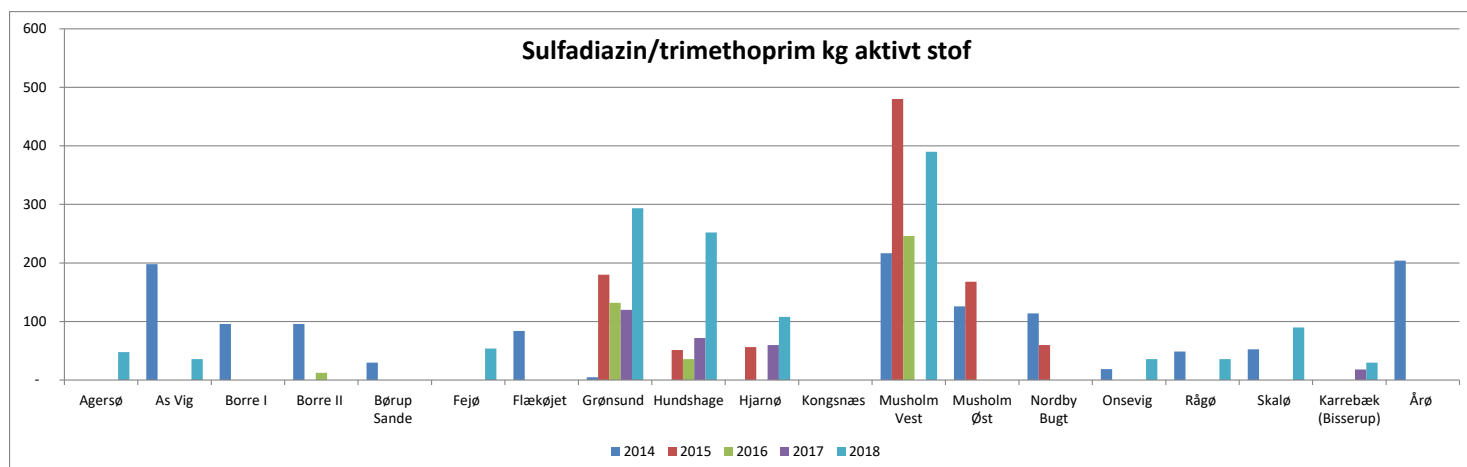
Figur A viser forbruget af hhv. sulfadiazin/trimethoprim (øverst) og oxolinsyre (nederst) for de enkelte havbrug i perioden 2014-2018. Det kan ses af figur A, at de største havbrug har tendens til at anvende størst mængde antibiotika, hvilket burde være umiddelbart forventeligt. Herudover kan det ses, at enkelte mindre havbrug slet ikke har brugt oxolinsyre i perioden.

Figur B viser det relative årlige forbrug af antibiotika for de enkelte havbrug, dvs. forbruget i forhold til havbrugets bruttoproduktion. Her ses det relative forbrug at være nogenlunde konstant på tværs af havbrugene.

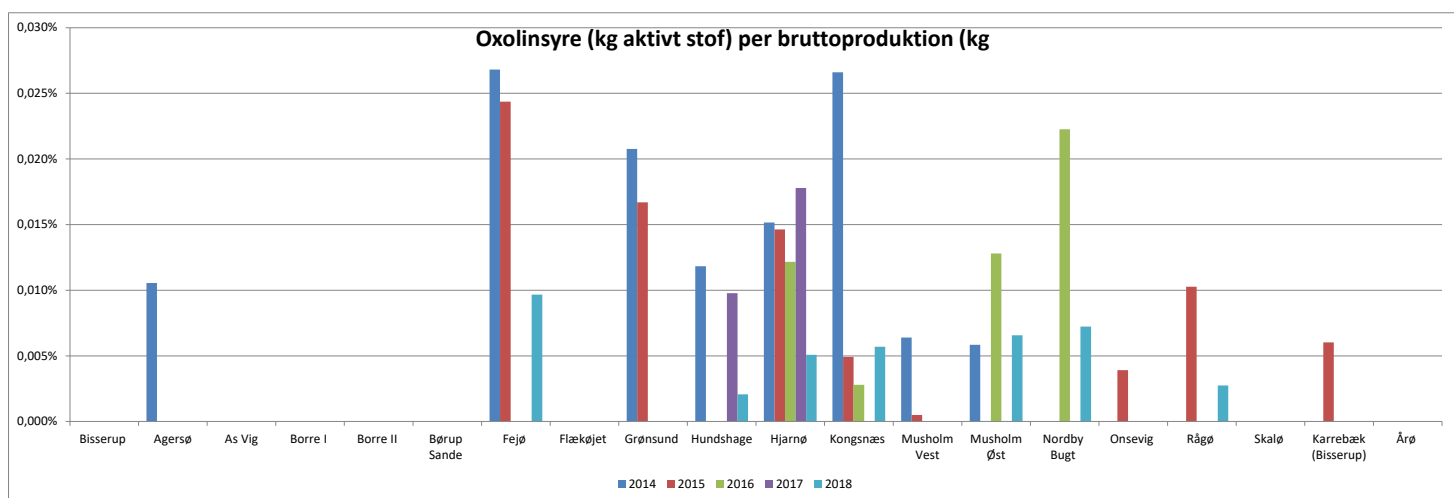
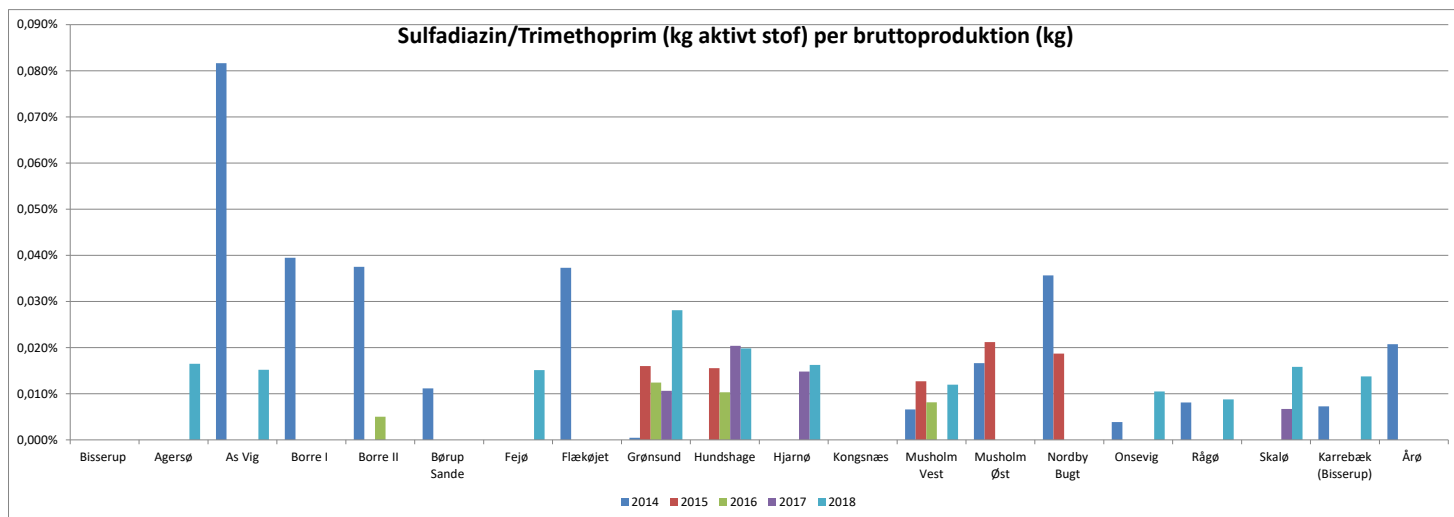
Det kan konkluderes, at der ikke kan identificeres nogen uregelmæssigheder i anvendelsen af antibiotika på baggrund af de anvendte mængder i perioden. Dette gælder også, når man betragter antibiotikaforbruget i forhold til de enkelte havbrugs bruttoproduktion. Der er med andre ord intet i havbrugenes forbrug af antibiotika, der kan tyde på, at der behandles flere fisk, end havbrugene har mulighed for at producere iht. havbrugenes miljøtilladelser.

A. Totalt årligt forbrug for de enkelte havbrug.

Data fra VetStat.



B. Relativt årligt forbrug for de enkelte havbrug. Medicinforbruget er afbildet som procentdel i forhold til bruttoproduktionen.
Data fra VetStat, kombineret med produktionsdata fra NOVANA.



Bilag 6.

Bilag 6.1 Indberetningsskema for hav- og saltvandsdambrug



Indberetningsskema for hav- og saltvandsdambrug

Produktionsår 2018

Virksomhedens navn og adresse	
Telefon	
E-mail adresse	
CVR-nummer	
Havbrugets navn	
Placering stednavn/lokalitet	
Godkendelsesmyndighed	

A. Udsætninger

Dato/periode	Fiskeart	Antal fisk	Gennemsnitlig Vægt pr. stk.	Oprindelses sted for søtvefisk	Vaccinations status for de udsatte fisk	Såmet udsæt mængde (kg)

B. Produktion/opfiskning

Dato/periode	Fiskeart	Antal fisk	Opfisket mængde (kg)	Slagtet mængde (kg)	Undslupne fisk (kg)	Kasserede, døde, og tab i øvrigt	Brutto produktion (kg)

Opsummering af produktion

Såmet bruttoproduktion (Opfisket + kasserede + undslupne (måles i levende vægt (hel fisk)))	
- samlede udsætninger (levende vægt)	
= Nettoproduktion (levende vægt)	
Heraf rogn (kg)	

C. 1 Medicin

Typiske sygdomsbekæmpende midler kan være: lægemidlet oxolinylsyre, sulfadiazin/trimethoprim og/eller florfenicol.

Dato/periode	Sygdom	Præparat	Mængde aktivt stof (angiv enhed)

C. 2. Hjælpstoffer

Der ønskes ud over oplysninger om hjælpstoffer oplysninger om brug af antibegroningsmidler (antifoulingsmidler). I de tilfælde det ikke kan lade sig gøre at omregne forbrugt mængde til aktivt stof kan produktionsdatablad for det pågældende produkt vedlægges indberetningen.

Produkt	Total mængde brugt	Mængde af aktivt stof

D. Beregning af udledning af næringsalte

			Indhold af N, jf. datablad		Indhold af P, jf. datablad	
Fodertype (alm. foder samt medicinfoder)	Pille størrelse	Fodermængde (tons)	%	tons	%	tons
I alt tilført						
Optaget med fisken fratrækkes. For laksefisk gælder en fast % af nettoproduktionen.		Nettoproduktion (tons) x % indhold af N/P	3 %		0,50 %	
Årets nettoudledning (tons) (= Mængde i alt - mængde optaget med fisken)						

E. Foderkvotient

Beregnet foderkvotient (= fodermængde/nettoproduktionen)	
Tilladt foderkvotient	

F. Produktionstilladelse

	Kvælstof		Fosfor	
Fodermængde	%-indhold	Udledningstilladelse	%-indhold	Udledningstilladelse

Bemærkninger

(f.eks. miljøbeskyttende eller renere teknologi foranstaltninger)

Dato og underskrift

Havbrugsskemaet anvendes til den årlige indberetning, jf. § 21, jf. § 20 i bekendtgørelse 1458 af 12. december 2017 om godkendelse af listevirksomhed, jf. § 72 i lov om miljøbeskyttelse (lovbekendtgørelse nr. 966 af 23. juni 2017)

Vejledning til skemaet

Oplysninger om virksomheden

Antal bure	Angiv havbrugets samlede antal bure. Specielle forhold for årets produktion, for eksempel ubenyttede bure, kan anføres under bemærkninger.
------------	--

A. Udsætninger

Dato/periode	Angiv dato eller periode for udsætningen.
Fiskeart	Fiskens danske eller latinske artsnavn, inkl. variant (fx guldørred).
Oprindelsessted for sættefisk	Oplysninger om hvorfra sættefisk kommer (navn på dambrug eller leverandør).
Vaccinationsstatus for de udsatte fisk	Oplysninger om hvilken vaccine, de udsatte fisk har modtaget.
Samlet udsat mængde i kg	Den samlede vægt af den udsatte fisk.

B. Produktion/opfiskning

Dato/periode	Angiv opfiskningsdato eller periode
Fiskeart	Den biologiske artsbetegnelse for fisken
Opfisket Mængde	Opfisket mængde angiver den samlede vægt af fisken i hel, urensset tilstand
Slagtet mængde	Hvis vejning først gennemføres efter at fisken er rensset/slagt beregnes vægten af den levende fisk ved brug af omregningsfaktor. Ved slagtet vægt forstås vægten af den rensede fisk efter fjernelse af indvolde o. lign. Omregningsfaktoren for laks og ørred er 1,25
Kasserede, døde, m.m.	Her anføres den samlede spildmængde, dvs. fisk der fragår produktionen ved kassation anført i kg.
Undslupne fisk	Her anføres den samlede mængde af undslupne fisk anført i kg
Bruttoproduktion	Bruttoproduktion = Opfisket + kasserede + undslupne (måles i levende vægt (hel fisk)). Eller Bruttoproduktionen = (1,25 * slagtet mængde i kg) + kasserede + undslupne.
Nettoproduktion	Nettoproduktion = Bruttoproduktion – samlede udsætninger
Heraf rogn	Årets samlede produktion af fiskerogn i kg

C.1. Medicin

Dato/periode	Hvornår gennemførtes tilførslen
Sygdom	Ved medicintilførsel angives hvilken sygdom/diagnose der førte til behandlingen
Præparat	Navnet på det medicin der bliver brugt
Mængde aktivt stof	Den samlede aktive mængde af det anvendte stof opgivet i kg

C.2. Hjelpestoffer

Produkt og mængde	Produktnavn og mængde brugt i alt
Mængde aktivt stof	Type og mængde aktivt stof anvendt opgivet i kg

D. Beregning af udledningen af næringssalte

Fodertype	Navn på foder (både alm foder samt medicinfoder)
Pille størrelse	Størrelse på de piller der fodres med
Optaget med fisken	Ved beregning af nettoudledningen fratrækkes den del af næringssaltene, der optages i fisken. For laksefisk benyttes faste procentsatser til beregning af fiskenes samlede indhold af kvælstof (3,0 %) og af fosfor (0,5 %)
Årets nettoudledning	Nettoudledningen = samlede tilførte mængde – mængde optaget i fisken (herunder døde og undslupne)

E. Foderkvotient

Beregnet foderkvotient	Fodermængde divideret med nettoproduktionen af fisk
Tilladt foderkvotient	Angiv den tilladte foderkvotient

F. Produktionstilladelsen

Fodermængde	Angiv det maksimalt tilladte foderforbrug for det år der indberettes for
Kvælstof/fosfor % - indhold i foder	Maksimalt tilladte %-indhold af henholdsvis kvælstof og fosfor jævnfør foderspecifikationen

Bilag 7.

Bilag 7.1 Opsummering – observationer havbrugskontrol 2019

Bilag 7.1

Sættefisk

Supplerende dokumentation:

- Driftsjournal

Udfordringer:

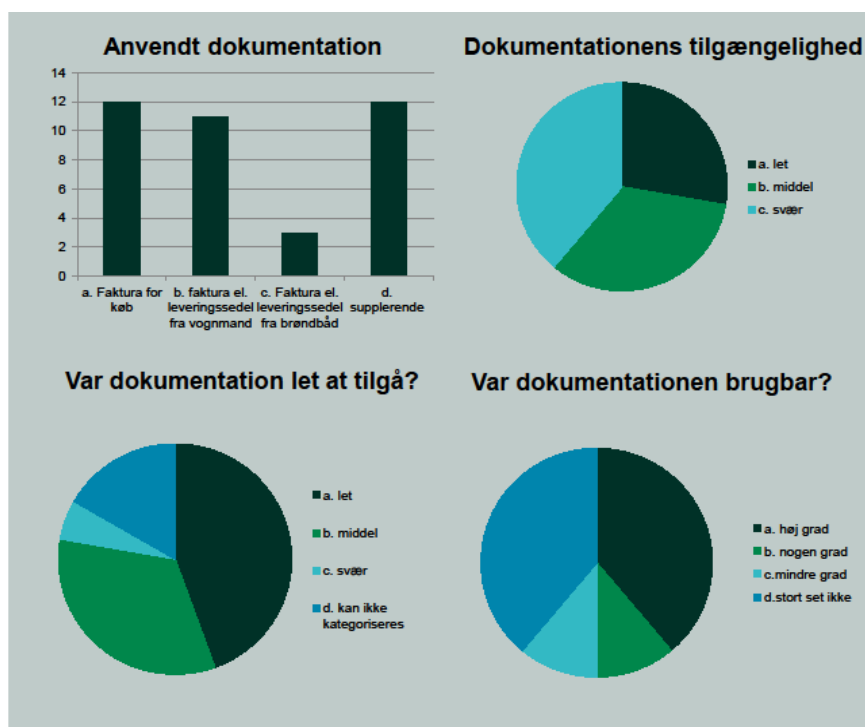
- Uspecificerede fakturerer
- Fakturaer for enkelte havbrug findes ikke
- Transportsedler gemmes ikke altid
- Ikke brugbart på enkelte havbrug
- Transport fra dambrug til havbrug

General observation:

- Fragmenteret besvarelse
- Fortolkningsspørgsmål



1 / Miljø- og Fødevareministeriet / 230519



Foderforbrug

Supplerende dokumentation:

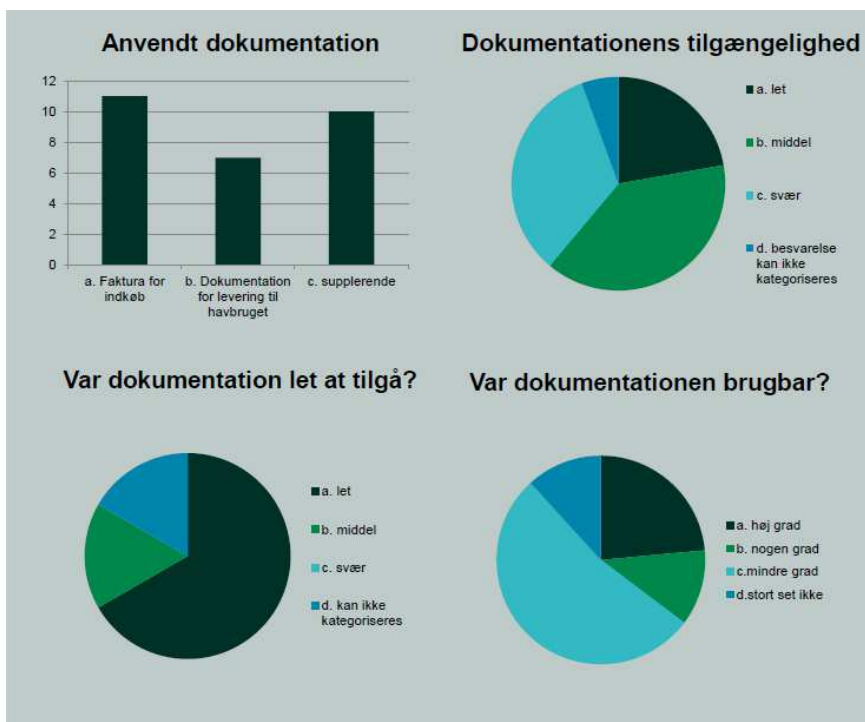
- Driftsjournal
- Foderjournal

Udfordringer:

- Uspecificerede fakturerer
- Fakturaer for enkelte havbrug findes ikke



2 / Miljø- og Fødevareministeriet / 230519



Fraført/Solgt/Slagtet

Supplerende dokumentation:

- Grader
- Årsopgørelser

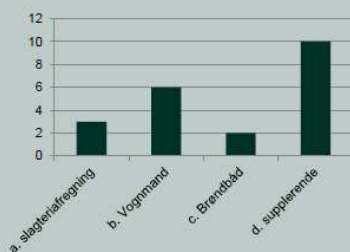
Udfordringer:

- Grader kan ikke stå alene
- Uspecificerede fakturaer
- Sporbarhed for enkelte havbrug

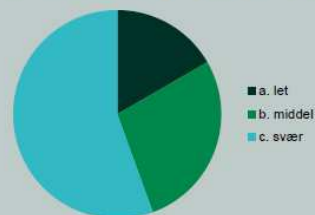


3 / Miljø- og Fødevareministeriet / 230519

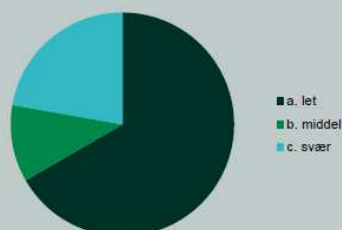
Anvendt dokumentation



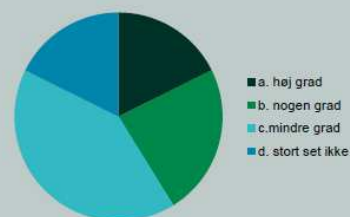
Dokumentationens tilgængelighed



Var dokumentation let at tilgå?



Var dokumentationen brugbar?



Medicin

Tre havbrug har registreret, at der ikke blev anvendt medicinfoder i 2018.

Supplerende:

- Anvendelse af hjælpestoffer kobber og zink benyttes

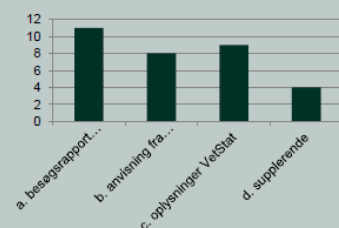
Udfordringer:

- En har rapporteret om forkerte tal i VetStat

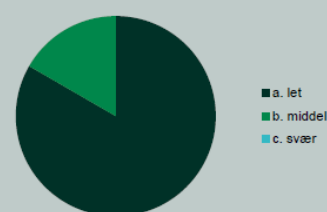


4 / Miljø- og Fødevareministeriet / 230519

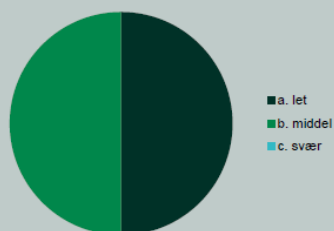
Anvendt dokumentation



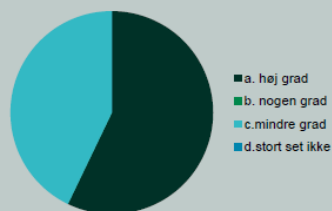
Dokumentationens tilgængelighed



Var dokumentation let at tilgå?



Var dokumentationen brugbar?



Bilag 8.

Bilag 8.1 Havbrugsgennemgang bemærkninger (DA)



Miljø- og Fødevareministeriet (e-post)
Departementet
Att.: Kristine R. Stubdrup

27. november 2019

Vedr. udkast til afrapportering af havbrugsgennemgangen

Hermed fremsendes Dansk Akvakulturs bemærkninger til det fremsendte udkast. De består af dette dokument samt bemærkninger indsat i udkast til kap. 1-7, udkast til kap. 8 og bilag 3.1. Nærværende bemærkninger supplerer vores bemærkninger fremsat ved mødet 19.11.2019 og fremsendte notater.

1. "Udredning" af godkendelse af nye havbrug mangler

Kommissoriet skal bl.a. give en 'gennemgang af gældende regulering af havbrug'. For at give et dækkende billede af sagsområdet skal gennemgangen også omfatte ansøgninger om etablering af nye havbrug. Dette er ikke medtaget i udkastet. Det drejer sig om ca. 12 ansøgninger fra 2014 om etablering af nye havbrug i stræder, bæltter mm. og ansøgninger om etablering af nye havbrug i Kattegat i 2018.

- Der skal medtages et afsnit om sagsforløb og sagspraksis ved ansøgningerne fra 2014
- Der skal medtages et afsnit om sagsforløb ved ansøgning om nye havbrug i Kattegat fra 2018, herunder årsag til at ansøgningerne først er sendt i høring efterår 2019 (1,5 år efter).

2. Faglig udredning af habitatproblematik ved DTU Aqua

Overgang fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse kan sikres ved at udrede uklarheder omkring habitatvurderinger. Konkret skal der udarbejdes et fagligt notat, der kan tjene som administrativ 'guidance' for myndigheder, konsulenter, opdrættere og andre interessenter. DTU Aqua foretager allerede lignende vurderinger af miljøeffekter ved visse fiskerier herunder iagttagelse af habitatreglerne.

- Igangsætning af fagligt notat fra DTU Aqua vedr. vurdering af miljø- og habitateffekt af havbrug.

3. Frivillig flytning af havbrug

Nogle kystnære havbrug kan have en interesse i at flytte og evt. sammenlægge havbrug længere fra land bl.a. for at imødekomme miljøhensyn og evt. udfordringer ved overgang fra havbrugstilladelse til miljøgodkendelse. Herved kan placeringen og driften etableres på en ny lokalitet, så den fortsat er forenelig med andre lokale interesser på og omkring havet, og hvor Danmark fortsat kan leve op til internationale forpligtelser på miljø- og naturområdet.

- Der skal opstilles regler, der understøtter frivillig flytning og evt. sammenlægning af havbrug til mere miljørobuste lokaliteter.
- Evt. igangsættes en case, der kan belyse fordele og ulemper ift. natur, miljø, drift og regulering.

Dansk Akvakultur repræsenterer det samlede opdrætserhverv for fisk, skaldyr og tang. Med en eksport på ca. 1,5 mia. kr. bidrager vores medlemmer positivt til dansk økonomi og beskæftigelse – primært i landdistrikterne. Vores målsætning er at fremme bæredygtig vækst og produktion af gode og sunde akvakulturprodukter. Det gør vi ved at sikre bedre rammevilkår og synliggøre akvakulturerhvervets værdi for samfundet.

Dansk Akvakultur · Agro Food Park 13 · DK-8200 Aarhus N · Tel.: 443 8740 6666 · danskakvakultur@danskakvakultur.dk · www.danskakvakultur.dk

4. Fremtidig kompetencefordeling og tilladelsesstruktur

Notatet gennemgår kompetencefordelingen mellem kommuner og Miljøstyrelsen. De lokale myndigheder har en ekspertviden om lokale miljøforhold, planer og programmer, som er afgørende i sagsforløbet fra tilladelse til godkendelse og i den løbende forvaltning af området. Derudover har de lokale myndigheder en tættere relation og et godt samarbejde med lokale interessenter. Inddragelse og dialog med borgere og lokale interessenter er afgørende i ASC-certificeringen, som det danske opdrætserhverv anvender.

- Myndighedskompetencen skal flyttes, så kommunen er godkendelsesmyndighed i hele kystvandområdet (vandområdeplanområdet) og ikke kun ud til 1 sømils-grænsen som i dag.

5. Styrket tilsyn og opdatering af havbrugsvejledningen

Det fremgår af gældende 'Strategi for bæredygtig udvikling af akvakultursektoren i Danmark', at der skal udarbejdes en opdateret havbrugsvejledning. Vi anbefaler, at der nedsættes en arbejdsgruppe, der kan bidrage til udvikling af et styrket tilsyn bl.a. gennem forbedrede vilkår og forbedret egenkontrol. Arbejdsgruppens anbefalinger skal danne baggrund for en opdateret havbrugsvejledning.

- Der skal nedsættes en arbejdsgruppe i forhold til styrket tilsyn og evt. egenkontrol.
- Der skal udarbejdes en opdateret havbrugsvejledning.

6. Fælles indberetningssystem

Der er behov for at ændre det nuværende indretningssystem for havbrugene til myndighederne. I dag indberetter havbrugene data analogt til en række forskellige myndigheder, hvilket dels medfører mere arbejde for virksomhederne, dels at data ikke er tilgængelige et sted for virksomheder og myndigheder.

- Der skal etableres et fælles og digitalt indberetningssystem.

7. Placeringstilladelser bliver tidsubegrænsede.

En placeringstilladelse tager hensyn til planmæssige forhold på havet herunder andre aktiviteter og interesser. Samtidig stiller den krav om afmærkning og udstedelse af bankgaranti eller kautionforsikring til dækning af eventuelle udgifter ved anlæggets ophør eller ved inddragelse af tilladelsen. En placeringstilladelse kan betragtes som en etableringstilladelse og byggetilladelse til havs. I den sammenhæng giver det ingen mening ikke at gøre placeringstilladelser tidsbegrænset.

- Reguleringen skal ændres, så placeringstilladelser bliver tidsubegrænsede.

8. Økologi

Økologisk havbrugsdrift omtales stort set ikke i materialet, hvilket kan føre til et misvisende billede af erhvervet. Gennemgangen skal derfor udvides til også at beskrive drift og praksis i forhold til økologi herunder den omfattende økologikontrol, som Fødevarestyrelsen laver hvert år.

- Dokumentet skal suppleres med et afsnit om økologi.

9. Havbrug bidrager positivt til lokalområder

Eksisterende havbrug er en vigtig del af lokale aktiviteter. De tiltrækker turister med lokalt producerede fødevarer, bidrager med råvarer til lokale spisesteder og aktiviteter på havnene. F.eks. søger turister mod Bissrup for at nyde økologiske havbrugsørreder.

- Der skal tilføjes et afsnit om, at eksisterende havbrug bidrager positivt til oplevelsesøkonomi og de lokale økonomier.

10. Klima og miljøvenligt animalsk protein kommer fra havet

Danske havbrug er en miljøvenlig og ressourceeffektiv fødevareproduktion med et lavt klimaaftryk per produceret kilo fisk. Derfor er fødevarer fra havbrug en vigtig del af fremtidens fødevareproduktion. Havbrug har således et lavt CO₂-aftryk, og et lavt tab af næringsstoffer per kg fisk produceret. Dette fremgår også af dels rapporten fra EU's videnskabelige rådgivere, som peger på behovet for 'Mere mad fra havet', og dels den seneste rapport fra Europa Parlamentet, som peger på, at EU's akvakultur kan bidrage til målsætning om at lukke 'hullet' mellem forbrug og produktion af 'seafood' i EU på en måde, der er miljømæssig, socialt og økonomisk bæredygtigt.

- Det skal anføres, at havbrug er en vigtig del af fremtidens fødevareproduktion.

Vi har følgende specifikke bemærkninger til bilag 3.1, 5.2 og 4.1.

Bilag 3.1: Se bemærkninger indsat i dokumentet.

Bilag 5.2: Vi savner argumenter for referenceperioden, som rækker betydeligt ud over referenceperioden for den øvrige del af udredningen. Informationerne i bilaget anvendes ikke, og der kan derfor stilles spørgsmål ved berettigelsen. I bilag 5.2 B giver det ikke mening at 'normalisere/standardisere' forbruget af antibiotika per kg produceret fisk på de enkelte havbrug uden at belyse de væsentlige produktions- og miljømæssige forskelle (fx strømforhold, temperatur, salinitet mm.), der er knyttet til de enkelte havbrugs placeringer. Søjlediagrammet bidrager til at give et forvrænget billede af området, uden at det anvendes. I stedet for at anføre anlægsspecifikke tal, som ikke behandles, kan der medtages en opgørelse af antibiotikaforbruget for hele sektoren i 2017 - 18, som er referenceperiode for den øvrige del af udredningen.

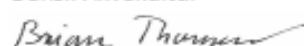
- Bilag 5.2 skal ændres eller fjernes.

Bilag 4.1: Bilaget fremstår ufærdigt og mangler en række vigtige informationer. Grønsund Havbrug har fx en havbrugstilladelse fra 6. april 2006, og Agersø Havbrug har en havbrugstilladelse fra 8. februar 2005.

- Bilag 4.1 skal opdateres, så det er korrekt.

Venlig hilsen

Dansk Akvakultur



Brian Thomsen



Til Miljø- og Fødevarerministeriet
Departementet

15. november 2019

Forslag til styrket tilsyn (havbrugsgennemgang notat 3)

Dansk Akvakultur er af Departementet blevet opfordret til at fremsende vores bud på et styrket tilsyn. Formålet med tilsyn er at sikre, at de fastsatte udledningsvilkår overholdes, samt at uforudsete forhold omkring havbrugenes miljøbelastning bliver opfanget og inkluderet i miljøgodkendelsens vilkår.

Indledningsvis bemærkes, at havbrug bør administreres som en diffus kilde, samt at tilsyn og egenkontrol skal tilpasses dette. Dette fremgår også af et andet notat, som vi har fremsendt i forbindelse med havbrugsgennemgangen¹. Et havbrug har en diffus tilførsel af næringsstoffer til havmiljøet, som ikke er direkte målbare, og næringsstoffabet fra et havbrug kan kun beregnes.

Dansk Akvakultur er interesseret i, at der udføres et tilsyn der sikre, at havbrugenes miljøforhold er velbetydte, så der ikke kan være tvivl om havbrugene overholder deres miljøgodkendelser.

Nærværende notat forholder sig kun til tilsyn og ikke til egenkontrol.

Nedenfor er angivet forslag til relevante delelementer i et miljøtilsyn for et havbrug.

Udledning af næringsstoffer:

Tilsyn med overholdelse af udledningskrav kan kun foregå ved beregning. Udledningen beregnes vha. en massebalance på grundlag af data for tilførte sættefisk, udfodring, døde fisk, slægtede fisk samt evt. undslupne fisk. Virksomheden skal kunne stille de ønskede oplysninger til rådighed.

De daglige registrerede produktionsdata såsom foderforbrug, antal døde fisk og evt. temperatur og ilt, der fremgår af miljøgodkendelsens vilkår, opsamlles i et dataark hos virksomhederne. Virksomheden skal kunne stille de ønskede oplysninger til rådighed.

- Et havbrugs udledning kan gennemgås for den foregående sæson i forhold til virksomhedens indsendte data.
- På tilsynspunktet for tilsynet kan virksomheden fremvise havbrugets samlede foderforbrug til d.d., antal døde fisk samt den samlede udsatte mængde fisk pr. bur.

Foder:

Anvendt foder vurderes i forhold til mængder og indhold. Foderregnskab skal stilles til rådighed ved tilsynet, således at virksomheden skal kunne redegøre for de indkøbte fodemængder. Datablade for det anvendte foder, skal kunne stilles til rådighed til beregning af udledning.

¹ Jf. notat fra Dansk Akvakultur fremsendt 15. maj 2019: Forslag til forbedret regulering og kompetencefordeling - havbrugsgennemgang

- Anvendt foder vurderes i forhold til mængder og indhold af næringsstoffer.
- Såfremt virksomheden har flere havbrug, skal der redegøres for foderets fordeling til de enkelte anlæg.

Antifouling/impregnering af net:

Antifouling foregår enten hos underleverandør eller hos virksomheden.

- Mængden af anvendt antifouling vurderes i forhold til miljøgodkendelsens krav. Såfremt virksomheden selv påfører antifouling på nettene, gennemgås proceduren for dette herunder bortskaffelse af spildevand. Der skal kunne fremvises produktblade på det anvendte antifouling efter anmodning.

Foderlægemiddel:

Forbruget af foderlægemiddel er afhængigt af udefrakommende faktorer såsom temperatur. Mange havbrug anvender ikke foderlægemiddel hvert år, og i nogle tilfælde er det kun en delmængde af burene, der er behandlet.

- Anvendt medicin (aktivt stof), behandlingsperiode, antal behandlede bure og antal behandlinger vurderes i forhold til miljøgodkendelsens krav. Dyrlegeordinationer skal kunne fremvises for at vise årets anvendelse af foderlægemiddel for det enkelte havbrug på tilsynstidspunktet.

Affald:

Virksomheden skal kunne stille ønskede oplysninger til rådighed vedr. bortskaffelse af affald herunder bortskaffelse af døde fisk.

Egenkontrol:

Virksomheden fremsender efter hver sæson resultater af egenkontrol til tilsynsmyndigheden.

- På baggrund af de seneste års indsendte egenkontrol vurderes det, om der er grundlag for tilretninger i egenkontrollen.

Produktionsstedet (havbrug, foderskib og havn):

- Ved tilsyn kan placering af anlæg, opdrættet fiskeart, procedure for opsamling af døde fisk samt procedure for udfodring kontrolleres. Virksomheden skal kunne fremvise oplysninger om indkøb af sættefisk hvoraf artsnavn fremgår.
- Ved tilsyn kontrolleres opbevaring af foder og evt. brændstof.

Med venlig hilsen

Dansk Akvakultur



Lisbeth Jess Plesner

Bilag 8.3 Havbrugsudredning: forslag til forbedret regulering og kompetencefordeling



Til Miljø- og Fødevarerministeriet

15. maj 2019

Forslag til forbedret regulering og kompetencefordeling - havbrugsgennemgang

Gennem de seneste 20 år har skiftende regeringer haft en række ambitiøse vækststrategier for både havbrug og dambrug^{1, 2, 3}. Erhvervet og samfundet har i forlængelse af de politiske intentioner investeret massivt i miljø- og teknologiudvikling, foderudvikling, teknologi-afprøvning, modernisering mm. inden for akvakultur. Erhvervet har fremsendt og bekostet en lang række ansøgninger om bl.a. nye havbrug indeholdende omfattende VVM-redegørelser og habitatkonsekvensvurderinger, der alle kommer frem til, at de ansøgte havbrug ikke vil medføre en væsentlig påvirkning på miljø- og naturforhold. Alt dette til trods er det ikke lykkedes Miljø- og Fødevarerministeriet at gennemføre et forvaltnings- og administrationsgrundlag, så der kan gives miljøgodkendelser, som ikke er blevet anket/hjemvist/bremset/skulle afvente sagsbehandling osv., hvilket har medført, at den ønskede vækst inden for akvakultur er udeblevet.

Dansk Akvakultur har i nedenstående oplyst forslag til forbedret regulerings- og kompetencefordeling for havbrug, som ministeriet opfordres til at medtage i den igangværende gennemgang af havbrugsområdet.

Forslagene præsenteres i prioriteret rækkefølge, idet Dansk Akvakultur overordnet prioriterer tiltag, der kan understøtte miljøgodkendelse af eksisterende havbrug i forhold til tiltag, der kan understøtte miljøgodkendelse af nye havbrug.

Derudover fremsendes et notat som på baggrund af fem havbrugscases, oplyster Dansk Akvakulturs vurdering af årsager til de manglende afgørelser og den manglende udvikling og vækst.

Tiltag der især kan understøtte miljøgodkendelse af eksisterende havbrug

1. Habitatbekendtgørelsens præmis om "væsentlig påvirkning"

Miljø- og Fødevarerklagenævnet har hjemvist eller ophævet en række miljøgodkendelser af havbrug. For at imødegå dette er det i den politisk aftale om vækstplan for akvakultur fra juni 2016 besluttet, at habi-

¹ Dansk Akvakultur i vækst, 2016: https://mfvm.dk/fileadmin/user_upload/MFVM/Publikationer/Aftaletekst_Dansk_akvakultur_i_vækst.pdf

² Strategi for akvakultur 2014 - 2020 https://mst.dk/media/147844/strategi_for_baseret_og_udvikling_af_akvakultursektoren_i_danmark_2014-2020.pdf

³ Handleplan for fiskeri og akvakultur 2006 <https://mst.dk/media/mst/Attachments/2/Handlingsplanforfiskeriogakvakultur2006.pdf>

tatvejledningen skal revideres, og at det bl.a. vil indebære en ajourføring af retspraksis på havbrugsområdet. Nævnets begrundelse for hjemvisning eller ophævelse er typisk, at risiko for skade på Natura-2000 områders udpegningsgrundlag ikke kan udelukkes. Med denne praksis er det reelt umuligt at opfylde dokumentationskravet.

Forslag 1:

I vejledningen skal der opstilles objektive og præcise kriterier, som kan anvendes til vurdering af risiko for "væsentlig påvirkning"

2. Regulering af næringsstoffer og habitatregler

Eksisterende havbrug er reguleret af en rammegodkendelse med max kvoter for N, P og/eller anvendt foder. En regulering på kvoter indebærer, at produktionen afgrænses af den parameter, hvor udledningsloftet nås først, samt at kvoterne oftest ikke vil blive anvendt fuld ud pga. varierende produktionsforhold. Alle eksisterende havbrug er indregnet i baggrundsbelastningen for vandområdeplanerne og for Natura 2000-planerne, og der er ikke medtaget en indsats mod dem hverken i forhold til opnåelse af god tilstand i vandområdeplanerne eller i Natura 2000-planerne.

Forslag 2:

I forbindelse med revurdering af tilladelser/godkendelser skal kvoterne videreføres, da det styrker virksomhedernes incitament til at anvende mere ressourceeffektive teknologier.

3. Hurtigere sagsbehandling i 2. instans ved Miljø- og Fødevareklagenævnet

Det er problematisk, at en klage til 2. instans sætter anden sagsbehandling i stå, da hovedparten af alle havbrugsafgørelser påklages. Det skyldes bl.a. en hovedregel om, at der ikke træffes afgørelser i 1. instans, så længe tilsvarende sager er under behandling i 2. instans.

Forslag 3:

Der skal tages initiativ til at sikre en hurtigere sagsbehandling i 2. instans, og den anførte hovedregel skal fjernes, medmindre der foreligger en aftale mellem virksomhed og myndighed.

4. Kompetencefordeling

Ved kompetencefordelingen mellem kommuner og Miljøstyrelsen lægges til grund, at kommunerne er miljømyndighed for øvrige virksomheder og landbrug inden for vandområdeplanerens grænser, og at kommunerne har et særligt kendskab til lokale interesser og interessenter.

Forslag 4:

Kommunerne bliver miljømyndighed for havbrug placeret inden for vandområdeplaner, mens Miljøstyrelsen forbliver myndighed for havbrug placeret uden for vandområdeplaner.

5. Samtidighed med placeringstilladelse og miljøgodkendelse

For havbrug bør placeringstilladelse behandles samtidig med miljøgodkendelser, da de skal fornyes/revurderes med samme kadence (hvert tiende år). Det vil følge praksis for dambrug, hvor der er samtidighed med miljøgodkendelse og vandindvindingstilladelse. Samtidighed og samme myndighedskompetence vil smidiggøre og forenkle processen.

Forslag 5:

Placeringstilladelse og miljøgodkendelse samles under den samme myndighed, og der skal ske en samtidig behandling af placeringstilladelse og miljøgodkendelse

6. Frivillig flytning af havbrug og opnåelse af miljøforbedringer

Der skal tilvejebringes et regelsæt for flytning og evt. sammenlægning af havbrug til en mere "miljørobust" lokalitet, så miljøeffekten kan minimeres og samdriftsfordele opnås. For nuværende medfører flytning af et havbrug til en mere miljørobust lokalitet, både indenfor og imellem de fastsatte vandområder, at havbruget skal betragtes som en ny virksomhed i forhold til VVM- og habitatregler, hvilket de facto medfører, at det ikke er realistisk muligt. Med andre ord forhindrer de nuværende regler muligheder for miljøforbedringer.

Forslag 6:

Der skal opstilles regler, der kan understøtte frivillig flytning af et havbrug til en mere miljørobust lokalitet.

7. Regulering af medicin og hjælpestoffer

En miljøgodkendelse må ikke være til hinder for miljøforbedringer, som kan opnås gennem anvendelse af et mere miljøvenligt/effektivt produkt eller metode. Desuden bør det være muligt at teste sådanne forbedringer i en tidsbegrænset periode, uden at der skal udarbejdes en ny miljøgodkendelse eller et tillæg til godkendelsen.

Forslag 7:

Inden for rammerne af en miljøgodkendelse skal der kunne meddeles tilladelse til anvendelse af et mere miljøvenligt produkt såsom medicin og antibegroningsmiddel, såfremt anvendelsen ikke vil medføre risiko for overskridelse af gældende vandkvalitetskrav.

8. Ny havbrugsvejledning

Det fremgår af strategi for bæredygtig udvikling af akvakultur, at der skal udarbejdes en vejledning om havbrug, men den eksisterende er ikke tidssvarende, og der mangler vigtige afklaringer om bl.a. habitatsregler.

Forslag 8:

Den eksisterende vejledning skal ajourføres, og der skal medtages en skabelon for udarbejdelse af miljøgodkendelse og placeringstilladelse, herunder hvorledes habitatregler skal iagttages.

9. Fælles indberetningssystem

I dag indberetter havbrugene data analogt til en række forskellige myndigheder, hvilket dels medfører mere arbejde for virksomhederne, samt at data ikke er tilgængeligt et samlet sted for virksomhederne eller myndighederne.

Forslag 9:

Der skal laves et fælles digitalt indberetningssted, således at havbrugene kun skal indberette deres data et sted, og således at myndighederne får lettere adgang til havbrugsdata.

Tiltag der især kan understøtte miljøgodkendelse af nye havbrug

10. Miljømæssigt råderum

Ifølge strategi for bæredygtig udvikling af akvakultur skal produktionsforøgelse ske inden for de til enhver tid gældende miljømæssige råderum. Ifølge vækstplan for akvakultur skal der udpeges egnede lokaliteter til nye havbrug i Kattegat, Bælthavet og Den Centrale Østersø, idet eksisterende miljømæssigt råderum skal tildeles havbrug. Miljø- og fødevareministeren har oplyst, at begrebet er en praktisk betegnelse, der karakteriserer differencen mellem den højeste miljømæssigt acceptable udledning og den aktuelle udledning. Det vil sige, at såfremt næringsstofudledningerne holdes under loftet for udledninger, vil der ifølge vurderingerne i HELCOM på sigt opnås en god miljøtilstand for det pågældende havområde. Det vil være hensigtsmæssigt at den praktiske betegnelse klart beskrives i lovgivningen.

Forslag 10:

Begrebet "miljømæssigt råderum" skal indføres i dansk lovgivning, og det miljømæssige råderum skal opgøres for de relevante vandområder for faste intervaller på f.eks. 7 år.

11. Miljøvurderinger og reduktionsbehov i harmoni med naturlige opdelinger af havområder

HELCOM inddeler Østersøen i 7 bassiner. For hvert bassin fastlægges "Maximum Allowable Input" (MAI) for kvælstof og fosfor og reduktionsbehovet for at opnå god økologisk status. Begge begreber indgår i opgørelsen af det miljømæssige råderum. Ved vurderingen af miljøtilstanden inddeler HELCOM Østersøen i 17 bassiner. Det betyder bl.a., at Danske Stræder inddeles i Storebælt, Øresund og Kiel Bugt. Ifølge den seneste miljøvurdering er der store forskelle mellem de tre vandområder. Det er efter Dansk Akvakulturs opfattelse fagligt forkert, at MAI og reduktionsbehov opgøres samlet for tre vandområder, hvor der er store forskelle i miljøvurderingen.

Forslag 11:

Danmark skal i regi af HELCOM arbejde for, at det miljømæssige råderum opgøres særskilt for hhv. Storebælt, Øresund og Kiel Bugt.

12. Administrationsgrundlag for havbrug

Som følge af den teknologiske udvikling er det nu muligt at placere havbrug i de åbne dele af de indre danske farvande. Ifølge indsatsprogram for den danske havstrategi skal der udarbejdes et administrationsgrundlag, som sætter rammerne for etablering af havbrug i de indre åbne farvande. Miljø- og fødevarerministeren har tilkendegivet, at administrationsgrundlaget vil være klart inden udgangen af 2017. Det er svære rammevilkår for akvakulturerhvervet, at det fortsat ikke foreligger.

Forslag 12:

Administrationsgrundlaget skal udarbejdes umiddelbart, og ved fortsat forsinkelse foreslås, at der administreres efter gældende juridiske regler

13. Bekendtgørelse om kompensationsopdræt

Dansk Akvakultur indstiller til, at der udarbejdes et fagligt notat, som inddrager den nyeste viden, og hvor forskellige metoder vurderes i forhold til miljøeffekter, praktisk gennemførelse og økonomiske konsekvenser. I notatet bør indgå en analyse af mulighed for at anvende bundkulturer og mulighed for, at flere havbrug kan koncentrere kompensationsopdræt på ét fælles anlæg i det relevante vandplansområde.

Forslag 13:

Det faglige notat skal udarbejdes umiddelbart og tjene som grundlag for en ny bekendtgørelse om kompensationsopdræt.

14. Revurdering af havbrug som punktkilde

Havbrug er i dag defineret som punktkilder. Dette begrundes med, at udledninger fra havbrug sker direkte i vandmiljøet, men sondringen mellem punktkilder og diffuse kilder er ikke defineret i lovgivningen. Det beror alene på en faglig/administrativ vurdering. Det er Dansk Akvakulturs opfattelse, at et havbrug placeret i de åbne indre farvande ikke kan sammenlignes med og ikke bør forvaltes som en punktkilde, der udleder kystnært. Et havbrug har en diffus tilførsel af kvælstof til havmiljøet, som ikke er direkte målbar. Kvælstoftabet fra et havbrug kan kun beregnes og ikke måles i havmiljøet.

Forslag 14:

Havbrug i de åbne indre farvande skal ikke forvaltes som punktkilder men som en diffus kilde, og konsekvenserne af dette for forvaltning og miljøvurdering af havbrug skal undersøges.

15. Forvaltning af BAT-krav i Danmark

HELCOM drøfter, om der skal udarbejdes dokumenter indeholdende retningslinjer for BAT/BEP for akvakultur. Dansk Akvakultur gør opmærksom på, at EU's BREF-dokumenter, som er udviklet under IPPC og IED-direktiverne, ikke omfatter akvakultur. BAT krav til akvakultur i Danmark er en overimplementering.

Forvaltning af BAT-krav for akvakulturanlæg i Danmark skal tage hensyn til, at der er tale om særregler for danske fiskeopdrættere i forhold til andre fiskeopdrættere i EU, og at BAT krav ikke må forringe danske akvakulturvirksomheders konkurrenceevne i EU.

Forslag 15:

Danmark skal i regi af HELCOM arbejde for, at indholdet af kommende BAT/BEP-retningslinjer for akvakultur under HELCOM ikke forringer den danske akvakultursektors internationale konkurrenceevne.

16. Kompensationsopdræt i Østersøen og undersøgelse af træflis

I HELCOM pågår en debat om, hvorvidt kompensationsopdræt kan bidrage til at opnå god økologisk tilstand i Østersøen. Ny viden peger på, at brug af træflisfiltre kan være et omkostningseffektivt middel til at reducere udledninger af kvælstof til vandmiljøet.

Forslag 16:

Danmark skal i HELCOM arbejde for, at kompensationsopdræt kan finde anvendelse som virkemiddel til at opnå de af HELCOM fastsatte reduktionsmål. Det skal i den forbindelse undersøges, om brug af træflisfiltre kan anvendes som marint virkemiddel på linje med opdræt af muslinger.

17. Lov om akvakultur

En samlet akvakulturlov vil indebære betydelige fordele og forenklinger for såvel virksomheder som myndigheder, samt medføre en større gennemsækelighed i forhold til øvrige interessenter. En lignende forenkling er gennemført i Norge i form af en samlet lov om akvakultur⁴.

Forslag 17:

Der skal ske en udredning af fordele og ulemper ved at udarbejde en samlet lov om akvakultur. Udredningen bør inddrage interessenter fra erhvervet.

Med venlig hilsen

Dansk Akvakultur

Lisbeth Jess Plesner

⁴ Lov om akvakultur: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-79>

Til Miljø- og Fødevareministeriet

15. maj 2019

Sagskatalog - havbrugsudredning

Hermed fremsendes et katalog med havbrugssager som baggrund for Miljøstyrelsens gennemgang af den hidtidige regulering af havbrugsområdet. Kataloget omfatter en beskrivelse af sagsgangen for fire eksisterende og et nyt havbrug.

Som det er ministeriet bekendt, fremsendte alle eksisterende havbrug ansøgninger om fornyet godkendelse inden for fristen den 15. marts 2014¹. Og ifølge Havbrugsvejledningen² skulle der være givet nye tilladelser i løbet af 2014.

Dansk Akvakultur gennemførte - i god tid inden 2014 - et udredningsarbejde med forventning om at kunne smidiggøre ansøgnings- og godkendelsesproceduren for revurdering af havbrugstilladelser i samarbejde med DTU-Aqua, DHI og øvrige parter³. Dette arbejde omfattede en vidensopbygning omkring havbrugenes egenkontrol, brug af medicin og hjælpestoffer, BAT samt VVM- og habitatreglerne. En del af arbejdet var en case med miljøgodkendelse af Agersø Havbrug, som fik en miljøgodkendelse den 16. april 2013 af Slagelse Kommune. Denne miljøgodkendelse blev ikke anket.

Herefter var det Dansk Akvakulturs og erhvervets forventning, at der i løbet af 2014 ville blive truffet afgørelser om fornyede miljøgodkendelser. Historien har imidlertid vist, at sådan gik det ikke!

Det bemærkes derudover, at der er indsendt en lang række ansøgninger om etableringen af nye havbrug i perioden fra cirka 2013-2015, hvor der endnu ikke er truffet afgørelse.

Dette notat vil give et bud på årsagerne til de manglende afgørelser.

Det er Dansk Akvakulturs opfattelse, at følgende årsager kan medvirke til at forklare de manglende afgørelser til de eksisterende havbrug:

- Miljøstyrelsens sagsbehandling er langstrakt - og det opleves som manglende vilje til at træffe afgørelser på sagsområdet. Det er erhvervets - og Dansk Akvakulturs - samlede opfattelse, at Miljøstyrelsen generelt har nedprioriteret ansøgninger og sagsområdet over en årrække, herunder ikke tilvejebragt et tilstrækkeligt grundlag for at kunne træffe afgørelser.
- Det samlede regelkompleks er uigennemskueligt for det samlede erhverv. Det er ikke muligt at få konkret vejledning fra Miljøstyrelsen omkring hvilke lovgivningsmæssige krav, som gælder for opnåelsen af de nødvendige tilladelser. Relevante vejledninger er forældede.
- Forvaltningen af habitatreglerne for havbrug er udtryk for en unødvendig streng fortolkning af den EU-retlige regulering på området.
- Der er ikke sammenhæng mellem udledningskvoterne i miljøgodkendelser og rammekvoterne i vandområdeplanerne.
- Sagsbehandlingstiden i Miljø- og Fødevareklagenævnet er meget lang.

¹ Bekendtgørelse om listevirksomhed § 34 stk. 3 (nr. 486 af 25. maj 2012, historisk)

² Vejledning om saltvandsbaseret fiskeopdræt nr. 9163 af 31. marts 2006.

³ Rapport: Havbrug og miljøgodkendelse (Plesner, L.J m.fl. 2013). EFF Projekt: Udredning i forhold til kommende miljøgodkendelse af havbrug jour. nr. 3744-11-k-0208, link til rapport og bilag: <https://www.danskakvakultur.dk/viden-om/rapporter/2013/?p=2>

- Der er usikkerhed hos myndighederne omkring forvaltningen af HELCOM og udmøntningen af HELCOMs anbefalinger, herunder i relation til administrationen af det miljømæssige råderum. Det er ej heller muligt for hverken erhvervet eller Dansk Akvakultur at få indsigt i de bagvedliggende, juridiske overvejelser fra Kammeradvokaten omkring Danmarks politiske og/eller retlige forpligtelser i forhold til HELCOM.
- Siden 2004 har Miljø- og Fødevareministeriet, Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen ikke kunnet imødekomme en eneste ansøgning om miljøgodkendelse af nyt havbrug i Danmark, bortset fra Endelave Havbrug, hvor godkendelsen blev trukket tilbage i det daværende Miljø- og Naturklagenævn

Det er samtidig Dansk Akvakulturs erfaring, at administrationen på havbrugsområdet er mere dialog- og løsningsorienteret, når kommunerne er miljømyndighed fremfor staten, eftersom kommunerne er tættere på virksomhederne og relevante interessenter.

Det er vores indtryk, at kommunerne ofte laver en vurdering af den enkelte sag og inddrager deres viden fra andre reguleringsområder til at træffe en afgørelse. Sagsbehandlingstiden hos kommunerne er markant kortere end ved Miljøstyrelsen. Det er således vores oplevelse, at Miljøstyrelsen i første omgang refererer stringent til lovtæksten, hvorefter sagsbehandlingen trækkes i langdrag - eller ligefrem går i stå.

Det ses derudover på flere områder, at kommunerne og Miljøstyrelsen fortolker de samme regler på væsentlig forskellig vis. Denne samme erfaring har vi gjort os i forhold til reguleringen af ferskvandsdambrug, hvor myndighedskompetencen overgik fra amterne til kommunerne i forbindelse med kommunalreformen, hvorved reguleringen af dambrug i dag opleves som mere dialog- og løsningsorienteret end i amternes tid.

Havbrugsbranchen har også i mange år ønsket at sammenlægge og flytte flere godkendte havbrugsanlæg til andre placeringer, hvor miljøpåvirkningen er væsentlig mindre end den nuværende (godkendte) placering af disse anlæg. De nuværende regler gør imidlertid, at dette arbejde ikke kan igangsættes før anlæggenes eksisterende tilladelser er på plads.

Den langsommelige behandling og nedprioritering af sagerne er således ikke til gavn for miljøet.

Kort om de udvalgte sager

Dansk Akvakultur har udvalgt en række repræsentative og illustrerende cases, som kan medvirke til at belyse nogle af de problemstillinger og udfordringer, som det samlede erhverv oplever, og som også er beskrevet oven for:

Case 1 om Bissrup Havbrug. I denne case var der megen aktivitet vedrørende en fornyet havbrugstilladelse indtil december 2015, hvor et udkast - ifølge myndighederne - skulle være på vej. Herefter var der imidlertid ingen fremdrift. Dette opleves utilfredsstillende for virksomheden, der ønsker en miljøgodkendelse af sine aktiviteter. Årsagen til denne sagsbehandling må findes i en nedprioritering af sagen.

Case 2 om Borre I Havbrug. I denne case har Hedensted Kommune et udkast til en miljøgodkendelse liggende klar, men sagen afventer afgørelse fra Miljø- og Fødevareklagenævnet om en lignende afgørelse truffet af Hedensted Kommune. Denne case henligger således som følge af en lang sagsbehandlingstid i Miljø- og Fødevareklagenævnet. Casen afventer ligeledes Miljøstyrelsens sagsbehandling vedrørende en placeringstilladelse.

Case 3 om Nordby Bugt Havbrug. I denne case har virksomheden oplevet en langsommelig sagsbehandling og manglende beslutningskraft hos Miljøstyrelsen i relation til havbrugets miljøgodkendelse. Der er derudover en særskilt problematik omkring videreførelse af den nuværende kvælstof- og fosudledningsramme for havbruget.

Case 4 om Storebælt Havbrug. I denne case har virksomheden også oplevet en langsommelig sagsbehandling hos Miljøstyrelsen i forhold til havbrugets VVM-redegørelser og miljøgodkendelse, fordi Miljøstyrelsen ikke har kunnet få retningslinjer fra Miljø- og Fødevareministeriet og Naturstyrelsen til sagsbehandlingen. I nævnte rækkefølge har udfordringerne efter at virksomheden havde indleveret VVM-redegørelsen, været:

- at Naturstyrelsen i oktober 2015 afviste sagsbehandling med henvisning til flytning af råderum for fosfor i Storebælt pga. HELCOM forpligtelser (som ikke er blevet dokumenteret),
- at Miljø- og Fødevareministeriet oplyste, at der nu var manglende råderum, fordi råderummet blev nedjusteret 2 år efter ansøgning var indsendt,
- at da projektet blev tilpasset det reducerede fosfor råderum, henviste Miljø- og Fødevareministeriet afslutningsvis til manglende administrationsgrundlag på trods af, at der foreligger både en havbrugsbekendtgørelse og regler for VVM-redegørelser, samt
- Virksomheden har søgt at imødekomme myndighedernes anmodninger om VVM-redegørelser og uddybninger, men det er fortsat vanskeligt at få indsigt i Miljø- og Fødevareministeriets forvaltningsgrundlag og de juridiske begrundelser for fortolkning og afvisning med henvisning til HELCOM, trods gentagne anmodninger herom.

Case 5 om Onsevig Havbrug: I denne sag har virksomheden oplevet en meget langsommelig klagesagsbehandling ved Miljø- og Fødevareklagenævnet. Nævnets afgørelse er efterfølgende blevet indbragt for domstolene af Dansk Akvakultur som mandatar for virksomheden, da hverken Dansk Akvakultur eller virksomheden er enige i nævnets retsopfattelse omkring forvaltningen af habitatreglerne.

En uddybning af de enkelte cases kan ses i bilag 1-5 neden for. Derudover vil der blive fremsendt et selvstændigt notat om Storebælt Havbrug.

Yderligere oplysninger omkring de enkelte sager kan fås ved henvendelse til Lisbeth Jess Plesner, Dansk Akvakultur på 22828702 eller lisbeth@danskakvakultur.dk.

Med venlig hilsen

Dansk Akvakultur

Lisbeth Jess Plesner

Bilag 1: Bisserup Havbrug (myndighed: Miljøstyrelsen).....	4
Bilag 2: Borre I Havbrug (myndighed: Hedensted Kommune)	6
Bilag 3: Nordby Bugt Havbrug (myndighed: Miljøstyrelsen).....	9
Bilag 4: Storebælt Havbrug (myndighed: Miljøstyrelsen)	12
Bilag 5: Onsevig Havbrug (myndighed: Miljøstyrelsen).....	13

Bilag 1: Bisserup Havbrug (myndighed: Miljøstyrelsen)

<u>Havbrugstilladelse og miljøgodkendelse</u>	Tidsubegrænset havbrugstilladelse fra 2004. Udledningsrammen er fastsat til 8 t N, 1 t P og 225 t foder årligt. Der blev ansøgt om fornyet miljøgodkendelse den 25.02.14.
<u>Placeringstilladelse</u>	Tilladelse fra 10.3.17 fra Fiskeristyrelsen, som udløber den 01.04.27.
<u>Vandplanområde og habitatområde</u>	Havbruget er beliggende i Smålandsfarvandet. Det er ikke beliggende i et habitatområde. Der er ikke medtaget en indsats i forhold til Bisserup Havbrug i vandområdeplanen eller relevante habitatområdeplaner.
<u>Øvrige bemærkninger</u>	Havbruget blev godkendt som økologisk havbrug i 2010 af Fødevarestyrelsen.
<u>Aktuel status</u>	Miljøstyrelsen har sat arbejdet med revurdering af miljøgodkendelsen i stå i 2015, og der er ikke sket nogen fremdrift siden da trods gentagne opfordringer fra virksomheden, der således har et ønske om en fornyet godkendelse. Havbruget har ellers fulgt sagen tæt og sendt en revideret version af ansøgningen, besvaret Miljøstyrelsens supplerende spørgsmål, bekostet en supplerende modelberegning fra DHI vedrørende havbrugets effekt samt holdt møde med Miljøstyrelsen i sagen. Miljøstyrelsen meddelte den 10.12.15 at et udkast snart var klar. Miljøstyrelsen har den 10.12.15 skrevet, at arbejdet med miljøgodkendelse af dette havbrug var en mindre presserende opgave, som derfor blev nedprioriteret!
<u>Udfordringer</u>	Den hidtidige sagsgang er udtryk for mangel på sagsbehandling og fremdrift fra Miljøstyrelsens side. Miljøstyrelsen mangler stadig at træffe afgørelse i sagen. Forskelligt krav til foder i økologisk og traditionelt havbrug. Havbruget er blevet pålagt en meget høj brugerbetaling for myndighedernes sagsbehandling.
<u>Tilsyn</u>	Miljøstyrelsen har ført tilsyn på havbruget i 2014 (den 17.09.14) og i 2017 (den 20.06.17). Virksomheden har udført årlige egenkontroller, hvor resultaterne heraf er fremsendt til Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen har ikke udført tilsyn på havbruget i 2015, 2016 og 2018 på trods af, at virksomheden har udtrykt ønske om dialog og tilsyn over for Miljøstyrelsen.

Oversigt over hidtidige ansøgninger, afgørelser, godkendelser og tilladelser

- 1986: Bisserup Havbrug blev etableret.
- 29.03.2004: Vestsjællands Amt meddelte en tidsubegrænset havbrugstilladelse. Udledningsrammen er fastsat til 8 t N, 1 t P og 225 t foder årligt.
- 2010: Havbruget blev godkendt som et økologisk havbrug.
- 25.02.2014: Virksomheden fremsendte ansøgning til Miljøstyrelsen om miljøgodkendelse til fortsat drift.
- 20.08.2014: Miljøstyrelsen fremsendte e-mail til virksomheden med supplerende spørgsmål til ansøgningen om miljøgodkendelse.
- 17.09.2014: Møde på Bisserup Havbrug vedrørende miljøgodkendelse og tilsyn med repræsentanter fra Miljøstyrelsen, Dansk Akvakultur og virksomheden.
- 13.11.2014: Virksomheden indsendte en revideret ansøgning om miljøgodkendelse inklusiv et notat med modelberegning af DHI af 05.11.14. Notat vedrørte virkningen af havbrugsproduktion ved Bisserup Havbrug på TN og TP i Smålandsfarvandet samt mulig anvendelse af medicin.
- 22.03.2015: Miljøstyrelsen fremsendte e-mail til virksomheden med anmodning om at modtage supplerende oplysninger.
- 24.03.2015: Miljøstyrelsen fremsendte e-mail til virksomheden med oplysning om, at sagen ville blive håndteret af en ny sagsbehandler fra Miljøstyrelsen.
- 09.12.2015: Miljøstyrelsen fremsendte regning på DKK 50.144. Regningen angik brugerbetaling for tilsyn og sagsbehandling. Det blev oplyst, at der er blandt andet er anvendt 145,5 sagsbehandlingstimer vedrørende miljøgodkendelsen i 2015.
- 10.12.2015: Miljøstyrelsen fremsendte følgende e-mail til virksomheden (vores understregning): *"Det kan oplyses, at arbejdet med miljøgodkendelsen er tæt på at være afsluttet, bortset fra en vurdering iht. bekendtgørelsen om VVM af havbrug beliggende længere end 1 sømil fra kysten. En stor del af det resterende arbejde vil således ikke være underlagt brugerbetaling."*
- 10.12.2015: Miljøstyrelsen fremsendte følgende e-mail til virksomheden (vores understregning): *"Arbejdet med din miljøgodkendelse har igen ligget stille i et par måneder. Det er sådan her i MST Virksomheder, at når der er travlt, bliver de mindre presserende opgaver nedprioriteret. Heriblandt falder din miljøgodkendelse ofte, idet du jo har en gældende havbrugstilladelse, som gælder indtil du får en ny miljøgodkendelse. Nu mangler der dog ikke så meget, og jeg håber derfor snart at have et udkast klar."*

Bilag 2: Borre I Havbrug (myndighed: Hedensted Kommune)

<u>Havbrugstilladelse og miljøgodkendelse</u>	Havbrugstilladelse fra 1992 gældende til udgangen af 2004. Udledningsrammen er fastsat til 6,9 t N og 0,8 t P årligt. Der er ligeledes meddelt ændringer i denne tilladelse i 1993, 1994, 1997 og 1998. Der blev ansøgt om fornyet miljøgodkendelse den 10.03.2014.
<u>Placeringstilladelse</u>	Tilladelse fra 19.01.1993 fra Fiskeristyrelsen. Der blev ansøgt om fornyet placeringstilladelse den 26.02.18 ved Miljøstyrelsen.
<u>Vandplanområde og habitatområde</u>	Havbruget udledes til Horsens yderfjord med hovedvandsopland: 1.9 Horsens Fjord. Der er ikke medtaget en indsats i forhold til Borre I Havbrug i vandområdeplanen eller relevante habitatområdeplaner.
<u>Aktuel status</u>	Hedensted Kommunes sagsbehandling af en fornyet miljøgodkendelse har stået stille fra ansøgningstidspunktet i 2014 og frem til nu. Hedensted Kommune har et udkast klar, men sagen afventer Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelse i en sag vedrørende en tilsvarende ansøgning omkring Hundshage Havbrug. I udkastet til miljøgodkendelsen har Hedensted Kommune medtaget de eksisterende udledningsrammer. Det er Hedensted Kommunes opfattelse, at den nuværende udledningsramme, der er for dette og andre havbrug, fortsat kan udnyttes fuldt ud, og at det kan forventes at blive videreført i en kommende miljøgodkendelse, medmindre en konkret vurdering af påvirkning af vandområdet modsiger dette. Virksomhedens egenkontrol gennemføres og indrapporteres årligt. Virksomheden har indsendt ansøgning om forlængelse af placeringstilladelsen for havbruget til Miljøstyrelsen som ny myndighed på området i februar 2018. Ansøgningen er endnu ikke behandlet af Miljøstyrelsen. Virksomheden har - efter forhåndsgodkendelse fra Hedensted Kommune - fremsendt følgende skrivelse til Miljøstyrelsen: "<i>Nuværende placeringstilladelse for Borre I havbrug er udløbet, og vi har haft løbende kommunikation med Hedensted Kommune, som</i>

	<i>i dag er ansvarlig miljømyndighed, omkring tidsmæssig samkøring af godkendelser for både placering og miljøforhold. Derfor har vi i god tro afventet en opstart på sagsbehandling af vores ansøgning om miljøgodkendelse, så dette arbejde kunne samstemmes med vores genanmodning om placeringstilladelse."</i>
<u>Udfordringer</u>	Miljø- og Fødevarerklagenævnets meget lange sagsbehandlingstid er en stor udfordring for virksomheden, idet denne sag afventer afgørelse i en klagesag vedrørende Hundshage Havbrug. Denne afgørelse vil have direkte indflydelse på, hvordan Hedensted Kommune skal sagsbehandle kommunens resterende havbrug, hvorfor der er forståelsen mellem virksomheden og kommunen om, at den videre sagsbehandling pt. afventer denne afgørelse. Det er derudover en udfordring for virksomheden, at Miljøstyrelsen endnu ikke har behandlet dennes ansøgning fra februar 2018 om placeringstilladelse. Det er samtidig opfattelsen, at Miljøstyrelsen anlægger en overfortolkning af reglerne og/eller unødigt streng praksis. Det er derudover Miljøstyrelsen opfattelse, at selve placeringstilladelsen skal habitatvurderes, selvom placeringstilladelsen alene angår havbrugets position i havet - og dermed ikke selve aktiviteten. Dette oplever virksomheden også som en problematisk opfattelse.
<u>Tilsyn</u>	Hedensted Kommune har ført tilsyn med havbruget i 2015 og 2017. Virksomheden har udført årlige egenkontroller, hvor resultaterne heraf er fremsendt til Hedensted Kommune.

Oversigt over hidtidige ansøgninger, afgørelser, godkendelser og tilladelser

- 19.10.1992 Vejle Amt meddeler havbrugstilladelse gældende fra 01.01.1993 til 31.12.1997. Udlæsningsrammen blev fra 01.01.1997 fastsat til maksimalt 6,9 t N og 0,8 t P.
- 11.12.1992 Havbrugstilladelsen påklages af tredjemand. Amtet oplyser i sagen, at der i sedimentprøver (forår og efterår, 1981-1987) ikke ses en ophobning af aflejret materiale fra år til år. Faunaundersøgelser ved havbruget viser en dominans af "forureningstolerante" muslinger, og der ses ikke en ændring over årene. Endvidere viser videoundersøgelser kun en påvirkning i området omkring havbrugene
- 19.01.1993 Fiskeriministeriet meddeler placeringstilladelse Borre I Havbrug.
- 03.12.1993 Miljøstyrelsen træffer afgørelse i klagesagen ved at stadfæste Vejle Amts havbrugstilladelse til fortsat drift med enkelte tilføjelser i relation til udløb af tilladelsen og foderforbrug.

- 21.04.1994 Virksomheden aftaler med Vejle Amt, at de varetager den fremtidige egenkontrol med hensyn til indsamling af sedimentprøver og analyser heraf.
- 07.03.1997 Vejle amt meddeler tilladelse til anvendelse af 190 t foder med en uændret ramme for udledning af næringsstoffer.
- 21.07.1997 Vejle Amt meddeler et nyt vilkår om, at virksomheden kan overføre 10 procent af foderforbruget fra ét år til det efterfølgende år.
- 02.01.1998 Fødevareministeriet meddeler tilladelse til fortsat drift gældende til udgangen af 2004.
- 24.03.1998 Vejle Amt meddeler tilladelse til overførsel af 10 procent af virksomhedens foderforbrug fra 1997 til 1998.
- 10.03.2014 Virksomheden indgiver ansøgning om miljøgodkendelse af Borre I Havbrug.

Bilag 3: Nordby Bugt Havbrug (myndighed: Miljøstyrelsen)

<u>Havbrugstilladelse og miljøgodkendelse</u>	Tidsubegrænset havbrugstilladelse fra 1994. Udledningsrammen er fastsat til 13 t N, 1,42 t P og 250 t foder årligt. Der er meddelt ændringer i denne tilladelse i 1995. Der blev ansøgt om fornyet miljøgodkendelse i marts 2014.
<u>Placeringstilladelse</u>	Tilladelse fra 04.05.1995 fra Fiskeristyrelsen på tidsubegrænsede vilkår. Der blev ansøgt om fornyet placeringstilladelse den 26.02.18 ved Miljøstyrelsen.
<u>Vandplanområde og habitatområde</u>	Der udledes til kystvandområde nummer 219: Aarhus Bugt syd, Samsø og nordlige Lillebælt samt hovedvandopland: 1.7 Aarhus Bugt. Der er ikke medtaget en indsats i forhold til Nordby Bugt Havbrug i vandområdeplanen eller relevante habitatområdeplaner.
<u>Aktuel status</u>	Miljøstyrelsens sagsbehandling af en revideret miljøgodkendelse har stået stille fra marts 2016 til slutningen af 2016. Miljøstyrelsen sendte den 16.12.2016 et nyt udkast til miljøgodkendelse til virksomheden. I dette udkast er de eksisterende udledningsrammer reduceret fra 13 t N og 1,42 t P til 8,5 t N og 0,9 t P. Miljøstyrelsens begrundelse herfor er, at rammevilkårene skal fastsættes ud fra de seneste 5 års udledning. Det er imidlertid virksomhedens opfattelse, at en listevirksomheds gennemsnitlige udledning de seneste år ikke kan danne baggrund for fastsættelsen af en ny ramme-/produktionstilladelse, idet der er tale om en rammegodkendelse, hvor produktionen altid vil blive planlagt til at ligge under den godkendte ramme, og hvor der kan forekomme naturlige produktionsudsving. På foranledning af virksomheden blev sagsbehandlingen af miljøgodkendelsen derfor sat i bero indtil bekendtgørelse nr. 1327 af 26. november 2018 om indfasning af kvælstof til akvakulturer - hvervet var endeligt på plads hos Miljøstyrelsen. Virksomheden har i marts 2019 indsendt ansøgning til Miljøstyrelsen om tildeling af supplerende N til havbruget, således virksomhedens fulde N-ramme er medtaget i plansammenhæng (vandområdeplanerne).

	Virksomheden har indsendt ansøgning om forlængelse af placeringstilladelsen for havbruget til Miljøstyrelsen som ny myndighed på området i februar 2018. Ansøgningen er endnu ikke behandlet af Miljøstyrelsen.
<u>Udfordringer</u>	Miljøstyrelsens langsommelige sagsbehandling opleves som udfordrende for virksomheden - og virksomheden efterlyser beslutningskraft og handling hos Miljøstyrelsens sagsbehandlere. Det anses derudover meget problematisk, at havbrugets rammevilkår nedskæres på et utilstrækkeligt grundlag. Virksomheden gives derudover påbud og indskærpelser på emner som skyldes Miljøstyrelsens egne forglemmelser, og som <u>ikke</u> har miljømæssig betydning. Det seneste eksempel herpå angår indholdet af zink i imprægneringsmidlet, hvor Miljøstyrelsen har været bekendt med, at dette stof har været anvendt i flere år. Det er i sig selv også problematisk, at sagsbehandlingstiden i forhold til færdiggørelsen af tilsynsrapporter og behandlingen af ansøgninger om tilretninger vedrørende hjælpepestoffer er langsommelig. I flere tilfælde tager det op til 7 måneder fra start til afslutning/henstilling af sagen. I relation til virksomhedens placeringstilladelse er det problematisk, at ansøgning herom blev indsendt i februar 2018, men at sagen endnu ikke er behandlet af Miljøstyrelsen. Det bemærkes, at virksomheden placeringstilladelse af 04.05.1995 blev meddelt på tidsubegrænsede vilkår. Virksomheden har - naturligt - derfor indrettet sig i tillid hertil. Det er derudover Miljøstyrelsen opfattelse, at selve placeringstilladelsen skal habitatvurderes, selvom placeringstilladelsen alene angår havbrugets position i havet - og dermed ikke selve aktiviteten. Dette oplever virksomheden også som en problematisk opfattelse.
<u>Tilsyn</u>	Miljøstyrelsen har udført tilsyn med virksomheden i 2014 og 2017. Virksomheden har udført årlige egenkontroller, hvor resultaterne heraf er fremsendt til Miljøstyrelsen.

Oversigt over hidtidige ansøgninger, afgørelser, godkendelser og tilladelser

1994 (okt.) Århus Amt meddeler havbrugstilladelse. Udledningsrammen blev fastsat til maksimalt 16,4 t N, 1,7 t P og 335 t foder.

- 1994 (okt.) Århus Amts havbrugstilladelse påklages af Danmarks Sportsfiskerforbundet.
- 1995 (marts) Udledningsrammen i havbrugstilladelsen ændres til maksimalt 13 t N, 1,42 t P og 250 t foder. Alle øvrige vilkår fastholdes. Miljøstyrelsen vurderer ligeledes, at havbruget ikke har en direkte på ramsar- og EU-fuglebeskyttelsesområdet syd for havbruget.
- 04.05.1995 Havbruget meddeles en tidsubegrænset placeringstilladelse.
- 1998 (april) Århus Amt meddeler ændrede vilkår for havbrugets egenkontrol, idet der sker en reduktion af prøvetagningsstationerne. Der meddeles derudover lempede vilkår på baggrund af tidligere analyseresultater.
- 2007 (juni) Århus Kommune meddeler tilladelse til anvendelse af medicin og maksimalt 50 kg kobber til imprægnering.
- 2011 (juni) Afgørelse om udledning af medicin og hjælpestoffer.
- 2014 (marts) Virksomheder indgiver ansøgning om miljøgodkendelse med en udledningsramme på 13 t N og 1,42 t P.

Bilag 4: Storebælt Havbrug (myndighed: Miljøstyrelsen)

En virksomhed har i 2014 ansøgt om tilladelse til etablering og drift af tre nye havbrug ved henholdsvis Klintholm, Sejerø og Storebælt. Sagsforløbet i de tre havbrug er rimeligt ens, hvorfor ansøgningen om Storebælt Havbrug anvendes som eksempel.

<u>Havbrugstilladelse og miljøgodkendelse</u>	Virksomheden har den 07.02.2014 ansøgt om tilladelse til etablering af et nyt havbrug med en udledningsramme på 80 t N, 9,7 t P og 2069 t foder årligt. Virksomheden indsendte en revideret ansøgning den 29.06.2018 med en udledningsramme på 8,1 t N, 1 t P og 213,3 t årligt.
<u>Placeringstilladelse</u>	Virksomheden ansøgte ligeledes om placeringstilladelse den 07.02.2014.
<u>Vandplanområde og habitatområde</u>	Havbruget vil være beliggende i Storebælt, som ikke er et habitatområde. Havbruget vil være beliggende henholdsvis 13 km og 7 km fra nærmest habitatområder (nummer 109 og 116).
<u>Aktuel status</u>	Den reviderede ansøgning samt VVM-redegørelse af 29.06.2018, som tager hensyn til det miljømæssige råderum, som tidligere er blevet oplyst af myndighederne, er ikke behandlet af Miljøstyrelsen. Der har undervejs været i det hidtidige sagsforløb en meget omfattende korrespondance og mødeaktivitet med relevante myndigheder, herunder Miljøstyrelsen.
<u>Udfordringer</u>	Miljøstyrelsens langsommelige sagsbehandling opleves som udfordrende for virksomheden - og virksomheden efterlyser beslutningskraft og handling hos Miljøstyrelsens sagsbehandlere. Det anses derudover meget problematisk, at virksomheden ikke kan indsigte i eller vejledning om administrationen af det miljømæssige råderum og betydning af HELCOM. Dette er særligt udtalt, når virksomheden netop har indgivet en revideret ansøgning, som - efter det af myndighederne oplyste - skulle falde inden for det miljømæssige råderum.

Bilag 5: Onsevig Havbrug (myndighed: Miljøstyrelsen)

<u>Havbrugstilladelse og miljøgodkendelse</u>	Tidsubegrænset havbrugstilladelse. Udledningsrammen er fastsat til 16,47 t N og 1,83 t P, Der blev ansøgt om fornyet miljøgodkendelse den 14. marts 2014.
<u>Placeringstilladelse</u>	03.05.2017 (NaturErhvervstyrelsen).
<u>Vandplanområde og habitatområde</u>	Havbruget udleder til 2.5 Smålandsfarvandet (Vanddistrikt II - Sjælland). Havbruget ligger udenfor habitatområder, og de nærmeste habitatområder er beliggende henholdsvis 12,4 km (nummer 162), 10,5 km (nummer 170) og 1,7 km (nummer 173) fra havbruget. Der er ikke medtaget en indsats i forhold til Onsevig Havbrug i vandområdeplanen eller relevante habitatområdeplaner.
<u>Aktuel status</u>	Miljøgodkendelse udstedt af Miljøstyrelsen blev påklaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet, som hjemviste den til fornyet behandling ved Miljøstyrelsen. Denne afgørelse er blevet indbragt for domstolene.
<u>Tilsyn</u>	Miljøstyrelsen har udført tilsyn med virksomheden i 2015 og 2018. Virksomheden har udført årlige egenkontroller, hvor resultaterne heraf er fremsendt til Miljøstyrelsen.

Historikken for Onsevig Havbrug

Havbruget blev etableret i 1992 (med tilladelse fra både Storestrøms Amt og Fiskeristyrelsen). I 1998 blev havbruget overdraget til den nuværende ejer. I 1999 blev havbrugsområdet flyttet til sin nuværende placering, og nye placering- og drifts tilladelser bliver givet. I 2003 blev der søgt om 0,87 t ekstra N stof, således at udledning blev 16,47 t N. Denne ansøgning blev indgivet som reaktion på et brev fra Storestrøms Amt afsendt den 5. februar 2003, hvori det blev oplyst, at der kunne ansøges om en øget kvælstofudledning. I 2006 blev der også søgt om tilladelse til at anvende- og udlede kobber og antibiotika til havbrugets drift.

Storestrøms Amt gav i 2006 en revideret havbrugstilladelse til Onsevig Havbrug, der medtog både indfasning af ekstra N og tilladelse til medicin og hjælpepestoffer. Tilladelsen blev påklaget, men Miljøklagenævnet stadfæstede amtets afgørelse. I samme periode fik Onsevig Havbrug sin placeringstilladelse fornyet. Selvom Storestrøms Amt gav havbrugstilladelse, var det Lolland kommune, der fik myndighedskompetence for Onsevig havbrug, da amterne blev nedlagt (december 2006).

I sommeren 2012 fik Miljøstyrelsen overdraget myndighedskompetencen for blandt andet Onsevig havbrug fra Lolland Kommune, idet havbruget ligger over 1 sømil fra kysten.

Desuden fik Onsevig Havbrug i 2017 en fornyet placeringstilladelse (NaturErhvervstyrelsen, tidligere Fiskeristyreelse).

Miljøgodkendelsesforløbet og det efterfølgende klageforløb

- | | |
|------------|--|
| 14.03.2014 | Ansøgning om miljøgodkendelse og placeringstilladelse indgives til NaturErhvervstyrelsen og Miljøstyrelsen. |
| 25.06.2014 | Opdateret ansøgning fremsendt til Miljøstyrelsen med ekstra oplysninger samt supplerende faglige notater og dokumenter med diverse analyser om modellering og prognose af udledning fra havbruget. |
| 16.12.2014 | Miljøstyrelsens offentliggørelse af miljøgodkendelse og tilladelse til direkte udledning af spildevand for Onsevig Havbrug. |
| 13.01.2015 | Danmarks Naturfredningsforening påklager denne afgørelse til Natur- og Miljøklagenævnet. |
| 05.04.2016 | Natur- og Miljøklagenævnet foretager en supplerende høring af Miljøstyrelsen i klagesagen. |
| 04.05.2016 | Miljøstyrelsen fremsender supplerende bemærkninger til Natur- og Miljøklagenævnet. |
| 06.06.2017 | Miljø- og Fødevareklagenævnet fremsender udkast til afgørelsen om Onsevig havbrug i høring |
| 13.03.2018 | Miljø- og Fødevareklagenævnet træffer endelig afgørelse om, at miljøgodkendelsen skal hjemvises til fornyet behandling ved Miljøstyrelsen. |
| 11.09.2018 | Dansk Akvakultur som mandatar for den pågældende virksomhed indbringer denne afgørelse for domstolene ved at indstævne Miljø- og Fødevareklagenævnet. |

Bilag 8.5 Kromann Reumert notat vedrørende Storebælt Havbrug

NOTAT VEDRØRENDE STOREBÆLT HAVBRUG

1. INDLEDNING

Af Miljø- og Fødevareministeriets kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet af 17. januar 2019, del I, fremgår det, at der blandt andet skal foretages en gennemgang af den gældende regulering af havbrug, hvilket indbefatter *"tilladelser og godkendelser med hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven, herunder havbrugstilladelse og miljøgodkendelse, samt procedurer for at opnå disse; placeringstilladelse med hjemmel i Fiskeriloven; samt tilladelser, autorisationer og medicinordning m.m. i forhold til dyresundhed og fødevarer sikkerhed."*

Musholm A/S ("Musholm") har i den forbindelse anmodet os om at beskrive sagsbehandlingsforløbet vedrørende Storebælt Havbrug samt foretage en overordnet vurdering af de juridiske implikationer, som dette sagsbehandlingsforløb giver anledning til.

I afsnit 2 neden for har vi beskrevet den politisk-historiske kontekst for havbrug i Danmark.

I afsnit 3 har vi beskrevet den hidtidige sagsbehandlingshistorik omkring Storebælt Havbrug. For en mere detaljeret gennemgang kan der henvises til bilag 1 til dette notat.

I afsnit 4 har vi foretaget en overordnet vurdering af de juridiske problemstillinger, som sagsbehandlingshistorikken omkring Storebælt Havbrug efter vores opfattelse giver anledning til.

Afsnit 5 indeholder en kort opsummering til brug for kommissionens videre arbejde i henhold til Miljø- og Fødevareministeriets kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet.

2. DEN POLITISK-HISTORISKE KONTEKST FOR HAVBRUG I DANMARK

Skiftende regeringer i Danmark og forskellige udvalg har siden 1994 formuleret og vedtaget politiske planer for øget vækst i danske dambrug og havbrug således:

- 1994. Fødevaresektorudvalget nedsat af Socialdemokratiet, Radikale Venstre og Centrum Demokraterne udgav rapporten *Fremadrettede initiativer overfor fødevaresektoren*
- 1997. *Perspektivplan for akvakultur i Danmark* blev udgivet af Regeringen bestående af Socialdemokratiet og Radikale Venstre.

ADVOKATFIRMA
WWW.KROMANNREUMERT.COM
CVR-NR. DK 62 80 87 11

PARTNER
KIM TRENSKOW
AARHUS
TLF.: +45 38 77 43 99
MOB.: +45 20 19 74 28
KT@KROMANNREUMERT.COM

23. MAJ 2019
SAGS NR. 1051147 KT/MTG
DOK. NR. 54987507-9

- 2001. Udvalget vedr. udviklingsmulighederne for saltvandsbaseret fiskeopdræt i Danmark (Havbrugsudvalget) blev nedsat under Fødevareministeriet (Fødevarestyrelsen).
- 2003. Havbrugsudvalget udsendte sin betænkning i marts 2003.
- 2005. Regeringen - bestående af Venstre og Konservative - samt Dansk Folkeparti indgik aftaler om *Ny regulering af fiskeriet og En ny fremtid for dansk fiskeri og akvakultur*.
- 2007. Ministeriet for Fødevarer, Landbrug og Fiskeri udsendte handlingsplanen *En ny fremtid for dansk fiskeri og akvakultur* som en del af de politiske aftaler fra 2005.
- 2009. Regeringen fremlagde Grøn Vækst-planen.
- 2010. Akvakulturudvalget - nedsat af den daværende regering - fremkom med sine anbefalinger.
- 2013. Regeringen - bestående af Socialdemokratiet, Socialistisk Folkeparti samt Radikale Venstre - fremlagde sin *Strategi for bæredygtig udvikling af akvakultorsektoren i Danmark 2014-2020*.
- 2015. Regeringen, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Konservative indgik en aftale om en fødevarer- og landbrugspakke.
- 2016. Regeringen, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Konservative indgik en aftale om *Dansk Akvakultur i vækst*.

Dette skal ses i lyset af, at produktionen på danske dambrug er faldet i perioden fra 1994 til 2019, og at danske havbrugsvirksomheder ikke siden den 27. februar 2002 har opnået miljøgodkendelse til etableringen af et nyt havbrug, som ikke efterfølgende er blevet påklaget og hjemvist til fornyet behandling af de relevante klagenævne.

Det har altså ikke været muligt for Miljø- og Fødevareministeriet (og underliggende styrelser) at tilvejebringe et administrationsgrundlag, som kan sikre, at disse politiske ambitioner, aftaler og handlingsplaner kan blive ført ud i livet ved etableringen af nye havbrug i Danmark.

Dette notat omkring Storebælt Havbrug kan ses som et eksempel på Miljøstyrelsens, Naturstyrelsens samt Miljø- og Fødevareministeriets håndtering af netop en sådan ansøgning om etableringen af et nyt havbrug.

3. SAGSBEHANDLINGSHISTORIKKEN OMKRING STOREBÆLT HAVBRUG

Musholm søgte allerede i 2008 om at etablere et havbrug i Kattegat nord for Sjællands Odde. I perioden fra 2008 til 2011 blev der gennemført løbende drøftelser med Miljøministeriet samt Miljøcenter Roskilde omkring projektet.

Musholm ansøgte den 3. september 2012 om at etablere havbruget som et pilotprojekt. Miljøstyrelsen oplyste herefter den 23. november 2012, at projektet var VVM-pligtigt. På et møde den 24. januar 2013 mellem Musholm, Naturstyrelsen, Miljøstyrelsen og Miljøministeriet blev det oplyst, at en ansøgning om et 1-årigt pilotprojekt kunne myndighedsbehandles, hvis det lå uden for et vandplansområde. Pilotprojektet blev derfor flyttet til Storebælt - et havområde med miljømæssigt råderum.

I 2013 blev der givet en midlertidig 1-årig tilladelse til dette pilotprojekt. Tilladelsen blev givet i forbindelse med Musholms deltagelse i GUDP-projekt (*Grønt Udviklings- og Demonstrationsprogram*) om offshore havbrug. Der blev ligeledes meddelt en 1-årig placeringstilladelse til dette pilotprojekt.

Musholm har derfor siden 2013 arbejdet på at etablere et nyt havbrug ("Storebælt Havbrug") beliggende i Storebælt ud for Kalundborg med drift fra Reersø Havn. Havbruget blev på baggrund af møder med Naturstyrelsen, Miljøstyrelsen og Miljøministeriet placeret i et havområde uden for vandområdeplanen, hvor der ikke var reduktionsbehov for kvælstof og fosfor.

Miljøstyrelsens sagsbehandling vedrørende Storebælt Havbrug blev påbegyndt den 7. februar 2014, hvor Musholm fremsendte en VVM-anmeldelse samt ansøgning om miljøgodkendelse og placeringstilladelse til Miljøstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen.

Det oprindelige projekt baserede sig på en udledningsramme på henholdsvis 80 tons kvælstof og 9,7 tons fosfor. Udledningsrammen var begrænset således, at udledningen blev holdt indenfor det miljømæssige råderum på henholdsvis 8.945 tons for kvælstof og 58 tons for fosfor for Danske Stræder, som det var beregnet af HELCOM, DCE (Aarhus Universitet) og Bioscience (Aarhus Universitet) i 2014.

Miljøstyrelsen traf den 26. juni 2014 afgørelse om, at etableringen af Storebælt Havbrug var VVM-pligtigt. Musholm sendte derfor udkast til VVM-redegørelse for Storebælt Havbrug, som Miljøstyrelsen efterfølgende sendte i offentlig høring med en høringsfrist på 8 uger den 7. juli 2015. VVM-redegørelsen konkluderede, at havbruget ikke ville være til hindring for opfyldelse af god økologisk tilstand i de nærliggende vandplansområder.

I forbindelse med den offentlige høring afgav Naturstyrelsen den 27. september 2015 et høringssvar med bemærkning om, at der ikke var "råderum" til etableringen af Storebælt Havbrug. Den 6. oktober 2015 afgav Naturstyrelsen et supplerende høringssvar, hvori det anførtes, at der ikke var det fornødne "råderum" i Storebælt til etableringen af Storebælt Havbrug, idet "råderummet" på 58 tons fosfor skulle flyttes som følge af Danmarks forpligtelser efter HELCOM.

Dette høringssvar gav anledning til en principiel drøftelse mellem Musholm og de relevante myndigheder omkring betydningen af HELCOM og reduktionsmålene i HELCOMs minister-deklaration fra 2013 for den konkrete ansøgning.

På et møde den 9. marts 2016 med deltagere fra Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen, Musholm samt DHI blev det efter det oplyste anført fra myndighedernes side, at Danmark var både juridisk og politisk forpligtet til at overholde deklarationer og anbefalinger fra HELCOM.

Kromann Reumert udarbejdede på den baggrund efter anmodning fra Musholm et juridisk notat vedrørende HELCOM. Notatet konkluderede, at HELCOMs deklarationer og anbefalinger ikke er juridisk bindende for den danske stat eller danske myndigheder (bilag 2). Dette notat blev fremsendt til Miljøstyrelsen den 27. april 2016.

På dette møde blev det også oplyst, at Kammeradvokaten tidligere havde foretaget en juridisk vurdering af de rejste spørgsmål om HELCOM og betydningen heraf i forhold til ansøgninger om etablering af havbrug.

I det efterfølgende forløb har Musholm og Dansk Akvakultur forgæves forsøgt at opnå aktindsigt i Kammeradvokatens notat vedrørende HELCOM. Alle aktindsigtsanmodningerne vedrørende notatet om HELCOM er blevet afvist - også ved ministeriets efterfølgende behandling af spørgsmålet.

Dansk Akvakultur indledte herefter en dialog med relevante repræsentanter fra EU og sekretariatet for HELCOM i Helsinki for at forstå myndighedernes forvaltning af HELCOMs deklarationer og anbefalinger i forbindelse med havbrugsansøgninger i Danmark. I den proces har repræsentanter fra Directorate-General for Environment ved Europa-Kommissionen den 24. april 2018 udtalt, at HELCOM ikke er juridisk bindende. HELCOMs sekretariat har på et møde i Helsinki den 22. maj 2017 ligeledes bekræftet, at HELCOM ikke havde vedtaget forpligtelser til at flytte råderum for fosfor eller kvælstof mellem havområder, og at der efter HELCOMs opfattelse endnu ikke var vedtaget omregningsformler for flytning af kvælstof og fosfor. HELCOM oplyste yderligere, at konventionens deklarationer og anbefalinger ikke er juridisk bindende.

På dette tidspunkt havde Musholms ansøgning været stillet i bero siden Naturstyrelsens afvisning i september 2015 af, at der ikke var råderum til etableringen af Storebælt Havbrug.

Musholm bad herefter Miljøstyrelsen om at genoptage sagsbehandlingen vedrørende Storebælt Havbrug. Dette kvitterede Miljøstyrelsen for den 15. november 2016.

I slutningen af 2017 - den 7. november 2017 - havde Miljøstyrelsen og DHI en samtale om at revidere VVM-redegørelsen for Storebælt Havbrug, hvorefter etableringen af havbruget kunne holdes inden for det miljømæssige råderum.

Dette førte til, at Musholm den 7. februar 2018 indgav en revideret VVM-redegørelse og ansøgning til Miljøstyrelsen.

Den 3. april 2018 blev det af Miljø- og fødevarerministeren oplyst til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg, at HELCOMs reduktionsmål ikke kan anses for juridisk bindende. Denne konklusion var således også i overensstemmelse med Kromann Reumerts notat af 27. april 2016 (bilag 2).

Musholm havde forinden dette - den 16. marts 2018 - på et møde med Miljø- og Fødevarerministeriet fået oplyst, at der ifølge HELCOM fortsat var råderum for kvælstof på 8.148 tons, men at råderummet for fosfor i Danske Stræder (*Danish Straits*) var reduceret til 1 ton. På mødet blev det endvidere oplyst, at Storebælt Havbrug kunne etableres indenfor det (nu) reducerede råderum på 1 tons fosfor.

Musholm besluttede derfor efter mødet den 16. marts 2018 og efter samtaler med Miljøstyrelsen at nedjustere projektet, således at ansøgningen blev baseret på en marginal udledningsramme på 1 ton fosfor og 9,6 tons kvælstof til Storebælt. Udledningen var således - og efter Musholms opfattelse - bragt i overensstemmelse med det nye reducerede påståede "miljømæssige råderum" for Danske Stræder (*Danish Straits*). Musholm fremsendte herefter ansøgning og en revideret VVM-redegørelse til Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsen meddelte imidlertid den 15. juni 2018 Musholm, at sagsbehandlingen først kunne indledes, når der var udarbejdet et administrationsgrundlag for næringsstofudledningen i de åbne havområder.

Det er uklart, hvad der menes hermed.

Musholm har efterfølgende haft løbende kontakt med Miljøstyrelsen med henblik på at få oplyst en status på den verserende sagsbehandling, ligesom Musholm har ønsket at få svar på en række konkrete spørgsmål relateret til ansøgningen.

I den forbindelse har Miljøstyrelsen den 14. september 2018 blandt andet oplyst, at der ikke kan gives nogle informationer omkring tilvejebringelsen af administrationsgrundlaget, ligesom det heller ikke kunne oplyses, hvem Musholm i stedet kunne kontakte med henblik på vejledning eller yderligere information omkring sagsbehandlingen.

Det af Miljøstyrelsen efterlyste administrationsgrundlag er pr. dags dato og efter det oplyste endnu ikke tilvejebragt, og Musholms ansøgning omkring etableringen af Storebælt Havbrug er derfor stadig under behandling ved Miljøstyrelsen. Reelt er sagsbehandlingen dog endnu en gang sat i bero, idet administrationsgrundlaget - ifølge de seneste oplysninger - først kan forventes at foreligge i efteråret 2019.

4. VURDERING AF SAGSBEHANDLINGEN I RELATION TIL STOREBÆLT HAVBRUG

4.1 Myndighedernes vildfarelse i forhold til betydningen af HELCOM

Musholm er i dialogen med Miljøstyrelsen løbende blevet oplyst om, at Danmark er juridisk og politisk forpligtet til at overholde deklarationer fra HELCOM, og Miljøstyrelsen har lagt dette til grund ved behandlingen af Musholms konkrete ansøgning.

Dette er blandt andet sket på et møde den 9. marts 2018.

Som nævnt oven for i afsnit 3 udarbejdede Kromann Reumert derfor et notat om dette spørgsmål (dateret den 4. april 2018). I dette notat (bilag 2) blev det konkluderet, at HELCOMs anbefalinger og beslutninger om blandt andet reduktionsmål ikke er juridisk bindende for den danske stat og de danske myndigheder. Disse anbefalinger og beslutninger er derimod alene politisk bindende.

Miljøstyrelsen fik fremsendt dette notat allerede den 27. april 2018.

Kromann Reumerts konklusion på dette spørgsmål er efterfølgende blevet bekræftet officielt i flere forskellige sammenhænge. Miljø- og fødevareministeren har eksempelvis bekræftet dette i et svar på spørgsmål nr. 517 til Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg af 3. april 2018 således:

"Der er ikke bestemmelser i selve konventionen, der pålægger medlemsstaterne at nå et bestemt mål, og konventionen tillægger heller ikke HELCOM kompetence til at fastsætte bindende reduktionsmål, som skal nås inden en bestemt dato.

Det er derfor mest nærliggende at anse de reduktionsmål for kvælstof og fosfor, der er indeholdt i ministererklæringen fra 2013, som en hensigtserklæring, hvis overskridelse ikke i sig selv udgør et brud på en folkeretlig regel. (...)

Spørgsmålet om den konkrete betydning af HELCOMs reduktionsmål for udledning af næringsstoffer i relation til havbrug, vil blive fastlagt i forbindelse med et kommende administrationsgrundlag."

Denne konklusion fra ministeren fremkom omtrent 2 år efter, at Miljøstyrelsen den 27. april 2016 modtog Kromann Reumert udarbejdede notat.

I relation til dette spørgsmål kan der ligeledes henvises til Ellen Margrethe Basse: *Miljøgodkendelse af dambrug og havbrug - komplekse regler under ændring som led i udmøntning af Landbrugspakken (del II)*, TFM 2018.199, side 211:

"Den 3. april 2018 oplyste ministeren i et svar på et andet spørgsmål, at der ikke i selve konventionen er bestemmelser, der pålægger medlemsstaterne at nå et bestemt mål, ligesom der ikke i konventionen er fastlagt en kompetence til at fastsætte bindende reduktionsmål, som skal nås til en bestemt dato. Det blev fremhævet, at de reduktionsmål for kvælstof og fosfor, der er indeholdt i ministererklæringen fra 2013, derfor bør betragtes som en hensigtserklæring, hvis overskridelse ikke i sig selv udgør et brud på en folkeretning (sic!) regel."

Det må efter vores opfattelse anses for kritisabelt, at Miljøstyrelsen i en periode på cirka 2 år har undladt at sagsbehandle Musholms ansøgning under henvisning til, at det fornødne "råderum" efter HELCOM ikke var til stede for etableringen af havbruget, når det på et tidligt tidspunkt i sagsbehandlingsprocessen må have stået Miljøstyrelsen klart, at HELCOMs anbefalinger og reduktion netop ikke var juridisk forpligtende, og hvor Miljø- og Fødevarerministeren har givet udtryk for den samme retsopfattelse.

Dette har haft væsentlig betydning for den samlede sagsbehandlingstid, ligesom det har bidraget til en unødigt retsukkerhed omkring Musholms juridiske position.

I den forbindelse bemærkes det ligeledes, at forvaltningsmyndigheder har en vejledningspligt efter forvaltningslovens § 7 om god forvaltningsskik samt en ulovbestemt retsgrundsætning, jf. Niels Fenger (red.): *Forvaltningsret*, 2018 side 386. Vejledningen skal have et sådant indhold, at det undgås, at borgere og virksomheder på grund af fejl, uvidenhed eller misforståelser udsættes for retstab, jf. FOB 2018-11 samt Niels Fenger (red.): *Forvaltningsret*, 2018 side 387.

Det følger således også af FOB 2002.194, at *"vejledningen skal være så omfattende og detaljeret, at det konkrete informationsbehov imødekommes på en rimelig måde. Vejledningen bør således give borgeren fornøden orientering om de regler, der gælder på det pågældende forvaltningsområde, herunder om myndighedens praksis."*

I denne sag har Miljøstyrelsen og Naturstyrelsen efter vores opfattelse givet Musholm en fejlagtig vejledning omkring betydningen af HELCOM, selvom myndighederne har været vidende om, at HELCOMs anbefalinger og reduktionsmål ikke var juridisk bindende. Denne fejlagtige retsopfattelse på dette punkt er først blevet korrigeret 2 år efter, at Miljøstyrelsen blev bekendt med Kromann Reumerts notat om spørgsmålet af 4. april 2018. Miljøstyrelsen har således fastholdt denne retsopfattelse over for Musholm gennem en længere periode.

Hertil kommer også, at myndighederne efter det oplyste ikke har korrigeret sin retsopfattelse, som den netop blev udtrykt ved dennes høringsvar af henholdsvis den 27. september 2015 og 8. oktober 2015.

Det hører ligeledes til god forvaltningsskik, at en myndighed - in casu Miljøstyrelsen - i tilfælde, hvor den overskrider den almindelige sagsbehandlingstid af egen drift giver parten information om, hvorpå sagen beror.

Der kan i den forbindelse henvises til den rigtige praksis fra Folketingets Ombudsmand vedrørende dette spørgsmål, jf. eksempelvis FOB 2009 12-2, FOB 2009 20-8, FOB 2011 13-1, FOB 2011 13-2 og FOB 2011

14-2. I relation til Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid mv. skal der ligeledes henvises til bemærkningerne neden for i afsnit 4.2 neden for.

4.2 Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid vedrørende Storebælt Havbrug

Der er ikke fastsat generelle regler om myndighedernes sagsbehandlingstider i ansøgningssager, jf. Niels Fenger (red.): *Forvaltningsret*, 2018 side 688.

Det fremgår imidlertid af pkt. 200 og 205 i Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, at afgørelser skal træffes så hurtigt, som det er muligt og forsvarligt.

Der kan ligeledes henvises til Justitsministeriets cirkulæreskrivelse nr. 73 af 4. juni 199 om mål for hurtig sagsbehandling mv., hvori det blandt andet beskrives, at det er hensigtsmæssigt, hvis en myndighed opstiller nærmere målsætninger for, hvor hurtigt den pågældende myndighed tilstræber at kunne behandle sine sager.

Det fremgår derudover af pkt. 206 og 207 i Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven, at:

"206. Hvis en forvaltningsmyndighed som følge af sagens karakter eller den almindelige sagsbehandlingstid for den pågældende myndighed ikke kan træffe afgørelse inden kortere tid efter sagens modtagelse, bør myndigheden give den, der er part i sagen, underretning om, hvorpå sagen beror og så vidt muligt oplysning om, hvornår myndigheden regner med, at afgørelsen kan foreligge.

207. Myndigheden bør endvidere give den, der er part i sagen, underretning, når behandlingen af den konkrete sag på grund af særlige omstændigheder vil tage længere tid end sædvanligt."

Der kan samtidig henvises til Folketingets Ombudsmands udtalelse i sagen FOB 2010 20-12.

Hertil kommer også, at myndighederne bør oprette tilstrækkeligt effektive erindringssystemer til at sikre, at sager ikke henligger i længere tid, inden der træffes afgørelse, eller helt bliver glemt, jf. pkt. 205 i Justitsministeriets vejledning nr. 11740 af 4. december 1986 om forvaltningsloven.

Det følger ligeledes af praksis fra Folketingets Ombudsmand, at der ikke ved vurderingen af den generelt acceptable sagsbehandlingstid på et sagsområde kan tages hensyn til myndighedens subjektive forhold, idet vurderingen må hvile på et objektivi grundlag, jf. FOB 2011 13-1. Der kan ligeledes henvises til FOB 2017-14.

Det er vores vurdering, at Miljøstyrelsen ikke har overholdt god forvaltningsskik i relation til sagsbehandlingstiden for Storebælt Havbrug, selv når der bortses fra den periode, hvor sagsbehandlingen var sat i bero - en periode som Musholm kun nødtørfigt accepterede henset til, at der ikke var noget reelt alternativt hertil.

Selve det tidsmæssige forløb på over 5 år, som fortsat pågår, er efter vores opfattelse - og i overensstemmelse med praksis fra Folketingets Ombudsmand - således ikke i overensstemmelse med god forvaltningsskik på dette område.

5. OVERORDNEDE BETRAGTNINGER OM STOREBÆLT HAVBRUG I RELATION TIL KOMMISSIONENS ARBEJDE

Historikken om sagsbehandlingen af Musholms ansøgning om etablering af Storebælt Havbrug bør - efter Musholms opfattelse - indgå som et konkret eksempel til belysning af de eksisterende procedurer for behandling af sager om godkendelse af etablering eller udvidelse af havbrug med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, herunder havbrugstilladelse og miljøgodkendelse. Der henvises til Miljø- og Fødevareministeriets kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet af 17. januar 2019, del I, (side 2).

Sagsbehandlingen fra Miljøstyrelsens side i den konkrete sag - som ikke er unik, jf. nedenfor - opleves af Musholm som udtryk for, at miljølovgivningens regler om godkendelse af en i øvrigt lovlig aktivitet, i praksis og af Musholm ukendte årsager og hensyn, administreres på den måde, at der ikke kan opnås godkendelse.

Det er centralt i den forbindelse at bemærke, at sagsforløbet for Storebælt Havbrug ikke kan betragtes som et enestående og usædvanligt eksempel. Musholm har ligeledes ansøgt om etablering af to andre havbrug ved henholdsvis Klintholm på Møn og Sejersø. Sagsforløbet omkring disse to, nye havbrug, har væsentlige lighedspunkter med sagsforløbet omkring Storebælt Havbrug. Det samme er efter det oplyste tilfældet med ansøgninger fra andre danske havbrugsvirksomheder.

Historikken vedrørende Storebælt Havbrug illustrerer således også en generel udfordring, ikke kun for Musholm, men for det samlede havbrugserhverv i Danmark.

BILAG 1 - UDVALGTE NEDSLAG I SAGSBEHANDLINGSHISTORIKKEN VEDRØRENDE STOREBÆLT HAVBRUG

Musholm har valgt ikke at vedlægge det meget omfattende sagsmateriale i kopi til kommissionen. Musholm kan naturligvis fremsende dette helt eller delvist til kommissionen, herunder e-mailkorrespondance, ansøgningsmateriale, mødereferater mv., såfremt det ønskes af kommissionen eller af enkelte medlemmer af kommissionen.

DATO	HÆNDELSE
27. august 2013	Musholm mødes med Miljøstyrelsen vedrørende blandt andet Storebælt Havbrug.
10. november 2013	Niels Dalsgaard, Musholm fremsender e-mail til Miljøstyrelsen med forslag til mulige placeringer for blandt andet Storebælt Havbrug.
18. december 2013	Musholm mødes med Miljøstyrelsen vedrørende blandt andet Storebælt Havbrug.
7. februar 2014	Musholm fremsender VVM-anmeldelse samt ansøgning om miljøgodkendelse og placerings-tilladelse til Miljøstyrelsen og NaturErhvervstyrelsen omkring Storebælt Havbrug.
14. februar 2014	Miljøstyrelsen kvitterer for modtagelsen af disse ansøgninger fra Musholm.
26. juni 2014	Miljøstyrelsen træffer afgørelse om, at etableringen af Storebælt Havbrug er VVM-pligtig.
7. juli 2015	Miljøstyrelsen sender udkast til VVM-redegørelsen vedrørende Storebælt Havbrug i høring med en høringsfrist på 8 uger. I perioden indkommer høringssvar fra en række myndigheder.
27. september 2015	Naturstyrelsen angiver i sit høringssvar, at der ikke er økologisk råderum i relevante vandområder i henhold til vandrammedirektivet og gældende vandplaner til etableringen af Storebælt Havbrug.
6. oktober 2015	Naturstyrelsen afgiver et supplerende høringssvar, hvori det anføres, at der ikke er det fornødne råderum i havområdet "Storebælt" til etableringen af Storebælt Havbrug, idet råderummet for fosfor skal flyttes/godskrives i forhold til Østersøen - og dermed bruges til at reducere det reelle danske reduktionsbehov der.
21. januar 2016	Musholm fremsender sine kommentarer til Miljøstyrelsen til de afgivne høringssvar.
3. marts 2016	Musholm fremsender en revideret VVM-redegørelse til Miljøstyrelsen.
9. marts 2016	Der afholdes møde med deltagere fra Miljøstyrelsen, Naturstyrelsen, Musholm samt DHI. På dette møde anføres det af Naturstyrelsen, at det miljømæssige råderum for fosfor i Storebælt skal flyttes til Østersøen i forbindelse med opfyldelsen af Danmarks forpligtelser i relation til HELCOM. Det anføres ligeledes, at Danmark er juridisk og politisk forpligtet til at overholde deklarationer fra HELCOM. Der findes referater fra dette møde.
27. april 2016	Brian Thomsen fra Dansk Akvakultur fremsender et notat udarbejdet af Kromann Reumert vedrørende HELCOM til Miljøstyrelsen. I notatet konkluderes det, at HELCOMs anbefalinger ikke er juridisk bindende for Danmark.
15. november 2016	Miljøstyrelsen kvitterer for Musholms anmodning om genoptagelse af sagsbehandlingen vedrørende Storebælt Havbrug.
25. november 2016	Miljøstyrelsen bekræfter, at der pågår dialog med Naturstyrelsen vedrørende havbrugsansøgningen.
3. januar 2017	Musholm fremsender en oversigt over tidsforløbet for sagsbehandlingen vedrørende Storebælt Havbrug. Musholm anmoder om et møde Miljøstyrelsen hurtigst muligt.
9. januar 2017	Kromann Reumert søger på vegne Musholm om aktindsigt i Musholm ansøgningssag hos myndighedene, herunder Kammeradvokatens notat vedrørende HELCOM.
23. februar 2017	Det aftales, at der skal afholdes møde med repræsentanter fra Miljøstyrelsen, Musholm, DHI samt Kromann Reumert. Mødet aflyses den 22. februar 2017 af Miljøstyrelsen.

13. marts 2017	Miljøstyrelsen afviser, at Musholm kan gives aktindsigt i Kammeradvokatens notat vedrørende HELCOM. Det indbringes efterfølgende den 4. april 2017 for ministeriet.
6. april 2017	Der afholdes møde mellem Musholm og Miljøstyrelsen, hvor det aftales, at Miljøstyrelsen udarbejder "brutto/netto"-notat om miljøeffekter.
10. maj 2017	Miljø- og Fødevareministeriet opretholder Miljøstyrelsens afslag på aktindsigt i Kammeradvokatens notat vedrørende HELCOM.
22. maj 2017	Repræsentanter fra Dansk Akvakultur og Musholm mødes med HELCOM i Helsinki.
7. juni 2017	Miljø- og Fødevarestyrelsens afgørelse om afslag på aktindsigt i Kammeradvokatens notat vedrørende HELCOM påklages til Miljø- og Fødevareklagenævnet.
7. september 2017	Der afholdes møde med deltagere fra Miljøstyrelsen, Musholm samt DHI.
25. oktober 2017	Dansk Akvakultur søger om aktindsigt i Kammeradvokatens notat vedrørende HELCOM.
1. november 2017	Miljøstyrelsen afviser, at Dansk Akvakultur kan gives aktindsigt i Kammeradvokatens notat vedrørende HELCOM.
7. november 2017	Miljøstyrelsen og DHI har en samtale om revideringen af VVM-redegørelsen for Storebælt Havbrug.
17. november 2017	Miljøstyrelsen og DHI holder et møde.
1. december 2017	Miljøstyrelsen fremsender et referat fra mødet den 17. november 2017 inklusiv kommentarer til VVM-redegørelsen for Storebælt Havbrug.
7. februar 2018	Musholm indsender en revideret VVM-redegørelse for Storebælt Havbrug.
22. februar 2018	Miljø- og Fødevareministeriet fremsender et notat til Dansk Akvakultur, hvoraf det fremgår, at det miljømæssige råderum for fosfor i Storebælt er reduceret fra 134 tons til 1 tons i Storebælt.
26. februar 2018	Der afholdes møde med deltagere fra Miljø- og Fødevareministeriet, Dansk Akvakultur og Musholm.
7. marts 2018	Miljø- og fødevareminister Esben Lunde Larsen oplyser, at det er en politisk beslutning, hvordan Danmark forvalter det miljømæssige råderum i henhold til HELCOM.
16. marts 2018	Der afholdes møde med deltagere fra Miljøstyrelsen og Musholm. På mødet oplyses, at Storebælt Havbrug kunne være gennemført i henhold til den tidligere VVM-redegørelse, da der var tilstrækkeligt miljømæssigt råderum i 2015 og 2016.
22. marts 2018	Miljøstyrelsen kommenterer på Musholms reviderede VVM-redegørelse.
24. april 2018	Dansk Akvakultur og Musholm afholder møde med Directorate-General for Environment ved Europa-Kommissionen.
2. maj 2018	Musholm fremsender en mail til Miljøstyrelsen med anmodning om, at den oprindelige ansøgning om miljøgodkendelse af det fulde projekt i Storebælt behandles.
11. maj 2018	Miljøstyrelsen skriver til Musholm om nedjustering af det ansøgte projekt for Storebælt Havbrug til en udledning svarende til 1 ton fosfor.
15. juni 2018	Miljøstyrelsen meddeler Musholm, at ansøgningen ikke vil kunne færdigbehandles før, der foreligger et administrationsgrundlag for udledning af næringsstoffer til åbne havområder.
19. juni 2018	Musholm fremsender fem spørgsmål til Miljø- og Fødevareministeriet angående uklarheder i ansøgningen.
19. juni 2018	Musholm nedjusterer det ansøgte projekt til en udledning svarende til 1 ton fosfor i Storebælt og indgiver justeret ansøgning og beskrivelse herom.
20. august 2018	Embedsmanden fra Miljø- og Fødevareministeriet besvarer Musholms med en besked om, at e-mail af 19. juni 2018 var havnet i et spam-filter.

7. september 2018	Musholm genfremsender e-mailen af 19. juni 2018 til embedsmanden fra Miljø- og Fødevareministeriet.
14. september 2018	Musholm har telefonisk kontakt til Miljøstyrelsen, hvor det af Miljøstyrelsen oplyses, at der ikke kan gives nogle informationer omkring administrationsgrundlaget, ligesom det heller ikke kunne oplyse, hvem Musholm ellers kunne kontakte.
24. september 2018	Musholm fremsender en påmindelse til Miljø- og Fødevareministeriet.
28. september 2018	Embedsmanden fra Miljø- og Fødevareministeriet besvarer Musholms e-mail. Embedsmanden fra Miljø- og Fødevareministeriet undlader at besvare ét af spørgsmålene med den begrundelse, at Musholms mail af 19. juni 2018 var havnet i et spam-filter. Musholm har dog genfremsendt alle spørgsmål den 7. september 2018.
2. oktober 2018	Musholm genfremsender det pågældende spørgsmål til embedsmanden fra Miljø- og Fødevareministeriet.
5. oktober 2018	Musholm fremsender en mail til Miljøstyrelsen med anmodning om at påbegynde den egentlige sagsbehandling af den indsendte, reviderede ansøgning på det eksisterende administrationsgrundlag.
13. februar 2018	Musholm beder Miljø- og Fødevareministeriet om oplysninger omkring tidsplanen for, hvornår administrationsgrundlaget for havbrug færdiggøres.
14. marts 2018	Miljø- og Fødevareministeriet oplyser, at administrationsgrundlaget forventes færdiggjort omkring sommerferien, hvor Havstrategi II foreligger. Det kan dog forsinkes, hvis revideringen af NOVANA-programmet medfører andre – skærpede – sikkerhedsmargener.

Bilag 8.6 Kromann Reumert notat vedrørende havbrugsbekendtgørelsen

NOTAT VEDRØRENDE HAVBRUGSBEKENDTGØRELSEN

1. INDLEDNING

Af Miljø- og Fødevareministeriets kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet af 17. januar 2019, del I, fremgår det, at der blandt andet skal foretages en gennemgang af den gældende regulering af havbrug, hvilket indbefatter *"tilladelser og godkendelser med hjemmel i Miljøbeskyttelsesloven, herunder havbrugstilladelse og miljøgodkendelse, samt procedurer for at opnå disse; placeringsstilladelse med hjemmel i Fiskeriloven; samt tilladelser, autorisationer og medicinordninger m.m. i forhold til dyresundhed og fødevarer sikkerhed."*

Musholm A/S ("Musholm") har i den forbindelse anmodet os om at beskrive baggrunden for tilvejebringelsen af den seneste bekendtgørelse om placering om havbrug (nr. 1489 af 6. december 2016) om placering af havbrug (herefter betegnet havbrugsbekendtgørelsen) samt foretage en overordnet vurdering af de juridiske implikationer, som dette forløb gav - og fortsat giver - anledning til.

I afsnit 2 har vi beskrevet baggrunden for tilvejebringelsen af den seneste havbrugsbekendtgørelse.

I afsnit 3 har vi foretaget en analyse af overdragelsen af myndighedskompetencen efter denne bekendtgørelse.

Afsnit 4 indeholder en kort opsummering til brug for kommissionens videre arbejde i henhold til Miljø- og Fødevareministeriets kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet.

2. BAGGRUNDEN FOR BEKENDTGØRELSE NR. 1489 AF 6. DECEMBER 2016 OM PLACERING AF HAVBRUG

Miljø- og fødevareministeren udstedte den 6. december 2016 den nugældende havbrugsbekendtgørelse. Havbrugsbekendtgørelsen trådte i kraft den 1. januar 2017. Den tidligere gældende bekendtgørelse (nr. 122 af 1. marts 1991) blev samtidig hermed ophævet.

Baggrunden herfor var, at der i sommeren 2016 - som opfølgning på regeringens *Aftale om Fødevare- og landbrugspakke* af 22. december 2015 - blev indgået aftale om en *Vækstplan for akvakultur*.

Efter denne aftale skulle der igangsættes en identifikation af egnede havområder for etablering af havbrug; i første omgang i Kattegat. Efter identifikationen af de relevante havområder var hensigten, at der skulle kunne søges om tildeling af en placeringsstilladelse i et af disse områder med henblik på etablering af nye

ADVOKATFIRMA
WWW.KROMANNREUMERT.COM
CVR-NR. DK 62 80 67 11

PARTNER
KIM TRENSKOW
AARHUS
TLF.: +45 38 77 43 99
MOB.: +45 20 16 74 26
KT@KROMANNREUMERT.COM

23. MAJ 2018
SAGS NR. 1051147 KT/MTG
DOK. NR. 54732065-5

havbrug. De nærmere regler herom, herunder om processen for indgivelse af ansøgninger, blev fastsat i havbrugsbekendtgørelsen, og de øvrige regler om placering fra den tidligere gældende bekendtgørelse (nr. 122 af 1. marts 1991) blev samtidig hermed optaget i havbrugsbekendtgørelsen.

Musholm fremsendte sine ansøgninger om placeringstilladelser til Miljøstyrelsen i februar 2017. Miljøstyrelsen modtog i alt 37 ansøgninger om etablering af nye havbrug.

Miljø- og fødevarerministeren var efterfølgende den 24. januar 2018 i samråd vedrørende et havbrugs opdræt af søvlaks. Dette samråd førte blandt andet til, at der blev iværksat en kulegravning af dette konkrete havbrug.

Samrådet førte ligeledes til, at Miljøstyrelsen den 31. januar 2018 sendte enslydende skrivelser til hver enkelt havbrugsvirksomhed i Danmark. Det fremgår blandt andet af denne skrivelse, at:

"Placeringstilladelser til havbrug udstedes efter reglerne i bekendtgørelse nr. 1489 af den 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug. Hidtil har tidl. Landbrugs- og Fiskeristyrelsen (LFST) været myndighed for området, men opgaven er nu flyttet til Miljøstyrelsen (MST). Sagsoverdragelsen fra tidligere Landbrugs- og Fiskeristyrelsen til Miljøstyrelsen forventes afsluttet i foråret 2018."

Miljøstyrelsen orienterede imidlertid Musholm den 17. maj 2018 om, at sagsbehandlingen ikke ville kunne blive indledt, før der var udarbejdet et administrationsgrundlag for næringsstofudledningen i de åbne havområder.

Miljø- og fødevarerministeren fremsendte efterfølgende et notat af 9. oktober 2018 til Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg, hvoraf fremgår, at:

"Miljøstyrelsen har, i forbindelse med overdragelsen af sager om placeringstilladelse fra Fiskeristyrelsen, gennemgået placeringstilladelser på de eksisterende havbrug, men har på nuværende tidspunkt ikke taget endelig stilling til de konkrete sager angående placeringstilladelser, herunder i forhold til Hjemme Havbrug."

Miljøstyrelsen har ved gennemgangen konstateret, at mindst seks eksisterende havbrug, inkl. Hjemme havbrug har en placeringstilladelse, der i dag er udløbet."

Miljøstyrelsen har indledende samtidigt meddelt alle eksisterende havbrug, at såfremt havbruget ikke er i besiddelse af en gyldig placeringstilladelse på det eksisterende driftssted, skal der ansøges herom til Miljøstyrelsen. Miljøstyrelsen har på denne baggrund modtaget disse ansøgninger om placeringstilladelser fra de pågældende eksisterende havbrug."

Der skal forinden en konkret sagsbehandling af de enkelte sager, fastlægges en administrationspraksis, der sikrer myndighedsbehandlingen fremover på dette område. Der udestår afklaring af en række komplekse juridiske problemstillinger bl.a. i forhold til samspillet mellem fiskerilovens regler om placeringstilladelse og miljøbeskyttelseslovgivningen, og den retlige ramme er derfor fortsat under afklaring."

På denne baggrund vil Kammeradvokaten nu blive bedt om at bistå ministeriet. De vil gennemgå hvert enkelt havbrugs placeringstilladelse, således at der kan skabes et komplet overblik over sagernes status samt den hidtidige sagsbehandling af placeringstilladelser.

Herefter skal Miljøstyrelsen foretage den konkrete sagsbehandling af de enkelte sager, herunder om der skulle være grundlag for håndhævelse og sanktion."

Denne administrationspraksis er efter det oplyste endnu ikke tilvejebragt, hvilket betyder, at Musholms ansøgninger om placeringstilladelser fortsat er under behandling.

3. OVERDRAGELSEN AF MYNDIGHEDSKOMPETENCEN EFTER HAVBRUGSBEKENDTGØRELSEN

Som det fremgår af afsnit 2 oven for, har processen med at overdrage myndighedskompetencen efter havbrugsbekendtgørelsen pågået over en længere periode.

Der kan imidlertid konstateres nogle uregelmæssigheder i forbindelse med denne proces, som har haft - og har - negativ indvirkning på myndighedernes sagsbehandling af Musholms ansøgninger om placeringstilladelser, jf. neden for i afsnit 4.

Baggrunden for dette er som følger:

Havbrugsbekendtgørelsen (nr. 1489 af 6. december 2016) er udstedt med hjemmel i fiskeriloven. Beslutningskompetencen henhører ifølge havbrugsbekendtgørelsens aktuelle ordlyd under det daværende NaturErhvervstyrelsen, jf. § 5, stk. 1, nr. 28 i bekendtgørelse nr. 512 af 23. april 2015 om NaturErhvervstyrelsens opgaver og beføjelser.

Denne bekendtgørelse om NaturErhvervstyrelsens opgaver og beføjelser er senere afløst af bekendtgørelse nr. 800 af 20. juni 2017 om Landbrugs- og Fiskeristyrelsens opgaver og beføjelser. Denne bekendtgørelse trådte i kraft den 1. juli 2017. Landbrugs- og Fiskeristyrelsen var herefter tillagt beføjelse efter fiskeriloven (og dermed havbrugsbekendtgørelsen), jf. dennes § 5, stk. 1, nr. 28. Landbrugs- og Fiskeristyrelsen henhørte under Miljø- og Fødevareministeriet.

Landbrugs- og Fiskeristyrelsen blev den 7. august 2017 opdelt i henholdsvis Landbrugsstyrelsen og Fiskeristyrelsen ved kongelig resolution. Det fremgår af denne kongelige resolution, at sager vedrørende fiskeri, bortset fra sager om akvakultur, overføres fra Miljø- og Fødevareministeriet til Udenrigsministeriet.

Landbrugsstyrelsens beføjelser er herefter fastsat i bekendtgørelse nr. 1273 af 27. november 2017 om Landbrugsstyrelsens opgaver og beføjelser. Denne bekendtgørelse tillægger imidlertid ikke Landbrugsstyrelsen beføjelser efter fiskeriloven eller havbrugsbekendtgørelsen. Landbrugsstyrelsen henhører stadig under Miljø- og Fødevareministeriet.

Fiskeristyrelsens beføjelser ses nu fastsat ved bekendtgørelse nr. 983 af 28. juni 2018 om Fiskeristyrelsens opgaver og beføjelser.

Det bemærkes, at ministeren for fiskeri og ligestilling i den seneste lovbekendtgørelse nr. 281 af 21. marts 2019 om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven) er tillagt bemyndigelse i relation til administrationen af fiskeriloven i forskellig henseende, mens det relevante ressortministerium fortsat er Udenrigsministeriet.

Det følger blandt andet af fiskerilovens § 66, at opdræt af fisk på dansk fiskeriterritorium kun må finde sted efter tilladelse fra ministeren for fiskeri og ligestilling. Den nugældende havbrugsbekendtgørelse (nr. 1489 af 6. december 2016) er blandt andet udstedt i medfør af netop fiskerilovens § 66.

Det er imidlertid først ved den seneste bekendtgørelse om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen, jf. bekendtgørelse nr. 95 af 28. januar 2019, at miljø- og fødevareministeren har delegeret kompetence til Miljøstyrelsen efter fiskeriloven, jf. dennes § 40.

Det følger af bekendtgørelsens § 40, nr. 10, at beføjelse til at udstede tilladelse til opdræt af fisk på dansk fisketerritorium, jf. fiskerilovens § 66, stk. 1, delegeres fra miljø- og fødevareministeren til Miljøstyrelsen, selvom denne kompetence altså tillægges ministeren for fiskeri og ligestilling i lovbekendtgørelse nr. 281 af 21. marts 2019 om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven) § 66.

Det bemærkes, at den seneste bekendtgørelse om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen trådte i kraft den 1. februar 2019, hvorved bekendtgørelse nr. 1577 af 14. december 2017 om delegation af opgaver og beføjelser til Miljøstyrelsen blev ophævet. Miljøstyrelsen var ikke ved denne bekendtgørelse tillagt kompetence efter fiskeriloven, jf. herved også oven for.

Dette indebærer også, at Miljøstyrelsen indtil den 1. februar 2019 agerede som myndighed på området, selvom Miljøstyrelsen ikke var tillagt den fornødne kompetence.

4. OVERORDNEDE BETRAGTNINGER OM HAVBRUGSBEKENDTGØRELSEN I RELATION TIL KOMMISSIONENS ARBEJDE

Historikken om sagsbehandlingen af Musholms ansøgninger om placeringsstilladelser bør - efter Musholms opfattelse - indgå som et konkret eksempel til belysning af de eksisterende procedurer for behandling af sager om godkendelse af etablering eller udvidelse af havbrug med hjemmel i miljøbeskyttelsesloven, herunder havbrugstilladelse og miljøgodkendelse. Der henvises til Miljø- og Fødevareministeriets kommissorium for gennemgang og status for havbrugsområdet af 17. januar 2019, del I, side 2.

Det er i den forbindelse Musholms oplevelse, at det lovgivningsmæssige vakuum, som er beskrevet oven for i afsnit 3, har forsinket - og fortsat forsinker - sagsbehandlingen af Musholms ansøgninger om placeringsstilladelser ganske betragteligt.

Det er Musholms oplevelse, at Musholms konkrete ansøgninger om placeringsstilladelser ikke er blevet undergivet eller ikke undergives en egentlig sagsbehandling. I den forbindelse er det vores opfattelse, at retsgrundlaget er unødigt kompleks, hvilket også illustreres af den langvarige sagsgang i forbindelse med overdragelse af myndighedskompetencen på dette område. Hertil kommer også, at overdragelsen af myndighedskompetencen reelt udgør (og har udgjort) et administrativt stop for sagsbehandlingen af ansøgninger omkring etableringen af nye havbrug eller udvidelsen af eksisterende havbrug.

**Bilag 8.7 DSF – notat vedrørende forslag til styrkelse af tilsyn og kontrol
med havbrugsområdet**



Notat vedrørende forslag til styrkelse af tilsyn og kontrol med havbrugsområdet

1. Baggrund

Vi har i Danmarks Sportsfiskerforbund gennem de seneste par år afdækket en række problemstillinger i forhold til administration, tilsyn og kontrol med de danske havbrug. Det gælder ikke mindst afdækning af hele sagen vedrørende Hjørnø Havbrug A/S, der nu efterforskes af Sydøstjyllands Politi, som foreløbigt har sigtet virksomheden og virksomhedens ejer for mangeårige omfattende overtrædelser af miljølovgivningen og virksomhedens miljøtilladelser.

Sagen vedrørende Hjørnø Havbrug A/S har endvidere givet anledning til en lang række ministerspørgsmål fra Folketingets Miljø- og Fødevareudvalg samt to samråd med de daværende miljø- og fødevareministre. Daværende miljø- og fødevareminister Jakob Ellemann-Jensen (V) besluttede på den baggrund i efteråret 2018 at iværksætte en grundig gennemgang af hele havbrugsområdet i forhold til alle godkendelser og tilladelser samt tilsyn og kontrol, herunder brugen af medicin og hjælpestoffer.

Arbejdet med den grundige gennemgang af hele havbrugsområdet skal resultere i konkrete forslag til, hvordan man kan styrke tilsyn og kontrol med området, samt forslag til tiltag eller belysning af konsekvenser i forhold til havbrugenes udfordringer med at få en miljøgodkendelse. Arbejdet er endnu ikke afsluttet, men der foreligger på nuværende tidspunkt nogle foreløbige resultater.

Som led i arbejdet har Kammeradvokaten således gennemgået sagerne om placeringstilladelser til samtlige 19 eksisterende havbrug. Kammeradvokatens gennemgang er afrapporteret her i begyndelsen af juli 2019, hvor Kammeradvokaten konkluderer, at 6 havbrug ikke har en placeringstilladelse. De øvrige 13 havbrug har placeringstilladelser, som er meddelt uden forudgående habitatvurdering. Der er dermed konstateret væsentlige mangler i placeringstilladelserne til samtlige 19 eksisterende havbrug. Miljøstyrelsen skal nu sikre, at forholdene lovliggøres.

Miljø- og Fødevareministeriet har desuden i samarbejde med Miljøstyrelsen og de relevante kommunale tilsynsmyndigheder i foråret 2019 gennemført en særlig grundig kontrol af samtlige havbrugs produktion af fisk, foderforbrug, og medicinforbrug. Kontrollen er gennemført ved, at der er indhentet dokumentation i form af fakturaer mv. hos det enkelte havbrug for nøgleoplysninger i forhold til havbrugets årsindberetning for hele 2018 samt stikprøvekontrol af oplysninger i årsindberetninger for 2017 og 2016.

Formålet med kontrolkampagnen har dels været at kontrollere havbrugenes overholdelse af vilkårene i deres tilladelser eller godkendelser, dels at skabe et overblik over om tilsynsmyndighederne har de rette redskaber til at gennemføre en egentlig kontrol af havbrugenes overholdelse af deres gældende tilladelser eller godkendelser. I den forbindelse viser tilsynsmyndighedernes tilbagemeldinger fra kampagnen nu, at den indhentede dokumentation fra havbrugene i vid udstrækning ikke har været brugbar til at gennemføre en egentlig kontrol med det enkelte havbrug.

For en meget stor del af de 19 eksisterende havbrug har det således ikke været muligt at få udleveret dokumentation for foderforbrug for det enkelte havbrug. Tilsvarende har det ikke været muligt at få udleveret dokumentation for, hvor mange sættefisk fra dambrug, der er udsat i det enkelte havbrug, samt hvor mange fisk, der er fraført, slagtet og solgt fra det enkelte havbrug.

Sammenholdt med de problemstillinger, som sagen vedrørende Hjarnø Havbrug A/S har afdækket, understreger dette behovet for en styrkelse af administrationen, tilsynet og kontrollen med hele havbrugsområdet. Danmarks Sportsfiskerforbund vil i den sammenhæng gerne byde ind med nogle konkrete forslag.

2. Forenklet myndighedsstruktur og bedre koordinering

Havbrugsområdet er reguleret via flere forskellige lovgivninger. Det gælder først og fremmest miljø- og naturbeskyttelseslovgivningen, fiskerilovgivningen samt fødevarer- og veterinærlovgivningen. Det har blandt andet bevirket, at myndighedsopgaverne hidtil har været varetaget af flere forskellige myndigheder.

En kompleks myndighedsstruktur stiller imidlertid store krav til koordinering og vidensdeling mellem de involverede myndigheder, og flere af de problemstillinger, der nu er afdækket på havbrugsområdet, er udtryk for, at det ikke har fungeret godt nok. I den forbindelse er det et skridt i den rigtige retning, at man i januar 2018 har forenklet myndighedsstrukturen ved at overføre opgaverne vedrørende placeringstilladelser og EU-forordningen om brug af fremmede arter i akvakultur fra Fiskeristyrelsen til Miljøstyrelsen.

I forhold til myndighedsstrukturen er det endvidere efter vores opfattelse ikke hensigtsmæssigt, at myndighedsansvaret i forhold til miljøopgaverne vedrørende havbrug er delt, så miljøopgaverne vedrørende havbrug udenfor 1 sømil fra kysten varetages af Miljøstyrelsen, mens miljøopgaverne vedrørende havbrug indenfor 1 sømil varetages af kommunerne. Det indebærer, at miljøopgaverne vedrørende 7 af de eksisterende 19 havbrug varetages af Miljøstyrelsen, mens miljøopgaverne vedrørende de resterende 12 havbrug varetages af 7 forskellige kommuner.

Det skal sammenholdes med, at 18 af de 19 eksisterende havbrug drives af 4 konsortier, der i øvrigt samtidig driver en række ferskvandsdambrug, hvor de blandt andet producerer sættefisk til deres havbrug. Det delte myndighedsansvar i forhold til miljøopgaverne vedrørende havbrug betyder i den sammenhæng, at miljøopgaverne for nogle af en virksomheds

havbrug varetages af Miljøstyrelsen, mens de for andre af en virksomheds havbrug varetages af en eller flere kommuner. Samlet set betyder det, at miljøopgaverne vedrørende 4 virksomheders havbrugsdrift varetages af 8 forskellige miljømyndigheder.

Det gør det for det første unødvendigt vanskeligt at koordinere administration, tilsyn og kontrol af det samlede havbrugsområde. For det andet medfører opsplitningen af ansvaret for miljøopgaverne vedrørende havbrug på så mange myndigheder, at det for nogle af myndighederne kan være vanskeligt at opnå de nødvendige faglige kompetencer og erfaringer i forhold til at varetage opgaverne på forsvarlig vis. Det gælder først og fremmest for de kommunale myndigheder, der kun har ansvaret for en begrænset del af opgaverne i forhold til havbrugsområdet.

Hele sagen vedrørende Hjørnø Havbrug A/S har i den sammenhæng vist, at Hedensted Kommune i årevis har svigtet sit ansvar og sine opgaver som miljømyndighed i forhold til virksomhedens ulovlige havbrugsdrift, og at det er en medvirkende årsag til, at denne sag har kunnet udvikle sig til en så omfattende og alvorlig overtrædelse af miljølovgivningen, som tilfældet er. Sammenfattende er det på den baggrund Danmarks Sportsfiskerforbunds opfattelse, at myndighedsansvaret vedrørende miljøopgaverne på havbrugsområdet skal samles i Miljøstyrelsen.

3. Forslag til bedre muligheder for egentlig kontrol

3.1. Egenkontrol kan ikke stå alene

Kontrollen med de danske havbrugs overholdelse af vilkårene i deres tilladelser eller miljøgodkendelser, har hidtil stort set udelukkende været baseret på egenkontrol. Egenkontrollen består i, at havbrugene en gang om året indsender en årsindberetning til tilsynsmyndigheden med oplysninger om mængden af producerede fisk og forbruget af foder, der danner grundlag for en beregning af havbrugets udledninger af næringsstoffer mv. i forhold til havbrugets udledningstilladelse.

Egenkontrol indgår generelt i mange sammenhænge som et led i kontrollen af virksomheders overholdelse af vilkårene i deres miljøgodkendelser. Men egenkontrol kan ikke stå alene. Forudsætningen for at egenkontrol overhovedet giver mening er således, at tilsynsmyndighederne har mulighed for at efterprøve egenkontrollen med en reel kontrol af de oplysninger, der fremgår af en egenkontrol. I forhold til havbrugsområdet har tilsynsmyndighederne imidlertid meget ringe muligheder for at foretage en sådan reel kontrol af de oplysninger, der indgår i havbrugenes egenkontrol.

Det fremgår som tidligere nævnt blandt andet af erfaringerne fra den særlige kontrolaktion vedrørende havbrugenes årsindberetninger, som Miljø- og Fødevarerministeriet i samarbejde med tilsynsmyndighederne har gennemført i foråret 2019. I den forbindelse viser tilsynsmyndighedernes tilbagemeldinger fra kampagnen, at den indhentede dokumentation fra havbrugene i vid udstrækning ikke har været brugbar til at gennemføre en egentlig kontrol med det enkelte havbrug, - hverken med hensyn til mængden af producerede fisk

og mængden af anvendt foder eller med hensyn til sporbarhed af fiskene i hele produktionskæden på trods af, at sporbarhed må være et krav i henhold til fødevarelovgivningen.

3.2. Standardisering og digitalisering af driftsjournaler

Havbrugenes tilladelser eller miljøgodkendelser indeholder typisk et vilkår om, at de løbende skal føre en driftsjournal med nøgleoplysninger vedrørende produktionen af fisk samt forbruget af foder og medicin. Driftsjournalen danner grundlag for udarbejdelsen af årsindberetningen. Endvidere skal havbrugene som led i deres autorisation i henhold til bekendtgørelsen om autorisation og drift af akvakulturbrug løbende føre en driftsjournal vedrørende deres omsætning af fisk jf. bekendtgørelsens § 22.

I princippet burde disse driftsjournaler kunne anvendes til en kontrol af havbrugenes årsindberetninger. Det er imidlertid på det nuværende grundlag ikke muligt. Det skyldes for det første, at driftsjournalerne foreligger i mange forskellige formater, som det enkelte havbrug selv vælger. For det andet er driftsjournalerne kun tilgængelige til gennemsyn for tilsynsmyndighederne ved et tilsynsbesøg på havbruget, hvilket gør anvendelsen af driftsjournalerne til kontrol både meget tidskrævende og meget lidt overskueligt.

Derimod vil driftsjournalerne kunne anvendes som en reel kontrolmulighed, hvis der etableres et standardiseret og digitaliseret system til disse registreringer, som tilsynsmyndighederne har digital adgang til.

3.3. Register over foderindkøb

Den særlige kontrolaktion, som er gennemført i foråret 2019, har blandt andet også vist, at det ikke via fakturaer har været muligt at få dokumentation for foderforbrug på de enkelte havbrug, idet havbrugsvirksomhederne ikke bogfører køb af foder på det enkelte havbrug. Kontrol ved hjælp af regnskabsbilag forudsætter desuden, at der er sikkerhed for, at tilsynsmyndigheden får udleveret alle bilag, hvilket vil kræve en form for en revisorpåtegning.

En mere hensigtsmæssig løsning vil være, at der indføres regler om, at foderleverandøren forpligtes til at indberette salg af foder til det enkelte akvakulturbrug til et centralt register, som tilsynsmyndighederne har adgang til. Det skal i den forbindelse bemærkes, at foder til havbrug og dambrug primært leveres af to firmaer, - nemlig Biomar og Aller Aqua. Den form for indberetninger kendes i øvrigt fra kontrollen af gødningsregnskabet i landbrugsreguleringen.

3.4. Styrkelse af kontrolgrundlaget for ferskvandsdambrug

De udfordringer, som tilsynsmyndighederne har med hensyn til at kunne foretage en reel kontrol med havbrugenes tilladelser og miljøgodkendelser, gør sig også gældende i forhold til tilsynet med ferskvandsdambrug. En del af ferskvandsdambrugene drives endvidere som tidligere nævnt af havbrugsvirksomhederne med henblik på produktion af sættefisk til deres havbrug. De nævnte forslag til forbedring af kontrolmulighederne vedrørende havbrug vil derfor med fordel også kunne anvendes i forhold ferskvandsdambrugene.

4. Behov for regler om burkapacitet

Der er i de nuværende regler åbenbart ingen bestemmelser, der i forbindelse med en miljøgodkendelse giver miljømyndighederne hjemmel til at fastsætte vilkår om, at størrelsen af burkapaciteten skal stå i et realistisk forhold til den produktionskapacitet, der ansøges om miljøgodkendelse til. Det betyder, at en havbrugsvirksomhed med de nuværende regler kan få miljøgodkendelse til en burkapacitet, der langt overstiger den produktion, som miljøgodkendelsen giver tilladelse til.

Som konkret eksempel kan vi henvise til, at Hjarnø Havbrug A/S i januar 2016 har ansøgt Miljøstyrelsen om miljøgodkendelse til flytning af Havbruget Hundshage med den hidtidig tilladte produktion på årlig 218 tons netto til en ny placering syd for Endelave. Virksomheden har imidlertid i den forbindelse søgt om godkendelse af en burkapacitet, der svarer til en årlig nettoproduktion på ca. 2.000 tons, - altså en burkapacitet, der er 10 gange større end den tilladte produktion.

Det hænger jo slet ikke sammen, så det er der derfor også gjort indsigelser i mod i forbindelse med høringen af udkastet til en miljøgodkendelse. Miljøstyrelsen har i den forbindelse henvist til, at der ikke i de gældende regler er hjemmel til at fastsætte bestemmelser om burkapacitet. Med baggrund i de forhold, der senere er afdækket i sagen vedrørende Hjarnø Havbrug A/S vedrørende virksomhedens omfattende ulovlige overproduktion, må det imidlertid nu antages, at den ansøgte store burkapacitet har taget sigte på at fortsætte den ulovlige overproduktion.

Vingsted, den 20. august 2019

Verner W. Hansen	/	Lars Brinch Thygesen
Forbundsformand		Natur- og miljøkonsulent

[Bagside Overskrift]

[Bagside Tekst]



Miljø- og Fødevareministeriet
Slotsholmsgade 12
1216 København K

www.mfvm.dk