



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

November 2025

Rigsrevisionens notat om

**tilrettelæggelsen af en
større undersøgelse af
Miljøstyrelsens tilladelser
til og tilsyn med havbrug**

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af Miljøstyrelsens tilladelser til og tilsyn med havbrug

11. november 2025

RN 709/25

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 8. september 2025 om en undersøgelse af Miljøstyrelsens forvaltning af havbrug. Dette notat beskriver, hvordan Rigsrevisionen agter at tilrettelægge undersøgelsen.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen kan afgive en beretning til Statsrevisorerne i 4. kvartal 2026.

II. Baggrund

2. Der er 19 havbrug i Danmark, som tilsammen producerer ca. 10.000 tons fisk om året. Produktionen af fisk i havbrug påvirker miljøet ved udledning af kvælstof, fosfor og organisk stof, som først og fremmest stammer fra foderspild og ekskrementer. Derudover påvirker produktionen også miljøet ved, at der udledes kobber fra de antibegroningsmidler, der bliver anvendt på netburene, og ved, at der udledes medicinrester.

Det fremgår af Miljøstyrelsens status for sagsbehandling af havbrugssager fra 2025, at hovedparten af havbrugene fortsat afventer at få de nødvendige tilladelser.

3. De 19 havbrug har eksisteret i flere årtier, og nogle af dem drives på baggrund af tilladelser, som de fik af myndighederne tilbage i 1990'erne. Ejerskabet af de 19 havbrug er fordelt på 5 virksomheder, hvoraf 2 af virksomhederne har samme ejer, og 2 har udenlandske ejere.

Figur 1 viser placeringen af de 19 havbrug, som findes i de danske farvande.

Figur 1
Havbrug i danske farvande



Note: Tallene viser antallet af havbrug, der er placeret tæt ved hinanden.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Miljøstyrelsen.

Miljøstyrelsens opgaver

4. Det kræver både en placeringstilladelse og en miljøgodkendelse for at kunne drive et havbrug.

5. Miljøstyrelsen har haft ansvaret for at udstede placeringstilladelser siden 2018. Fiskeristyrelsen havde ansvaret for opgaven frem til udgangen af 2016, og NaturErhvervstyrelsen havde ansvaret i 2017.

Havbrug, der var placeret mindre end 1 sømil fra kysten, var kommunernes ansvar frem til 2021. Miljøstyrelsen havde derfor kun ansvaret for miljøgodkendelse og tilsyn med de 7 havbrug, der lå længere væk fra kysten.

Miljøstyrelsen har siden 2021 haft det samlede ansvar for at give placerings-tilladelser og miljøgodkendelser samt føre tilsyn med alle 19 havbrug.

Tilladelser til havbrug

Placeringstilladelse

6. Det har siden 1986 været et krav, at ejeren af et havbrug skal have en placeringstilladelse for at kunne drive et havbrug. Placeringstilladelserne angiver bl.a., hvor havbruget præcist må ligge. Miljøstyrelsen skal vurdere, om havbruget placeres hensigtsmæssigt i forhold til andre aktiviteter i området, fx færgeruter, vindmøller og råstofindvinding.

Miljøstyrelsen skal også vurdere, om et havbrug i sig selv eller sammen med andre aktiviteter kan risikere at påvirke et internationalt naturbeskyttelsesområde væsentligt. En væsentlig påvirkning kan fx være, at et havbrugs udledninger fører til øget algevækst, som påvirker levevilkårene for dyr og planter. Hvis styrelsen ikke kan udelukke, at området påvirkes væsentligt, skal styrelsen udarbejde en habitatkonsekvensvurdering, jf. bekendtgørelse af lov om fiskeri og fiskeopdræt (fiskeriloven). En habitatkonsekvensvurdering er en vurdering af, om et havbrug kan have væsentlige negative virkninger i forhold til de bevaringsmål, der er sat for de beskyttede naturområder eller arter. Styrelsen kan kun give en tilladelse, hvis et havbrug ikke skader det beskyttede naturområde.

Miljøgodkendelse

7. Det har siden 2006 været et krav, at ejeren af et havbrug skal have en miljøgodkendelse. Ejeren af et havbrug kan ikke udnytte placeringstilladelsen, før havbruget også har en gyldig miljøgodkendelse, jf. bekendtgørelse om etablering og drift af havbrug (havbrugsbekendtgørelsen).

De 19 havbrug, som var i drift før 2006, skulle søge om en miljøgodkendelse senest den 15. marts 2014, jf. bekendtgørelse om ændring af bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed. Alle havbrug søgte om en miljøgodkendelse, men indtil videre har kun 2 havbrug fået en miljøgodkendelse. De resterende 17 havbrug venter stadig på at få en miljøgodkendelse, fordi Miljøstyrelsen skal genbehandle sagerne som følge af Miljø- og Fødevarerklagenævnets afgørelser. Indtil havbrugene får en miljøgodkendelse, kan de fortsat udnytte deres havbrugstilladelser, jf. bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomhed (godkendelsesbekendtgørelsen). Derfor er der nogle havbrug, der stadig opdrætter fisk med afsæt i havbrugstilladelser fra 1992 og uden en miljøgodkendelse.

Havbrugstilladelse

I perioden 1990-2006 har det været et krav, at man skulle have en havbrugstilladelse for at kunne drive et havbrug, jf. bekendtgørelse om saltvands-baseret fiskeopdræt. Tilladelsen fastsætter bl.a. krav til udledning af kvælstof og fosfor, fodertyper og egenkontrol.

I 2006 blev kravet om en havbrugstilladelse erstattet af et krav om en miljøgodkendelse.

En miljøgodkendelse fastsætter krav til havbrugets udledning af kvælstof og fosfor. Miljøgodkendelsen skal være i overensstemmelse med de miljømål, der er fastsat i lov om vandplanlægning og tilhørende bekendtgørelse, som følger af implementeringen af EU's vandrammedirektiv. Direktivet indeholder konkrete krav til den tilstand, som vandløb, søer, kystvande og grundvand skal opnå senest i 2027.

Der er søgt om tilladelse til 53 nye havbrug siden 2006. Miljøstyrelsen har oplyst, at 4 havbrug har fået en tilladelse, som de ikke har udnyttet, at 9 ansøgninger behandles af Miljøstyrelsen, og at de resterende ansøgninger har fået afslag eller er blevet trukket tilbage af ansøgeren. Styrelsens afslag på ansøgningerne har bl.a. været begrundet med, at udledningerne af stoffer til havmiljøet ikke har levet op til lovgivningens krav til miljømål.

Tilsyn med havbrug

8. Miljøstyrelsen skal føre et fysisk tilsyn med havbrugene, jf. bekendtgørelse om miljøtilsyn. De fysiske tilsyn skal afholdes min. hvert 3. år, men styrelsen skal dog føre flere tilsyn, hvis deres risikovurdering viser, at der er havbrug, som er særligt risikofyldte. Styrelsen skal også løbende føre et administrativt tilsyn med havbrugene. Det administrative tilsyn består af kontrol med havbrugenes produktionsplaner og egenkontrol, jf. krav fastsat i bekendtgørelse om havbrugsvirksomheders produktionsplan og indberetninger vedrørende egenkontrol, som trådte i kraft den 1. januar 2025. Derudover gennemgår styrelsen hvert år havbrugenes årsberetninger.

III. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

9. Det overordnede formål med undersøgelsen er at vurdere, om Miljøstyrelsens tilladelser til og tilsyn med havbrug er tilfredsstillende.

Afgrænsning af undersøgelsen

10. Undersøgelsen vil omfatte perioden 2018-2025.

Undersøgelsen omhandler alene Miljøstyrelsens tilladelser til og tilsyn med havbrug. Vi inddrager ikke Fødevarestyrelsens tilsyn med fiskenes sundhed og fødevarer sikkerheden, dvs. om fiskene kan spises.

Rigsrevisionen har ikke mandat til at revidere kommunerne og inddrager derfor ikke kommunernes tilsyn med havbrugene før 2021.

Besvarelse af Statsrevisorernes spørgsmål

11. Statsrevisorerne har anmodet Rigsrevisionen om at besvare otte spørgsmål. Vi forventer at kunne besvare alle spørgsmål. Nedenfor beskriver vi overordnet, hvordan vi forventer at besvare spørgsmålene.

Spørgsmål 1: Har Miljøstyrelsen udstedt placeringstilladelser for de 19 eksisterende havbrug i henhold til fiskeriloven?

Spørgsmål 2: Har Miljøstyrelsen sikret, at der forud for udstedelsen af placeringstilladelserne til havbrugene er udarbejdet fyldestgørende habitatvurderinger og VVM-redegørelser?

12. Vi planlægger at besvare spørgsmål 1 og 2 samlet. Vi vil undersøge, om og hvornår Miljøstyrelsen har udstedt placeringstilladelser. Vi vil gennemgå alle placeringstilladelser og undersøge, om styrelsen har taget stilling til hvert enkelt krav til placeringstilladelserne, som fremgår af fiskeriloven og havbrugsbekendtgørelsen. Herudover vil vi undersøge, om der er udarbejdet habitatvurderinger og VVM-redegørelser, når det er påkrævet, og om de lever op til de fastlagte krav.

Spørgsmål 3: Har Miljøstyrelsen siden 2021 udstedt miljøgodkendelser for de 19 eksisterende havbrug i henhold til miljøbeskyttelsesloven?

Spørgsmål 4: Er havbrugenes miljøgodkendelser i tilstrækkelig grad blevet revurderet og opdateret siden 2019?

13. Vi planlægger at besvare spørgsmål 3 og 4 samlet. Vi vil undersøge, om og hvornår Miljøstyrelsen har udstedt miljøgodkendelser. Vi vil gennemgå alle miljøgodkendelserne for at undersøge, om styrelsen ved fastsættelse af vilkår i miljøgodkendelsen har taget stilling til de forhold, som loven stiller krav om. Vi vil i den forbindelse også undersøge, om styrelsen har taget stilling til, om udledninger fra havbrug forhindrer, at mål for vandområdets tilstand kan opfyldes, jf. § 8 i bekendtgørelse om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter. Herudover vil vi undersøge, om styrelsen udnytter muligheden for at revurdere miljøgodkendelserne 8 år efter, at de er udstedt. Vi vil også undersøge, om styrelsen har opdateret vilkårene i godkendelserne, hvis der er forhold ved havbrugene, som har ændret sig.

Spørgsmål 5: Fører Miljøstyrelsen et dækkende tilsyn med de danske havbrug?

14. Vi vil undersøge, om Miljøstyrelsen gennemfører de lovpligtige fysiske tilsyn med havbrugene, og om det sker i overensstemmelse med de intervaller, der fremgår af loven. Vi vil også undersøge, om styrelsen i de administrative tilsyn har sikret, at havbrugenes indberetninger indeholder alle de oplysninger, som fremgår af bekendtgørelsen, herunder hvordan styrelsen følger op.

VVM-redegørelse

En redegørelse, der beskriver og vurderer, hvilke miljømæssige konsekvenser et større projekt eller en aktivitet kan få, før der gives tilladelse til gennemførelse.

Spørgsmål 6: Sikrer Miljøstyrelsen, at sagerne om placeringstilladelser og miljøgodkendelser bliver behandlet inden for rimelig tid og ikke trækker unødigt ud, og har Miljøstyrelsen opstillet mål for gennemsnitlig sagsbehandlingstid?

15. Vi vil ud fra de data, der er tilgængelige, så vidt muligt undersøge, hvor lang tid det tager Miljøstyrelsen at sagsbehandle ansøgninger om placeringstilladelser og miljøgodkendelser set i forhold til den samlede sagsbehandlingstid. Vi vil undersøge sagshandlingstiden både for de havbrug, hvor styrelsen hele tiden har haft det fulde ansvar, og for de havbrug, hvor styrelsen overtog ansvaret i 2021. Vi vil herudover undersøge, hvilke mål styrelsen har sat for sagsbehandlingstiden, og om de lever op til målene.

Spørgsmål 7: Har Miljøstyrelsen sikret, at deres vejledninger om havbrug er dækkende og opdaterede i forhold til gældende lovgivning?

16. Vi vil gennemgå Miljøministeriets vejledninger, der er udarbejdet i perioden 2018-2025. Vi vil undersøge, om vejledningerne er opdateret, når der er vedtaget ny lovgivning. Derudover vil vi undersøge, om alle krav, der fremgår af lovgivningen, er indarbejdet i vejledningerne.

Spørgsmål 8: Følger Miljøstyrelsen udviklingen i antibiotikaresistente havbakterier i de områder, hvor der er havbrug?

17. Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen ikke følger udviklingen i antibiotikaresistente havbakterier i de områder, hvor der er havbrug. Vi vil undersøge, hvilken viden styrelsen indhenter fra havbrugene og Fødevarestyrelsen om brug af antibiotika, og hvordan Miljøstyrelsen anvender denne viden.

18. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Birgitte Hansen