FOLKETINGET
STATSREVISORERNE

FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

September 2026
– 22/2025

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Forvaltning af tilladelser til og tilsyn med havbrug

22/2025

Beretning om

forvaltning af tilladelser til og tilsyn med havbrug

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2026

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Miljøministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministerens redegørelse.

På baggrund af ministerens redegørelse og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i januar 2027.

Ministerens redegørelse, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2025, som afgives i februar 2027.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne kritikskala:

Kritikniveau	Begreber
Niveau 1 Positiv kritik	• Positivt • Tilfredsstillende
Niveau 2 Kritik under middel	• Utilstrækkeligt
Niveau 3 Middel kritik	• Utilfredsstillende/meget utilfredsstillende • Bekymrende
Niveau 4 Skarp kritik	• Kritisabelt/kritiserer skarpt/stærkt kritisabelt • Foruroligende/meget foruroligende/stærkt foruroligende
Niveau 5 Skarpeste kritik	• Påtaler skarpt og giver Folketinget en særlig opfordring til at reagere på beretningen

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:
Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5989
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

ISSN 2245-3008
ISBN online 978-87-7434-898-6

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om forvaltning af tilladelser til og tilsyn med havbrug

Et havbrug er opdræt af fisk i bure på havet. I Danmark er der 19 havbrug, som opdrætter ca. 10.000 tons regnbueørreder om året. Havbrugene har eksisteret siden starten af 1990'erne. Havbrug udleder bl.a. kvælstof, fosfor, kobber og antibiotika i havmiljøet.

For at drive havbrug lovligt skal et havbrug både have en placeringstilladelse og en miljøgodkendelse. En placeringstilladelse er en tilladelse til, hvor havbruget må ligge geografisk, og en miljøgodkendelse sætter grænser for, hvor meget havbruget må forurene. Miljøstyrelsen har haft ansvaret for at udstede placeringstilladelser til alle havbrug siden 2018. I 2021 fik styrelsen ansvaret for at udstede miljøgodkendelser og for at føre tilsyn med alle havbrug i Danmark.

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af Miljøministeriets forvaltning af tilladelser til og tilsyn med havbrug.

Statsrevisorerne kritiserer skarpt Miljøministeriets forvaltning af tilladelser til og tilsyn med havbrug. Alle 19 havbrug i Danmark drives på tilladelser fra 1990'erne, og Miljøstyrelsens sagsbehandling for udstedelse af nye tilladelser har indtil videre strakt sig over 11 år. En dårlig kvalitet i sagsbehandlingen i Miljøstyrelsen har bidraget til, at sagerne har trukket ud. Samtidig er styrelsens tilsyn helt utilstrækkeligt, bl.a. fordi styrelsen ikke konsekvent har håndhævet gentagne overtrædelser.

Konsekvensen af den mangelfulde forvaltning og det helt utilstrækkelige tilsyn er, at havbrugenes forurening skader det omkringliggende havmiljø.

Statsrevisorerne

7. september 2026

Mette Abildgaard
Leif Lahn Jensen
Mikkel Irminger Sarbo
Lars Christian Lilleholt
Peter Westermann
Mohammad Rona

Statsrevisorerne har hæftet sig ved disse undersøgelsesresultater:

- Miljøstyrelsen har ikke sikret, at der er udarbejdet fyldestgørende habitatvurderinger, selv om det er en forudsætning for at få en placeringstilladelse og en miljøgodkendelse til at drive et havbrug.
- Ingen af havbrugene har både en placeringstilladelse og en miljøgodkendelse, hvilket de skal have for at kunne drive et havbrug efter gældende regler.
- 17 af de 19 havbrug mangler en miljøgodkendelse. 10 havbrug har på forskellige tidspunkter i perioden 2014-2022 haft en miljøgodkendelse, men alle godkendelserne blev underkendt af Miljø- og Fødevareklagenævnet, fordi habitatscreeningerne og habitatvurderingerne ikke havde den fornødne kvalitet. Indtil miljøgodkendelserne er på plads, skal Miljøstyrelsen administrere de 17 havbrug efter de vilkår, som er fastsat i havbrugstilladelserne tilbage fra 1990'erne, hvor der var mindre restriktive krav til havbrugenes forurening, fx i forhold til kobber og organisk stof.
- Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er indtil videre 7 år for en placeringstilladelse og 11 år for en miljøgodkendelse. Miljøstyrelsen vurderer, at det reelt tager mellem 1½ år og 2 år at behandle en placeringstilladelse og/eller en miljøgodkendelse.
- Miljøstyrelsen har udført de lovpligtige fysiske tilsyn, men har ikke reageret på, at der er store mangler i de oplysninger, som havbrugene er forpligtede til at indsende om produktion og miljøpåvirkning.
- Miljøstyrelsen har ifølge loven pligt til at følge havbrugenes brug af forurenende stoffer, men har ikke gjort det i tilstrækkeligt omfang.
- Miljøstyrelsen har ikke tilstrækkeligt indblik i den mulige ophobning af stoffer fra havbrugene i havmiljøet. Det gælder fx antibiotika, som kan lede til resistente havbakterier til fare for menneskers sundhed, og kobber, som kan slå fisk ihjel.
- De 19 havbrug har i 342 tilfælde overtrådt vilkår i tilladelserne eller i loven i perioden 2018-2025. I mere end halvdelen af tilfældene er der tale om gentagelse af samme type overtrædelse. Heraf har styrelsen håndhævet 30 overtrædelser og har i alle 30 tilfælde valgt at give en indskærpelse.

Indholdsfortegnelse

1. Indledning 1
1.1. Formål og konklusion 1
1.2. Baggrund 6
1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning 9

2. Miljøstyrelsens forvaltning af tilladelser til og tilsyn med havbrug 11
2.1. Forvaltning af tilladelser 11
2.2. Sagsbehandlingstid for ansøgninger om tilladelser 20
2.3. Tilsyn med havbrug 24

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning 31
Bilag 2. Metodisk tilgang 32

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionens mandat til at gennemføre undersøgelsen følger af rigsrevisorlovens § 2, stk. 1, nr. 1.

Beretningen vedrører finanslovens § 23. Miljøministeriet.

I undersøgelsesperioden januar 2018 - juni 2026 har der været følgende ministre:

Miljøministeriet:
Maria Reumert Gjerding: juni 2026 -

Miljø- og Ligestillingsministeriet:
Magnus Heunicke: august 2024 - juni 2026

Miljøministeriet:
Magnus Heunicke: december 2022 - august 2024
Lea Wermelin: juni 2019 - december 2022

Miljø- og Fødevareministeriet:
Jakob Ellemann-Jensen: maj 2018 - juni 2019
Esben Lunde Larsen: februar 2016 - maj 2018

Beretningen har i udkast været forelagt Miljøministeriet, hvis bemærkninger i videst muligt omfang er afspejlet i beretningen.

1. Indledning

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om forvaltning af tilladelser til og tilsyn med havbrug. Det er Miljøstyrelsen under Miljøministeriet, som har ansvaret for disse opgaver.

Et havbrug er opdræt af fisk i bure på havet. I Danmark er der 19 havbrug, som opdrætter ca. 10.000 tons regnbueørreder om året. Havbrugene har eksisteret siden starten af 1990'erne.

2. Havbrug udleder bl.a. kvælstof, fosfor, kobber og medicinrester i det omkringliggende havmiljø. Det fremgår af resultaterne fra Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur, at havbrugene ligger i områder, hvor vandmiljøets tilstand er dårlig, og at mange af dem ligger tæt på beskyttede naturområder.

For at kunne drive havbrug lovligt skal et havbrug både have en såkaldt placeringstilladelse og en miljøgodkendelse. En *placeringstilladelse* er en tilladelse til, hvor havbruget må ligge geografisk, og den gælder typisk i 10 år. En *miljøgodkendelse* sætter grænser for, hvor meget havbruget må forurene, og den er typisk tidsubegrænset. Miljøstyrelsen kan revurdere miljøgodkendelsen efter 8 år, men styrelsen skal kun gøre det, hvis de vurderer et konkret behov for det.

3. Før et havbrug kan få en placeringstilladelse og en miljøgodkendelse, skal Miljøstyrelsen vurdere, om havbruget skader miljø og dyreliv væsentligt. Hvis havbruget gør det, kan det ikke godkendes.

Tabel 1 viser, hvilke generelle sagsskridt der skal gennemføres for at få en placeringstilladelse eller en miljøgodkendelse. Som det fremgår af tabellen, afhænger sagsskridtene af, hvilken situation havbruget er i.

Tabel 1
Generelle sagsskridt for at få en placeringstilladelse eller en miljøgodkendelse

	Beskyttet naturområde (habitat)		Havmiljø	
	Habitatscreening	Habitatvurdering	Miljøscreening	Miljøvurdering
Tilladelse til fortsat drift	✓	(✓)		
Tilladelse til ændret eller ny drift	✓	(✓)	✓	(✓)

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af tabel 1, at Miljøstyrelsen altid skal foretage en habitatscreening, uanset om et havbrug søger om en placeringstilladelse eller en miljøgodkendelse til fortsat, ændret eller ny drift. Det tager ca. 1 måned, og screeningen skal afklare, om havbruget kan skade et beskyttet naturområde væsentligt. Hvis dette ikke kan udelukkes, skal styrelsen udarbejde en habitatvurdering, der indeholder analyser af, hvordan et havbrug fx påvirker levevilkårene for dyr, planter mv. Habitatvurderingen fremgår derfor med en parentes i tabellen. En habitatvurdering tager ca. 1 år og udarbejdes af eksterne konsulenter med ekspertise på området. Når styrelsen har foretaget en habitatscreening og eventuelt en habitatvurdering, kan styrelsen træffe en afgørelse.

Det fremgår også af tabellen, at Miljøstyrelsen skal foretage en miljøscreening, før der kan gives en placeringstilladelse eller en miljøgodkendelse, hvis der er tale om et nyt havbrug eller et havbrug, som søger om tilladelse til at ændre sin drift, fx øge produktionen af fisk eller flytte havbruget til et nyt sted. Det tager ca. 1 måned, og screeningen skal afklare, om havbruget skader havmiljøet. Hvis dette ikke kan udelukkes, skal havbruget udarbejde en miljøvurdering, hvilket tager ca. 1½ år. Miljøvurderingen fremgår derfor med en parentes i tabellen. En miljøvurdering ser på hele havmiljøet og indeholder analyser af, hvordan fx vandkvaliteten påvirkes af havbruget, men også af, hvordan dyr og planter bliver påvirket. Når styrelsen også har foretaget en miljøscreening og eventuelt en miljøvurdering, kan styrelsen træffe en afgørelse.

I forhold til gældende regler mangler 8 ud af 19 havbrug en placeringstilladelse, mens 17 havbrug mangler en miljøgodkendelse. Indtil dette er på plads, kan havbrugene lovligt drives på deres gamle tilladelser fra 1990'erne.

4. Der kan klages over Miljøstyrelsens afgørelser til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Klagenævnet kan afvise klagen, godkende Miljøstyrelsens afgørelse, ændre styrelsens afgørelse eller underkende den, så styrelsen skal udarbejde en ny vurdering.

5. Miljøstyrelsen skal mindst hvert 3. år føre tilsyn med, at havbrugene overholder deres tilladelser. Hvis tilsynet ikke er tilstrækkeligt, kan det føre til mere forurening og i sidste ende have konsekvenser for naturen og menneskers sundhed.

6. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Miljøministeriets forvaltning af tilladelser til og tilsyn med havbrug er tilfredsstillende. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Forvalter Miljøstyrelsen tilladelser tilfredsstillende?
- Er Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid for ansøgninger om tilladelser tilfredsstillende?
- Er Miljøstyrelsens tilsyn og håndhævelse af reglerne tilfredsstillende?

Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i november 2025 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1, hvor Statsrevisorernes spørgsmål fremgår.

Konklusion

Miljøministeriets forvaltning af tilladelser til og tilsyn med havbrug er meget utilfredsstillende. Alle 19 havbrug drives på tilladelser fra 1990'erne, og Miljøstyrelsens sagsbehandling for udstedelse af nye tilladelser har indtil videre strakt sig over 11 år. Styrelsen har bidraget til, at sagerne har trukket ud, bl.a. fordi styrelsens afgørelser ikke har haft den fornødne kvalitet. Styrelsens tilsyn er mangelfuldt, og styrelsen har ikke konsekvent håndhævet gentagne overtrædelser. Konsekvensen er, at havbrugene i dag drives på tilladelser fra 1990'erne, hvor der er mindre restriktive krav til havbrugenes forurening, hvilket kan skade det omkringliggende havmiljø.

Miljøstyrelsen har forvaltet tilladelser utilfredsstillende

Miljøstyrelsen har ikke sikret, at der er udarbejdet fyldestgørende habitatvurderinger, selv om det er en forudsætning for at få en placeringstilladelse og en miljøgodkendelse til at drive et havbrug. Ingen af havbrugene har begge typer af tilladelser, hvilket de skal have for at kunne drive et havbrug efter gældende regler. Indtil det sker, kan de drives på havbrugstilladelserne fra 1990'erne. Miljø- og Fødevareklagenævnet har i flere sager underkendt Miljøstyrelsens afgørelser. Styrelsen har desuden ventet med at sætte centrale sagsskridt i gang, mens de ventede på udfaldet af en sag ved Østre Landsret. Konsekvensen er, at sagerne har trukket længere ud end nødvendigt.

Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid for ansøgninger om tilladelser er ikke tilfredsstillende

Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er indtil videre 7 år for en placeringstilladelse og 11 år for en miljøgodkendelse. Sagerne er endnu ikke afsluttet. Miljøstyrelsen vurderer, at det reelt tager mellem 1½ år og 2 år at behandle en placeringstilladelse og/eller en miljøgodkendelse. Styrelsen kan kun i mindre grad forklare, hvor meget af den lange sagsbehandlingstid der skyldes styrelsen selv, og hvor meget der må tilskrives sagsbehandling hos andre myndigheder og i klagesystemet.

Miljøstyrelsens tilsyn og håndhævelse af reglerne er utilfredsstillende

Miljøstyrelsen har udført de lovpligtige fysiske tilsyn, men har ikke reageret på, at der er store mangler i de oplysninger, som havbrugene er forpligtede til at indsende om årets produktion og miljøpåvirkning. Derfor har styrelsen ikke været i stand til at kontrollere, om havbrugene har overholdt alle vilkår i deres tilladelser. Styrelsen har ikke udført det årlige administrative tilsyn, som styrelsen selv har besluttet.

Østre Landsrets afgørelse om habitatvurdering

Miljø- og Fødevareklagenævnet sendte en række sager om miljøgodkendelser retur til Miljøstyrelsen med krav om, at der skulle udarbejdes en habitatvurdering. Dansk Akvakultur Producentorganisation indbragte på vegne af et havbrug en sag for Østre Landsret i september 2018, da de var uenige i kravet om en habitatvurdering.

Østre Landsret afgjorde i april 2026, at der skal udarbejdes en habitatvurdering, før der kan gives en miljøgodkendelse i den konkrete sag.

Miljøstyrelsen har ifølge loven pligt til at følge havbrugenes brug af forurenende stoffer, men har ikke gjort det i tilstrækkeligt omfang. Fx har styrelsen ikke reageret, når havbrugene har undladt at indsende de påkrævede oplysninger. Styrelsen har heller ikke i tilstrækkelig grad benyttet oplysninger fra andre kilder. Det betyder, at styrelsen ikke har tilstrækkeligt indblik i den mulige ophobning af stoffer i havmiljøet. Det gælder fx antibiotika, som kan lede til resistente havbakterier, og kobber, som kan slå fisk ihjel.

Rigsrevisionens opgørelse viser, at de 19 havbrug i 342 tilfælde har overtrådt vilkår i tilladelserne eller i loven i perioden 2018-2025. I mere end halvdelen af tilfældene er der tale om gentagelse af samme type overtrædelse. Miljøstyrelsen har håndhævet 30 overtrædelser. Styrelsen har håndhævet de samme typer af overtrædelser forskelligt på tværs af havbrug.

1.2. Baggrund

7. De 19 danske havbrug har eksisteret i flere årtier – de fleste siden starten af 1990'erne. Ejerskabet af havbrugene er fordelt på fem virksomheder. Figur 1 viser placeringen af de 19 havbrug, som findes i de danske farvande.

Figur 1
Placeringen af de 19 havbrug i danske farvande



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Ansvar og tilladelser

8. Miljøstyrelsen har haft ansvaret for at udstede placeringstilladelser til alle havbrug siden 2018. I 2021 fik styrelsen ansvaret for at udstede miljøgodkendelser og for at føre tilsyn med alle havbrug i Danmark. Tidligere havde kommunerne ansvaret for miljøgodkendelser og tilsyn med 12 af de 19 havbrug, og Miljøstyrelsen havde ansvaret for de resterende 7 havbrug.



Et havbrug med flere bure. De danske havbrug har 8-16 bure. **Foto:** Rigsrevisionen

9. Havbrugenes produktion af fisk påvirker miljøet. Derfor har der siden 1986 været krav om, at havbrug skal have en placeringstilladelse. I 1990 blev det et krav, at havbrugene også skal have en havbrugstilladelse, som i 2006 blev erstattet af en miljøgodkendelse.

Figur 2 viser de væsentligste nedslagspunkter i forhold til ansvar og tilladelser til havbrug.

Figur 2
Væsentlige nedslagspunkter for regulering af havbrug

1986	Der stilles for første gang krav om, at danske havbrug skal have en placeringstilladelse.
1990	Der stilles for første gang krav om, at danske havbrug skal have en havbrugstilladelse.
1994	Frist for at indarbejde EU's habitatdirektiv i dansk lov. Det betyder, at der herefter skal foretages en habitatscreening og eventuelt en habitatvurdering, når miljømyndigheden skal udarbejde en miljøgodkendelse.
2006	Lovgivningen ændres, så havbrugene nu skal have en miljøgodkendelse i stedet for en havbrugstilladelse.
2008	EU's habitatdirektiv indarbejdes i fiskeriloven. Dette medfører, at der skal foretages en habitatscreening og eventuelt en habitatvurdering, når miljømyndigheden skal udarbejde en placeringstilladelse.
2014	Deadline for, at de danske havbrug skal søge om en miljøgodkendelse.
2018	Miljøstyrelsen overtager ansvaret for udstedelsen af og tilsynet med placeringstilladelser.
2021	Miljøstyrelsen får det samlede ansvar for udstedelsen af og tilsynet med placeringstilladelser og miljøgodkendelser for alle danske havbrug.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af figur 2, at de 19 havbrug først var forpligtede til at søge om en miljøgodkendelse i 2014, selv om det blev lovpligtigt i 2006. Miljøministeriet har ikke kunnet forklare Rigsrevisionen, hvorfor havbrugene fik en frist på 8 år til at søge om en miljøgodkendelse, selv om havbrugene kun skulle angive oplysninger i ansøgningen, som havbrugene allerede havde.

Alle 19 havbrug søgte om en miljøgodkendelse inden for fristen, som var den 15. marts 2014. Indtil havbrugene har både en placeringsgodkendelse og en miljøgodkendelse, må de drives på baggrund af de gamle havbrugstilladelser fra 1990'erne.

1.3. Vurderingskriterier, metode og afgrænsning

Vurderingskriterier

10. Når vi undersøger Miljøministeriets udstedelse af tilladelser til og tilsyn med havbrug, tager vi udgangspunkt i kravene i de forskellige love og bekendtgørelser, jf. bilag 2. Lovgivningen indeholder bl.a. krav til, hvordan Miljøstyrelsen skal forvalte placeringstilladelser og miljøgodkendelser til havbrugene og føre tilsyn med havbrugene. Lovgivningen er nærmere beskrevet i de enkelte afsnit i beretningen.

Når vi undersøger, om sagsbehandlingstiden for ansøgninger om placeringstilladelser og miljøgodkendelser er tilfredsstillende, tager vi udgangspunkt i Folketingets Ombudsmands principper for god forvaltningsskik for myndigheders sagsbehandlingstider. Det fremgår heraf, at sager skal behandles inden for rimelig tid, og at de ikke må trække unødigt ud.

11. Statsrevisorernes spørgsmål kan findes i bilag 1. Her fremgår det også, i hvilke afsnit vi har besvaret spørgsmålene.

Metode

12. Undersøgelsen baserer sig på en gennemgang af dokumenter fra Miljøstyrelsen, herunder tilsynsmateriale, placeringstilladelser, miljøgodkendelser og havbrugstilladelser. Vi har opgjort sagsbehandlingstiden for tilladelser på baggrund af Miljøstyrelsens opgørelser. Når vi undersøger styrelsens kontrol med havbrugenes brug af forurenende stoffer, har vi sammenlignet styrelsens data om indberettet antibiotika med data fra VetStat-registret.

VetStat
VetStat indeholder data om, hvilken type og hvor meget antibiotika der er blevet udskrevet til havbrug, og hvornår det er blevet udskrevet.

VetStat drives af Fødevarestyrelsen under Erhvervsministeriet.

13. Undersøgelsens metode er uddybet i bilag 2.

14. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

15. Undersøgelsen omfatter perioden 1. januar 2018 - juni 2026, som er den periode, hvor Miljøstyrelsen har haft ansvaret for hele eller store dele af havbrugsområdet. Styrelsen har haft ansvaret for placeringstilladelser til alle 19 havbrug og for miljøgodkendelser til og tilsyn med 7 havbrug i hele perioden. Fra 2021 har styrelsen haft ansvaret for hele området. I afsnit 2.1 indgår dommen fra Østre Landsret, og derfor går undersøgelsesperioden frem til juni 2026.

I afsnit 2.2 opgør vi sagsbehandlingstiden for tilladelser. Miljøstyrelsen har i perioden 2014-2018 modtaget flere ansøgninger, som endnu ikke er færdigbehandlede. Derfor går undersøgelsesperioden i afsnit 2.2 tilbage til 2014 og frem til juni 2026.

Rigsrevisionen har kun mandat til at revidere kommunerne, hvis der sker afregning over for staten, og det sker der ikke på havbrugsområdet. Vi inddrager derfor ikke kommunernes sagsbehandling og tilsyn med havbrugene før 2021.

Vi har tidligere udarbejdet en beretning om særligt forurenende virksomheder (nr. 6/2025), som havbrugene var en del af, men disse blev ikke undersøgt særskilt.

Undersøgelsen omhandler kun Miljøstyrelsens udstedelse af tilladelser til og tilsyn med havbrug. Undersøgelsen vedrører ikke sagsbehandlingen i Miljø- og Fødevareklagenævnet, ligesom vi ikke inddrager Fødevarestyrelsens tilsyn med fiskenes sundhed og fødevaresikkerheden, dvs. om fiskene er egnede til fødevarer.

16. Ansøgninger om at etablere nye havbrug indgår ikke i undersøgelsen, da ingen ansøgere har fået tilladelse til at oprette et nyt havbrug i undersøgelsesperioden. Vi har heller ikke inddraget de havbrug, som har ønsket at blive sammenlagt til nye havbrug med en ny placering.

2. Miljøstyrelsens forvaltning af tilladelser til og tilsyn med havbrug

17. Dette kapitel handler om Miljøstyrelsens:

- forvaltning af tilladelser (afsnit 2.1)
- sagsbehandlingstid for ansøgninger om tilladelser (afsnit 2.2)
- tilsyn med havbrug (afsnit 2.3).

2.1. Forvaltning af tilladelser

18. For at vurdere, om Miljøstyrelsen har forvaltet tilladelser tilfredsstillende, har vi undersøgt, om styrelsen:

- har sikret, at der er foretaget screeninger og vurderinger forud for udstedelsen af placeringstilladelser og miljøgodkendelser
- har taget stilling til, om der er behov for at revurdere et havbrugs miljøgodkendelse, når godkendelsen er 8 år gammel.

Undersøgelsen viser, at Miljøstyrelsen har forvaltet tilladelser utilfredsstillende.

Screeninger og vurderinger forud for udstedelse af placeringstilladelser og miljøgodkendelser

19. Dette afsnit handler om Miljøstyrelsens arbejde med at udstede tilladelser til de 19 havbrug efter gældende regler. Som nævnt mangler 8 havbrug en placeringstilladelse, mens 17 havbrug mangler en miljøgodkendelse. Ingen af havbrugene har både en placeringstilladelse og en miljøgodkendelse.

Miljøstyrelsen kan ikke udstede tilladelser til havbrug, hvis det vil skade et beskyttet naturområdes integritet, jf. fiskerilovens § 10 e, stk. 4.

Miljøstyrelsen skal som det første foretage en habitatscreening og eventuelt en habitatvurdering, når et havbrug søger om en placeringstilladelse eller en miljøgodkendelse, jf. habitatbekendtgørelsens § 6, stk. 2. Kun nye havbrug eller havbrug, som ønsker at ændre deres drift, er omfattet af kravene om miljøscreening og eventuelt miljøvurdering i miljøvurderingslovens § 20 og § 24.

20. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen har sikret, at der er foretaget habitatscreeninger for 14 af de 19 havbrug. Styrelsen har til gengæld ikke sikret, at der er udarbejdet fyldestgørende habitatvurderinger, når habitatscreeningen tilsiger det. Det betyder, at der for langt hovedparten af havbrugene ikke var grundlag for at udstede de nødvendige tilladelser.

21. Tabel 2 viser en status for, hvilke af de 19 havbrug der i juni 2026 har tilladelser, samt de habitatscreeninger og habitatvurderinger, der blev foretaget forud for udstedelsen af tilladelserne.

Tabel 2
Status for screeninger, vurderinger og tilladelser for de 19 havbrug

Havbrug	Habitatscreening	Habitatvurdering	Placeringstilladelse	Miljøgodkendelse
Agersø Havbrug	●	○	○	●
As Vig Havbrug	●	○	○	○
Bisserup Havbrug	●	○	◐	○
Borre I Havbrug	●	○	○	○
Borre II Havbrug	●	○	○	○
Børup Sande Havbrug	○	○	●	○
Fejø Havbrug	●	○	◐	○
Flækøjet Havbrug	●	○	◐	○
Grønsund Havbrug	●	○	○	●
Hjarnø Havbrug	●	○	○	○
Hundshage Havbrug	●	○	○	○
Kongsnæs Havbrug	○	○	●	○
Musholm Vest Havbrug	○	○	●	○
Musholm Øst Havbrug	○	○	●	○
Nordby Bugt Havbrug	○	○	●	○
Onsevig Havbrug	●	○	◐	○
Rågø Havbrug	●	○	◐	○
Skalø Havbrug	●	○	◐	○
Årø Havbrug	●	○	○	○

● **Kolonne 2:** Screening/vurdering foretaget. **Kolonne 4 og 5:** Har en tilladelse.

◐ **Kolonne 3:** Har en tilladelse med retlige mangler.

○ **Kolonne 2 og 3:** Screening/vurdering ikke foretaget. **Kolonne 4 og 5:** Tilladelsen er udløbet, eller havbruget har ikke fået en tilladelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af tabel 2, at 5 havbrug har en placeringstilladelse, 6 havbrug har en placeringstilladelse med retlige mangler, fx at der ikke er udarbejdet den påkrævede habitatvurdering, mens 8 havbrug ikke har en placeringstilladelse. 17 af de 19 havbrug mangler en miljøgodkendelse.

Tabellen forklares yderligere nedenfor.

Placeringstilladelser

22. Kammeradvokaten udarbejdede i 2019 en undersøgelse af Miljøstyrelsens og kommunernes administration af placeringstilladelser for det daværende Miljø- og Fødevareministerium. Kammeradvokaten konkluderede, at der ikke var udarbejdet habitatvurderinger forud for den daværende Fiskeristyrelses udstedelse af placeringstilladelser, hvis der var behov for det. Det betød, at placeringstilladelserne havde retlige mangler og potentielt var ugyldige.

Kammeradvokaten anbefalede derfor, at Miljøstyrelsen gennemgik og vurderede, om alle placeringstilladelser var gyldige og lovlige. Hvis de ikke var gyldige og lovlige, skulle styrelsen sætte en proces i gang for at sikre dette.

23. Vores gennemgang viser, at Miljøstyrelsen herefter gennemgik placeringstilladelserne for de 19 havbrug. I 2020 vurderede styrelsen, at 5 af havbrugene havde en lovlig placeringstilladelse, men at de resterende 14 havbrug skulle lovliggøres ved, at der blev udarbejdet en habitatvurdering.

I 2022 udarbejdede Kammeradvokaten et notat til Miljøstyrelsen om, hvordan en EU-dom om Onsevig Havbrugs placeringstilladelse skulle tolkes. Ifølge Kammeradvokaten betyder dommen, at de eksisterende placeringstilladelser vil være gældende, selv om der ikke er foretaget en habitatscreening og eventuelt en habitatvurdering. Det skyldes, at havbrugene har indrettet deres drift efter placeringstilladelserne. Kammeradvokatens vurdering medførte, at 6 af de 14 havbrug ændrede status til at have en placeringstilladelse, indtil tilladelsen udløber i 2027. De 6 havbrug er derfor markeret med gult i tabellen, da placeringstilladelserne stadig har retlige mangler. Placeringstilladelserne var udløbet for de resterende 8 havbrug.

EU-dom om Onsevig Havbrug (C-278/21)

EU-Domstolen fastslog, at der som udgangspunkt ikke skal foretages en habitatscreening og eventuelt en habitatvurdering, når der gives en ny tilladelse til et eksisterende havbrug på uændrede vilkår. Det skal kun ske, hvis habitatscreeningen og eventuelt habitatvurderingen ikke blev udarbejdet ved den tidligere tilladelse.

Dommen fastslår, at myndighederne er forpligtede til at sikre, at habitatscreeningen og eventuelt habitatvurderingen bliver udarbejdet, når der skal gives en ny tilladelse til, at aktiviteten kan fortsætte.

24. Miljøstyrelsen udarbejdede i perioden 2021-2024 en række habitatvurderinger. På baggrund heraf traf styrelsen afgørelse om, at 5 havbrug kunne få en placeringstilladelse. Styrelsens afgørelser blev i 2023 påklaget af interesseorganisationer til Miljø- og Fødevareklagenævnet. Styrelsen stoppede herefter behandlingen af de resterende sager. Klagenævnet underkendte i november 2025 styrelsens afgørelser, fordi habitatvurderingerne, der lå til grund for placeringstilladelserne, ikke var fyldestgørende. Styrelsen har oplyst, at alle habitatvurderinger er udarbejdet efter samme metode.

Tabel 3 viser, hvilke havbrug der fik udarbejdet en habitatvurdering i perioden 2021-2024, og om havbrugene har en placeringstilladelse.

Tabel 3

Havbrug med en habitatvurdering i perioden 2021-2024

Havbrug	Habitatvurdering	Placeringstilladelse
Agersø Havbrug	○	○
As Vig Havbrug	●	○
Bisserup Havbrug	●	●
Borre I Havbrug	●	○
Borre II Havbrug	●	○
Børup Sande Havbrug	○	●
Fejø Havbrug	●	●
Flækøjet Havbrug	○	●
Grønsund Havbrug	○	○
Hjarnø Havbrug	●	○
Hundshage Havbrug	●	○
Kongsnæs Havbrug	○	●
Musholm Vest Havbrug	○	●
Musholm Øst Havbrug	○	●
Nordby Bugt Havbrug	●	●
Onsevig Havbrug	●	●
Rågø Havbrug	●	●
Skalø Havbrug	●	●
Årø Havbrug	●	○

● **Kolonne 2:** Habitatvurdering udarbejdet i perioden 2021-2024. **Kolonne 3:** Har en tilladelse.

● **Kolonne 3:** Har en tilladelse med retlige mangler.

○ **Kolonne 2:** Habitatvurdering ikke udarbejdet i perioden 2021-2024. **Kolonne 3:** Tilladelsen er udløbet, eller havbruget har ikke fået en tilladelse.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af tabel 3, at Miljøstyrelsen udarbejdede 12 habitatvurderinger i perioden 2021-2024. Styrelsen har oplyst, at Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse betyder, at styrelsen skal gennemgå alle habitatvurderingerne igen. Styrelsen skal desuden udarbejde yderligere 3 habitatvurderinger: 2, hvor placeringstilladelsen er udløbet, og 1, hvor tilladelsen udløber i 2027. Styrelsen har udarbejdet en tidsplan, som viser, at de tidligst forventer at være færdige i løbet af 2028. Styrelsen har oplyst, at når habitatvurderingerne er udarbejdet, er det efterfølgende en relativt simpel proces at udstede en placeringstilladelse og en miljøgodkendelse. Styrelsen har desuden oplyst, at de vil afklare, om der skal udarbejdes habitatvurderinger for de resterende 4 havbrug, som har tidsubegrænsede placeringstilladelser.

Dansk Hydraulisk Institut (DHI)
DHI er en international rådgivnings- og forskningsorganisation, der er specialister i vandmiljø. De udarbejder bl.a. analyser af vandkvalitet og miljøpåvirkning af kemikalier.

DHI har udarbejdet alle 12 habitatvurderinger.

Vores gennemgang viser, at Miljøstyrelsen var opmærksomme på, at der var stor risiko for, at afgørelsen ville blive underkendt af Miljø- og Fødevareklagenævnet, fordi habitatvurderingerne ikke var fyldestgørende. Det fremgår således af et notat fra januar 2022 til styrelsens direktion: *"Der vurderes derfor at være en forholdsvis stor procesrisiko i forhold til, at de efterfølgende afgørelser baseret på disse habitatkonsekvensvurderinger udarbejdet af DHI kan blive omgjort i klagenævnet […]. Det er således muligt ud fra rapportens resultatafsnit at foretage en vurdering, som kan lede til andet resultat end DHIs nuværende vurdering"*.

Vi finder, at Miljøstyrelsen ikke burde have truffet afgørelser, der var baseret på habitatvurderinger, som styrelsen selv vurderede ikke var tilstrækkeligt fyldestgørende. Styrelsens afgørelser og behovet for at udarbejde nye habitatvurderinger har betydet, at sagsbehandlingen er blevet yderligere forsinket.

25. Miljøstyrelsen har i ét tilfælde givet en midlertidig forlængelse af en placeringstilladelse til et havbrug, hvor tilladelsen har vist sig at være ugyldig. Boks 1 viser forløbet.

Boks 1

Midlertidig forlængelse af en placeringstilladelse

I 2024 gav Miljøstyrelsen et havbrug en midlertidig forlængelse af placeringstilladelsen. I december 2024 foretog styrelsen en habitatscreening, som konkluderede, at der skulle udarbejdes en habitatvurdering, før der kunne udstedes en placeringstilladelse. Styrelsen udstedte herefter en midlertidig forlængelse af placeringstilladelsen. I maj 2025 fandt styrelsen ud af, at de ikke havde hjemmel hertil. Styrelsen har endnu ikke udarbejdet en habitatvurdering og givet en ny placeringstilladelse, selv om der er gået mere end 1 år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Miljøgodkendelser
26. Det fremgår af tabel 2, at 17 af de 19 havbrug mangler en miljøgodkendelse.

10 havbrug har på forskellige tidspunkter i perioden 2014-2022 haft en miljøgodkendelse, men alle godkendelserne blev underkendt af Miljø- og Fødevareklagenævnet, fordi habitatscreeningerne og habitatvurderingerne ikke havde den fornødne kvalitet. Miljøstyrelsen har oplyst, at de to givne miljøgodkendelser formentlig ville være blevet underkendt, hvis de var blevet påklaget til klagenævnet. Det skyldes, at de ikke adskiller sig fra de andre underkendte miljøgodkendelser. Klagenævnets behandling af de 10 sager betød, at de resterende 7 ansøgninger om miljøgodkendelser blev sat i bero. Disse 7 havbrug har derfor aldrig haft en miljøgodkendelse.

27. Miljøstyrelsen satte i 2022 alle 17 sager i bero, mens de afventede resultatet fra retssagen ved Østre Landsret. Det skyldtes, at retssagen ifølge styrelsen var en principiel sag med betydning for de andre sager.

Miljøstyrelsen har efterfølgende oplyst, at dommen vedrører det konkrete havbrug, og at styrelsen derfor skal foretage en individuel vurdering af de 17 havbrug, før de kan begynde at behandle miljøgodkendelser til havbrugene. Styrelsen har oplyst, at de skal have afklaret, om havbrugene har fået en tilladelse før eller efter implementeringsfristen for EU's habitatdirektiv i 1994. Det skyldes, at habitatdirektivet kræver, at der skal foretages en habitatscreening og eventuelt en habitatvurdering, når der udstedes en miljøgodkendelse. Styrelsen skal desuden have afklaret, om havbrugene er oprettet, inden de nærtliggende beskyttede naturområder blev udpeget. Hvis havbruget er oprettet før og ikke har ændret driften, kan styrelsen begynde at udstede en miljøgodkendelse. Hvis havbruget er oprettet efter og ikke har ændret driften, skal styrelsen kun foretage en habitatscreening og eventuelt en habitatvurdering, hvis disse ikke tidligere er foretaget eller er mangelfulde.

Rigsrevisionen kan konstatere, at denne vurdering flugter med Kammeradvokatens vurdering fra 2019, Miljø- og Fødevareklagenævnets afgørelse fra 2018 og EU-dommen om Onsevig Havbrug fra 2022. Derfor undrer det Rigsrevisionen, at Miljøstyrelsen ikke igangsatte den individuelle vurdering langt tidligere. Styrelsen kunne dermed have sikret, at sagerne ikke blev yderligere forsinket.

28. Indtil miljøgodkendelserne er på plads, skal Miljøstyrelsen administrere de 17 havbrug efter de vilkår, som er fastsat i havbrugstilladelserne. Det betyder, at havbrugene drives på havbrugstilladelser tilbage fra 1990'erne, som typisk indeholder mindre restriktive vilkår for havbrugenes udledninger.

Boks 2 viser eksempler på, at havbrugstilladelserne har mindre restriktive vilkår end de underkendte miljøgodkendelser.

Boks 2

Mindre restriktive vilkår i havbrugstilladelser end i miljøgodkendelser

Det er især vilkår vedrørende kobber og organisk stof, som er mindre restriktive i havbrugstilladelserne end i de underkendte miljøgodkendelser.

Kobber anvendes til at imprægnere nettene på havbrugene, så muslinger og alger ikke sætter sig fast. Ophobningen af tungmetaller, fx kobber, kan skade både fisk og andre havorganismer eller slå dem ihjel. 10 havbrug har enten ingen eller mindre restriktive vilkår for ophobning af og analyser for kobber i deres havbrugstilladelser.

Organisk stof stammer fra overskydende foder og ekskrementer fra havbrugsfiskene. 8 havbrug har i deres havbrugstilladelser mindre restriktive vilkår for ophobning og analyser af organisk stof. Fx er der ingen vilkår i ét havbrugs havbrugstilladelse for, hvor meget organisk stof der må udledes, mens grænsen i den underkendte miljøgodkendelse er 58 tons. Problemet med organisk stof er, at det nedbrydes til kvælstof og fosfor, som kan føre til iltsvind i havet.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Konsekvensen af underkendelsen af Miljøstyrelsens afgørelser

29. Vores gennemgang viser, at der er to interesser på spil på havbrugsområdet. På den ene side er der en række interesseorganisationer, som er kritiske over for havbrug. De har klaget til Miljø- og Fødevareklagenævnet over hovedparten af Miljøstyrelsens afgørelser. På den anden side er der havbrugene, som ønsker at fortsætte deres drift. De har derfor klaget over Miljø- og Fødevareklagenævnets og Miljøstyrelsens afgørelser, hvis disse er gået imod havbrugenes interesser, og de har indbragt en principiel sag for Østre Landsret. Interessekonflikten betyder, at det er afgørende for fremdriften i sagerne, at Miljøstyrelsens afgørelser er af høj kvalitet og ikke trækker for langt ud tidsmæssigt.

Vi finder, at Miljøstyrelsen burde have haft bedre styr på kravene i deres egen lovgivning. Det kunne have sikret, at styrelsens afgørelser ikke blev underkendt to gange i flere sager, fordi afgørelserne ikke havde den fornødne kvalitet. Den første underkendelse af 10 sager skyldtes fx, at styrelsen anvendte et gennemsnitsår til beregning af, hvor meget havbruget påvirker havmiljøet. Ifølge Miljø- og Fødevareklagenævnet bør gennemsnitsåret ikke anvendes som grundlag, da det ikke er sikkert, at året er repræsentativt. Den anden underkendelse af 5 sager skyldtes bl.a., at det ikke var beskrevet, hvorfor en lille påvirkning af beskyttede dyrearter ikke havde betydning. Underkendelserne har bl.a. medvirket til, at sagerne om miljøgodkendelser fortsat ikke er afsluttet, selv om behandlingen startede i 2014.

30. Vores gennemgang viser, at Kammeradvokaten har vurderet, at havbrugene skal lukkes, hvis Miljøstyrelsen ikke kan lovliggøre placeringstilladelserne. Der er derfor risiko for, at havbrugene har krav på erstatning for ekspropriation fra staten.

31. Statsrevisorerne har bedt Rigsrevisionen om at undersøge, hvilken betydning indsatsbekendtgørelsens § 8 har i forhold til havbrug.

Det fremgår af indsatsbekendtgørelsens § 8, at de statslige myndigheder skal forebygge, at vandmiljøet forringes, og at de ikke må træffe afgørelser, som forhindrer, at miljømålene kan opfyldes. Ifølge EU-Domstolen er der kun tale om en forringelse af vandmiljøet, hvis tilladelserne vil medføre, at de årlige udledninger øges.

Miljømål
Miljømålene i indsatsbekendtgørelsen er målrettet vandområder og grundvand. Målene skal sikre, at forureningen bliver begrænset, så vandet bevarer eller opnår en god tilstand.

Det betyder, at Miljøstyrelsen fortsat kan give tilladelse til eksisterende havbrug, hvis deres faktiske årlige udledninger ikke øges. Indsatsbekendtgørelsens § 8 har dermed kun betydning for nye havbrug eller havbrug, som ønsker at ændre produktionen, så deres årlige udledninger af næringsstoffer øges.

Revurderinger af miljøgodkendelser

32. Miljøstyrelsen *kan* revurdere et havbrugs miljøgodkendelse 8 år efter, at miljøgodkendelsen er udstedt, jf. § 53 i bekendtgørelse om godkendelse af listevirksomheder. For de 2 havbrug, som har en miljøgodkendelse, er der gået henholdsvis 12 år og 13 år, siden miljøgodkendelserne blev udstedt. Styrelsen har således siden henholdsvis 2022 og 2023 haft mulighed for at revurdere miljøgodkendelserne for de 2 havbrug og dermed stille nye krav, hvis det er aktuelt.

33. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen ikke har revurderet miljøgodkendelserne for de 2 havbrug, som har en miljøgodkendelse.

34. Miljøstyrelsen har oplyst, at de løbende vurderer behovet for revurderinger, bl.a. i forbindelse med tilsynet med havbrugene, og hvis styrelsen får væsentlige nye oplysninger. Rigsrevisionen skal dog bemærke, at det ikke fremgår af sagerne, at Miljøstyrelsen løbende har vurderet behovet.

2.2. Sagsbehandlingstid for ansøgninger om tilladelser

35. For at vurdere, om Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid for ansøgninger om tilladelser er tilfredsstillende, har vi undersøgt, om styrelsen:

- har mål for deres sagsbehandlingstid
- opgør sagsbehandlingstiden for tilladelserne og har afdækket årsager til sagsbehandlingstidens længde.

Undersøgelsen viser, at Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid for ansøgninger om tilladelser ikke er tilfredsstillende.

Mål for sagsbehandlingstid

36. Der er ingen lovkrav om sagsbehandlingstid for placeringstilladelser og miljøgodkendelser, og Miljøstyrelsen har ikke et mål herfor. Styrelsen har oplyst, at det skyldes, at sagerne skal behandles parallelt efter flere forskellige lovgivninger, og at andre myndigheder ofte skal inddrages, hvilket kan forlænge sagsbehandlingstiden.

Særligt forurenende virksomheder
Havbrug er særligt forurenende virksomheder. Det betyder, at de potentielt har en væsentlig miljøpåvirkning og derfor er underlagt strenge miljøkrav.

37. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Miljøstyrelsen bør opstille ét eller flere mål for sagsbehandlingstid, selv om der skal tages stilling til flere lovkrav og inddrages andre myndigheder. Uanset om der opstilles et mål, hvor sagsbehandlingstiden er længere for havbrug end for andre særligt forurenende virksomheder, vil et mål give havbrugene mulighed for at få indblik i processen.

Mål for sagsbehandlingstid for andre særligt forurenende virksomheder
Miljøstyrelsens mål for den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for andre særligt forurenende virksomheder var i 2025 på 300 dage.

Desuden kan et mål for sagsbehandlingstid give Miljøstyrelsen et redskab til at følge med i, om opgaven løses effektivt. Hvis sagerne ikke overholder målet for sagsbehandlingstid, kan styrelsen undersøge årsagerne til det. Samtidig kan et mål hjælpe med at vurdere, om der er behov for at ændre bemandingen, ændre arbejdsgangene eller forbedre systemerne. Endelig kan et mål for sagsbehandlingstid mindske risikoen for, at nogle ansøgere venter længere end andre.

Sagsbehandlingstid for placeringstilladelser og miljøgodkendelser

38. Det følger af god forvaltningsskik, at sager skal behandles inden for rimelig tid, og at de ikke må trække unødigt ud, jf. Folketingets Ombudsmands myndighedsguide. Det fremgår også af myndighedsguiden, at en beslutning om at stille en sag i bero kan være saglig, og at en længere samlet sagsbehandlingstid må accepteres, hvis der er en saglig grund. Fx kan det være sagligt, at en myndighed stiller en sag i bero, fordi de afventer udfaldet af en anden sag, som verserer ved en forvaltningsmyndighed eller ved domstolene. Det er imidlertid en forudsætning, at det kan forventes, at der bliver truffet afgørelse i den anden sag i nærmere fremtid. Myndighederne bør generelt sikre fremdrift i sagerne.

Vi har derfor lagt til grund, at Miljøstyrelsen skal arbejde for, at deres egen sagsbehandlingstid bliver så kort som muligt, uanset om sagerne verserer ved forvaltningsmyndighederne eller ved domstolene.

39. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen har opgjort den samlede sagsbehandlingstid for henholdsvis placeringstilladelser og miljøgodkendelser. Styrelsen har dog kun begrænset viden om, hvornår de har kunnet behandle ansøgningerne, da styrelsen kun registrerer, hvornår styrelsen modtager en ansøgning, og hvornår sagen afsluttes. Dette begrænser styrelsens mulighed for at afdække, om der har været tilstrækkelig fremdrift i de perioder, hvor de har haft mulighed for at behandle ansøgningerne.

Fornyelse af placeringstilladelser

40. Miljøstyrelsen overtog ansvaret for at udstede placeringstilladelser i januar 2018. En placeringstilladelse gives typisk for en 10-årig periode. Hvis det ikke fremgår tydeligt, hvornår placeringstilladelsen udløber, har Kammeradvokaten i 2019 vurderet, at tilladelsen er tidsubegrænset.

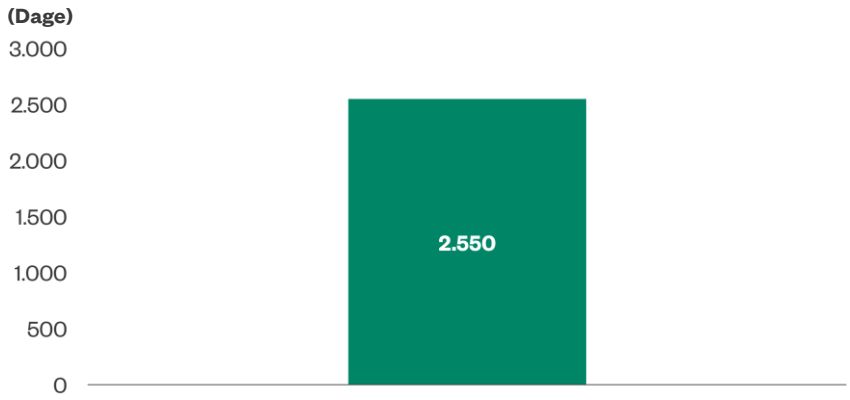
41. 8 af de 19 havbrug skal have fornyet deres placeringstilladelse, fordi deres tidligere tilladelse er udløbet, efter Miljøstyrelsen overtog ansvaret i januar 2018. 6 af de 8 havbrug søgte om en placeringstilladelse i 2018, mens de sidste 2 havbrug søgte i henholdsvis 2022 og 2024. Ingen af sagerne er afgjort endnu.

De resterende 11 havbrug har enten en tidsubegrænset placeringstilladelse eller en placeringstilladelse, som udløber i 2027.

42. Figur 3 viser den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 8 havbrug, som er i gang med at få fornyet deres placeringstilladelse.

Figur 3

Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for uafsluttede ansøgninger om placeringstilladelse



Note: Sagsbehandlingstiden er opgjort frem til den 4. juni 2026.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af figur 3, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid indtil videre er på 2.550 dage (ca. 7 år) for de 8 havbrug. Den gennemsnitlige sagsbehandlingstid er 3.022 dage (ca. 8 år) for de 6 havbrug, som søgte om en placeringstilladelse i 2018, mens den er 1.131 dage (ca. 3 år) for de 2 havbrug, der søgte i 2022 og 2024.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen vurderer, at det tager mellem 1½ år og 2 år at udstede en placeringstilladelse, hvis der skal udarbejdes en habitatvurdering. Styrelsens sagsbehandlingstid for de 8 havbrug er indtil videre i gennemsnit 5 år længere end dette.

43. Miljøstyrelsen har ikke et sagssystem, som kan opgøre, hvornår styrelsen kan behandle sager, og hvornår det ikke er muligt. Styrelsen kan derfor ikke oplyse det samlede antal dage, hvor sagerne har været sat i bero. Vores gennemgang viser, at styrelsen i praksis har sat sagerne i bero, fordi styrelsen først skal have afklaret, om havbrugene har lovlige og gyldige placeringstilladelser. Styrelsen har ikke udarbejdet analyser af, hvilke tiltag de kunne iværksætte, så de sikrede, at der også var fremdrift i behandlingen af nye ansøgninger.

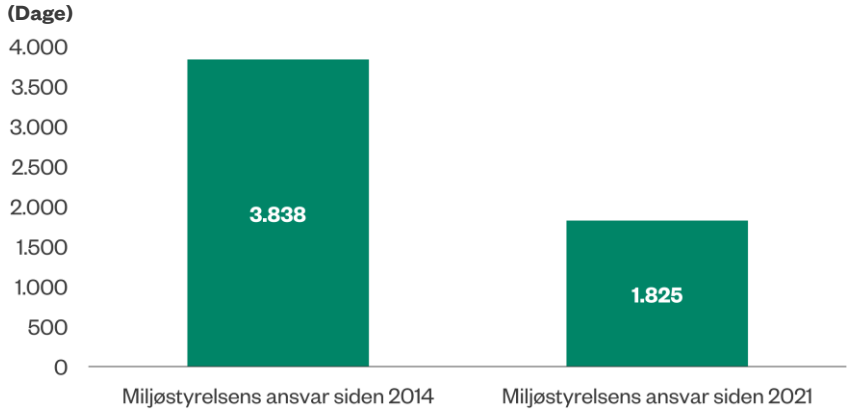
Miljøgodkendelser

44. Som tidligere nævnt venter 17 havbrug fortsat på at få en miljøgodkendelse. Miljøstyrelsen har haft ansvaret for 7 af de 19 havbrug i hele perioden og fik ansvaret for yderligere 12 havbrug i 2021, hvoraf 2 havbrug har en miljøgodkendelse.

45. Figur 4 viser den gennemsnitlige sagsbehandlingstid for de 17 havbrug, som venter på at få en miljøgodkendelse. Sagsbehandlingstiden er fordelt på henholdsvis de 7 og de 10 havbrug. Det skyldes, at kommunerne begyndte sagsbehandlingen af miljøgodkendelserne for de 10 havbrug, inden Miljøstyrelsen overtog ansvaret i 2021.

Figur 4

Gennemsnitlig sagsbehandlingstid for uafsluttede ansøgninger om miljøgodkendelse



Note: Sagsbehandlingstiden er opgjort frem til den 4. juni 2026.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af figur 4, at Miljøstyrelsen indtil videre har brugt gennemsnitligt 3.838 dage (ca. 11 år) på at behandle ansøgninger om miljøgodkendelser fra de 7 havbrug, hvor styrelsen har haft ansvaret siden 2014. Styrelsen har i gennemsnit brugt 1.825 dage (ca. 5 år), siden de i 2021 overtog ansvaret for de 10 havbrug fra kommunerne. Hertil skal lægges kommunernes sagsbehandlingstid, som i gennemsnit var 1.174 dage i perioden 2014-2021. Den samlede sagsbehandlingstid for de 10 havbrug er dermed godt 8 år.

Miljøstyrelsen har oplyst, at styrelsen vurderer, at det tager mellem 1½ år og 2 år at udstede en miljøgodkendelse, hvis der skal udarbejdes en habitatvurdering. Styrelsens sagsbehandlingstid for de 7 havbrug, som Miljøstyrelsen har haft ansvaret for siden 2014, er indtil videre i gennemsnit ca. 9 år længere end dette.

Som nævnt kan Miljøstyrelsen ikke oplyse det samlede antal dage, hvor sagerne har været sat i bero. Det kan fx være, fordi de venter på oplysninger fra ansøgeren, eller fordi ansøgeren har bedt om, at sagen sættes i bero.

Vores gennemgang viser, at Miljøstyrelsen i praksis har sat sagerne i bero, mens styrelsen afklarer, om havbrugene har lovlige placeringstilladelser, og mens sagen ved Østre Landsret blev afklaret. Styrelsen har ikke udarbejdet analyser af, hvilke tiltag de kunne iværksætte, så styrelsen sikrede, at der fortsat var fremdrift i behandlingen af sagerne.

2.3. Tilsyn med havbrug

46. For at vurdere, om Miljøstyrelsens tilsyn og håndhævelse af reglerne er tilfredsstillende, har vi undersøgt, om styrelsen har:

- sikret, at styrelsens vejledninger er dækkende og opdaterede i forhold til gældende regler
- sikret, at tilsynet med havbrugene lever op til kravene i lovgivningen eller i styrelsens egne vejledninger
- ført kontrol med havbrugenes brug af forurenende stoffer.

Undersøgelsen viser, at Miljøstyrelsens tilsyn og håndhævelse af reglerne er utilfredsstillende.

Miljøstyrelsens vejledninger

47. Myndighederne bør sikre, at de administrerer inden for de rammer, som lovgivningen fastlægger, og at de vejleder ansøgerne om reglerne, jf. legalitetsprincippet og Folketingets Ombudsmands myndighedsguide. Vi har derfor lagt til grund, at Miljøstyrelsen bør sikre, at styrelsens interne og eksterne vejledninger afspejler den til enhver tid gældende lovgivning, og at vejledningerne opdateres, når der vedtages ny lovgivning.

De interne vejledninger er målrettet Miljøstyrelsens egne medarbejdere, når de fx skal udstede tilladelser eller føre tilsyn med havbrugene. De eksterne vejledninger er målrettet andre myndigheder, som skal foretage afgørelser på miljøområdet, fx miljøvurderinger.

48. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen har sikret, at deres vejledninger generelt er dækkende og opdaterede i forhold til gældende regler.

49. Vores gennemgang viser, at der er enkelte lovkrav, som ikke er indarbejdet i 3 af Miljøstyrelsens 14 vejledninger.

Havbrugsvejledningen, der er en ekstern vejledning om miljøgodkendelse af fiskeopdræt i saltvandsbassiner, er ikke opdateret siden 2006, selv om lovgivningen efterfølgende er blevet ændret flere gange. Dermed kan havbrug og andre aktører have den opfattelse, at vejledningen er fyldestgørende og gældende. Miljøstyrelsen har oplyst, at de i juni 2026 har igangsat ophævelsen af vejledningen, og at de i den forbindelse har fjernet vejledningen fra deres hjemmeside.

Der er desuden en række mangler i Miljøstyrelsens interne *vejledning om artstilladelse*. Vejledningen afspejler ikke 16 af de 24 krav, som findes i EU-forordningen. Det betyder, at der er risiko for, at sagsbehandlerne godkender opdræt af fisk, der kan være skadeligt for havmiljøet, hvis havbrugene ønsker at opdrætte andre fisk end regnbueørreder.

Miljøstyrelsens vejledninger vedrørende havbrug

Interne vejledninger
- Administrativt tilsyn, generelt
- Administrativt tilsyn, havbrug
- Artstilladelse
- Fysisk tilsyn
- Håndhævelse
- Habitatvurdering
- Miljøgodkendelse
- Miljøvurdering
- Placeringstilladelse
- Vilkårsændring.

Eksterne vejledninger
- Miljøtilsynsvejledningen
- Vejledning til lov om vurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM)
- Havbrugsvejledningen
- Habitatvejledningen.

Endelig viser vores gennemgang, at Miljøstyrelsen ikke har indarbejdet kravene fra styrelsens egen bekendtgørelse om havbrugsvirksomheders produktionsplan og indberetninger vedrørende egenkontrol fra 2024 i styrelsens egne vejledninger. Det betyder, at der er risiko for, at sagsbehandlerne ikke kontrollerer, om havbrugene har indsendt de informationer, der er krav om ifølge bekendtgørelsen.

Tilsyn med tilladelser og lovkrav

50. Det fremgår af miljøbeskyttelsesloven, at miljøministeren fører tilsyn med særligt forurenende virksomheder, herunder med virksomhedernes direkte udledninger af spildevand til vandløb, søer eller havet, jf. lovens § 66, stk. 1.

Miljøstyrelsen fører således tilsyn med, at havbrugene, der er særligt forurenende virksomheder, overholder de vilkår og lovkrav, der er gældende for det enkelte havbrugs drift.

Miljøstyrelsen skal sikre, at havbrugene får mindst ét fysisk tilsynsbesøg i løbet af en 3-årig periode, jf. miljøtilsynsbekendtgørelsens § 6. Det fysiske tilsyn består af, at styrelsen fx besigtiger havbrugenes placering, afskaffelse af affald og nettenes tilstand. Desuden fremgår det af styrelsens interne vejledninger, at styrelsen hvert år skal føre administrativt tilsyn med, om havbrugene efterlever kravene i fiskeriloven, havbrugsbekendtgørelsen og de vilkår, der er fastsat i havbrugenes tilladelser. Det administrative tilsyn består bl.a. af en gennemgang af havbrugenes årlige indberetninger, løbende orienteringer og analyser af havbunden for forurenende stoffer.

Vilkår i tilladelser til havbrug

Der er vilkår i havbrugenes miljøgodkendelser, placeringstilladelser og de gamle havbrugstilladelser. Vilkårene er krav, som havbrugene skal opfylde, for at de kan drive havbruget med deres nuværende produktion på deres nuværende placering.

Der kan fx være vilkår for, hvilke koordinater havbruget skal ligge inden for, hvor meget foder et havbrug må bruge, og hvor meget kvælstof og fosfor havbruget må udlede.

51. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen ikke har sikret, at tilsynet med havbrugene lever op til kravene i lovgivningen eller i styrelsens egne vejledninger.

Fysisk og administrativt tilsyn

52. Vores gennemgang viser, at Miljøstyrelsen har udført det lovpligtige fysiske tilsyn inden for en 3-årig periode på alle havbrug. Styrelsen har dog kun udført et årligt administrativt tilsyn med 2 af de 19 havbrug, hvilket er i strid med styrelsens egen vejledning. Det fremgår af vejledningen, at styrelsen hvert år skal føre administrativt tilsyn med havbrugene. De øvrige havbrug har fået et administrativt tilsyn hvert 2. eller 3. år.

53. Havbrugene skal ifølge deres tilladelser indsende en indberetning om årets produktion til brug for det administrative tilsyn. En række havbrug har også vilkår om, at de hvert år skal indsende analyser af havbunden i og omkring havbruget. Det kan fx være en analyse af niveauet af kvælstof, fosfor og antibiotika. Derudover skal havbrugene også løbende orientere Miljøstyrelsen om fx udsættelse af fisk, skift af bure og medicinering af fisk, så styrelsen kan overvåge, hvilke forurenende stoffer der udledes fra havbrugene, og hvornår de udledes.

En del af Miljøstyrelsens administrative tilsyn består af kontrol med, om indberetninger og løbende orienteringer er modtaget rettidigt og er fyldestgørende. I de år, hvor styrelsen har udført administrative tilsyn, har styrelsen vurderet, at dette er tilfældet for hovedparten af indberetningerne og orienteringerne. Styrelsen har oplyst, at vurderingen af, om de årlige indberetninger er modtaget rettidigt, sker i forhold til den deadline, der er sat for at indberette til Det Nationale Overvågningsprogram for Vandmiljø og Natur. Vi har derimod opgjort indberetningerne i forhold til den deadline for indrapportering, der fremgår af havbrugenes tilladelser. Det gør Miljøstyrelsen også selv, når de indskærper forsinket indberetning. Vi har heller ikke i tilsynsmaterialet set dokumentation for, at havbrugene har fået oplyst, at det er overvågningsprogrammets deadline, der er gældende, og ikke den deadline, der er sat i tilladelserne.

Vi har derfor opgjort andelen af forsinkede indberetninger og løbende orienteringer i forhold til den deadline, der er sat i tilladelserne. Tabel 4 viser, hvor stor en andel af indberetningerne og orienteringerne der er indsendt for sent og er mangelfulde.

Tabel 4

Andelen af forsinkede og mangelfulde indberetninger og løbende orienteringer

	Andel, der er forsinkede	Andel, der er mangelfulde
Indberetninger	63 %	41 %
Løbende orienteringer	32 %	13 %

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af tabel 4, at en større andel af både indberetningerne og de løbende orienteringer er indsendt for sent, og at flere af dem er mangelfulde. Indberetningerne er i gennemsnit 42 dage forsinket, og de løbende orienteringer er i gennemsnit 14 dage forsinket. Manglerne er fx, at der ikke er udarbejdet analyser af antibiotika, og at der mangler opgørelser af antal syge fisk og dokumentation for anvendte forurenende stoffer.

Derudover er der 45 løbende orienteringer, som burde have været afgivet i perioden, og som det hverken er muligt for Rigsrevisionen eller Miljøstyrelsen at finde i tilsynsmaterialet. Styrelsen har ikke reageret på de manglende orienteringer.

Håndhævelse af overtrædelser
54. Det fremgår af miljøbeskyttelseslovens § 68, at Miljøstyrelsen skal foranledige, at et ulovligt forhold bliver lovliggjort, medmindre forholdet har underordnet betydning.

I Miljøstyrelsens håndhævelsesvejledning defineres *underordnet betydning* fx som, at de årlige indberetninger fra virksomheden kommer et par dage for sent. Derudover fremgår det, at vedvarende eller gentagne overtrædelser af samme vilkår eller lovkrav vil være en skærpende omstændighed, når det skal vurderes, om der skal ske en håndhævelse.

Den endelige afgørelse af, om der skal ske en håndhævelse, og i så fald hvilken, er baseret på Miljøstyrelsens konkrete vurdering i den enkelte sag. Vi kan ikke efterprøve den konkrete vurdering, da det kræver en faglig og skønsmæssig vurdering af hver enkelt overtrædelse, men vi har opgjort, hvilke former for håndhævelser styrelsen har anvendt. Boks 3 viser, hvilke håndhævelsesmuligheder Miljøstyrelsen har ifølge styrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven.

Boks 3
Miljøstyrelsens håndhævelsesmuligheder

Henstilling
Miljøstyrelsen kan bruge henstillinger ved overtrædelser af mindre væsentlig betydning.

Indskærpelse
Miljøstyrelsen kan indskærpe gældende regler, fx lovkrav eller vilkår i havbrugenes tilladelser. En indskærpelse skal følges.

Påbud
Miljøstyrelsen kan give havbrugene et påbud om at ændre vilkår, fx krav om brug af et bestemt foder eller en lavere udledning af kvælstof.

Politianmeldelse
Miljøstyrelsen kan politianmelde havbrugene ved overtrædelser af miljøbeskyttelsesloven.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af Miljøstyrelsens vejledning om håndhævelse af miljøbeskyttelsesloven.

55. Vi har gennemgået alle indberetninger, løbende orienteringer og tilsynsrapporter i undersøgelsesperioden for at vurdere, om havbrugene har overholdt vilkårene i deres tilladelser og gældende lovgivning. Tabel 5 viser fordelingen af overtrædelser, hvor mange gange havbrugene har overtrådt det samme vilkår i miljøgodkendelsen, placeringstilladelsen, havbrugstilladelsen eller lovkrav samt håndhævelsen af disse overtrædelser i perioden 2018-2025.

Tabel 5
Overtrædelser af vilkår og lovkrav, gentagelser og håndhævelser i perioden 2018-2025

Overtrædelseskategori	Antal overtrædelser		Antal gentagelser		Antal håndhævelser	
	Vilkår	Lovkrav	Vilkår	Lovkrav	Vilkår	Lovkrav
Fristoverskridelser ved indberetninger	215	11	138	2	5	1
Mangler i indberetninger	69	21	36	1	10	0
Overskridelse af krav til udledning	6	0	0	0	5	0
Ukorrekt placering og afmærkning af havbruget	20	0	3	0	9	0
I alt	**310**	**32**	**177**	**3**	**29**	**1**

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Det fremgår af tabel 5, at vi har fundet 342 [310 + 32] overtrædelser af vilkår i havbrugenes tilladelser og lovkrav, hvoraf 180 [177 + 3] er gentagelser. Miljøstyrelsen har håndhævet 30 af disse ved en indskærpelse, hvilket svarer til 9 % af det samlede antal overtrædelser. Styrelsen har ikke anvendt andre håndhævelsesmuligheder.

I de 180 tilfælde, hvor havbrugene har overtrådt de samme bestemmelser flere gange, har styrelsen kun i begrænset omfang håndhævet overtrædelserne. Styrelsen har dermed ikke konsekvent håndhævet gentagne overtrædelser, selv om det ifølge styrelsens egen vejledning er en skærpende omstændighed.

56. Vores gennemgang viser også, at Miljøstyrelsen ikke har behandlet havbrugene ens, når de har håndhævet overtrædelser af vilkår og lovkrav. Boks 4 giver eksempler på dette.

Boks 4
Forskelsbehandling af havbrug ved overtrædelser af vilkår og lovkrav

Ét havbrug fik i 2019 en indskærpelse, da den årlige indberetning var indsendt 30 dage for sent. Men da samme havbrug indsendte indberetningerne mellem 32 og 48 dage for sent i perioden 2020-2022, fik havbruget ingen indskærpelse. I undersøgelsesperioden har 17 af de 19 havbrug indsendt mindst to af deres indberetninger mellem 40 og 74 dage for sent, uden at Miljøstyrelsen har håndhævet dette.

3 havbrug fik i henholdsvis 2020 og 2022 en indskærpelse for ikke at have orienteret om, at der var sket medicinering på havbruget. I perioden 2018-2025 manglede der 6 orienteringer om medicinering fra 6 andre havbrug, uden at Miljøstyrelsen reagerede på eller håndhævede de manglende orienteringer.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Miljøstyrelsen.

Forurenende stoffer fra havbrug

57. Miljøstyrelsen skal føre kontrol med, at havbrugene overholder vilkårene i deres tilladelser, jf. miljøbeskyttelseslovens § 66, stk. 1.

Indtil 2025 havde hovedparten af havbrugene vilkår i deres miljøgodkendelse eller havbrugstilladelse om årlige indberetninger af og løbende orienteringer om deres brug af kvælstof, fosfor, antibiotika og kobber. I 2025 blev det et krav for alle, jf. § 6, § 7, stk. 1 og stk. 2, § 13 og § 14 i bekendtgørelse om havbrugsvirksomheders produktionsplan og indberetninger vedrørende egenkontrol.

58. Vores undersøgelse viser, at Miljøstyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har ført kontrol med havbrugenes brug af forurenende stoffer i de årlige indberetninger og løbende orienteringer.

I perioden 2018-2025 manglede 25 % af de årlige indberetninger fra de 19 havbrug én eller flere informationer om havbrugets brug af antibiotika, uden at Miljøstyrelsen reagerede på dette. Styrelsen har heller ikke reageret på, at 3 havbrug i 16 tilfælde ikke har foretaget de analyser af antibiotikarester i havbunden ved havbruget, som er påkrævet i havbrugenes tilladelser.

59. Miljøstyrelsen har som en del af tilsynet indhentet data om medicin, der er udskrevet til havbrug, via Fødevarestyrelsens VetStat-register.

Miljøstyrelsen har sammenlignet registreringerne i VetStat med havbrugenes årlige indberetninger. Styrelsen har imidlertid ikke brugt data fra VetStat til at kontrollere, om havbrugene har indsendt de påkrævede løbende orienteringer om medicinering. Hvis styrelsen havde foretaget denne kontrol, ville styrelsen have opdaget, at 6 af de 19 havbrug ikke havde orienteret om, at der var sket medicinering. Det er på trods af, at der i havbrugenes tilladelser er krav om, at styrelsen skal orienteres ved medicinering.

60. Fra 2025 har alle havbrug skullet indberette, hvilket imprægneringsmiddel de har anvendt på deres bure, jf. § 7 og § 7, stk. 2, i bekendtgørelse om havbrugsvirksomheders produktionsplan og indberetninger vedrørende egenkontrol. Det skyldes, at imprægneringsmidlerne ofte er kobberholdige, hvilket kan være skadeligt for havmiljøet.

Vores gennemgang viser, at 7 af de 19 havbrug ikke har indsendt oplysninger om, hvilket imprægneringsmiddel de har anvendt, når de har orienteret Miljøstyrelsen om, at de har udsat eller skiftet bure, der er imprægneret med kobberholdige midler. Styrelsen har ikke håndhævet dette. Styrelsen har oplyst, at de i forbindelse med vores undersøgelse er begyndt at håndhæve lignende overtrædelser.

Brug af antibiotika i havbrug

Brug af antibiotika kan lede til, at havbakterier udvikler resistens over for antibiotika. Det kan betyde, at infektioner, der tidligere kunne kureres med antibiotika, kan blive svære eller umulige at behandle.

I Danmark er der bl.a. risiko for, at havkolerabakterien udvikler resistens. Hvis infektionen ikke kan behandles med antibiotika, kan det potentielt lede til blodforgiftning. Selv ved hurtig behandling forventes 30-40 % af patienterne at dø. Mennesker kan komme i kontakt med bakterien ved indtagelse af skaldyr, fisk eller havvand.

Det er Fødevarestyrelsen, der har ansvaret for tilsynet med, at det er sikkert at spise skaldyr og fisk.

Kilde: Statens Serum Institut.

VetStat

VetStat indeholder data om, hvilken type og hvor meget antibiotika der er blevet udskrevet til havbrug, og hvornår det er blevet udskrevet.

VetStat drives af Fødevarestyrelsen under Erhvervsministeriet.

Miljøstyrelsens Kemikalieinspektion
Kemikalieinspektionen kontrollerer, at love og regler om kemiske stoffer overholdes. De fører tilsyn med, at miljøkrav bliver fulgt, bl.a. på havbrug.

Miljøstyrelsens Kemikalieinspektion konstaterede i maj 2025, at de kobberholdige imprægneringsmidler aldrig har været godkendt til brug i Danmark. Ifølge Miljøstyrelsen må burene ikke imprægneres i Danmark, men havbrugene må fortsat bruge bure, der er imprægneret med kobberholdige midler, hvis burene imprægneres i udlandet. I dag anvender 18 af de 19 havbrug bure, der er imprægneret med kobberholdige midler.

61. Vores gennemgang viser, at 7 havbrug ikke har vilkår i deres tilladelser om, at de skal analysere, om der er forurenende stoffer og antibiotika i havbunden. Det er Rigsrevisionens opfattelse, at Miljøstyrelsen burde have ændret vilkårene, da de overtog ansvaret for havbrugene. Dermed ville alle havbrug have ens vilkår om, at de skal analysere havbunden for forurenende stoffer og antibiotika, og styrelsen ville dermed have fået fuld indsigt i, om der ophobes antibiotika og andre forurenende stoffer i havbunden.

Rigsrevisionen, den 27. august 2026

Birgitte Hansen
rigsrevisor

/Claus Vejlø Thomsen
Kontorchef

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Statsrevisorernes spørgsmål	Her besvares spørgsmålet
Har Miljøstyrelsen udstedt placeringstilladelser for de 19 eksisterende havbrug i henhold til fiskeriloven?	Afsnit 2.1.
Har Miljøstyrelsen sikret, at der forud for udstedelsen af placeringstilladelserne til havbrugene er udarbejdet fyldestgørende habitatvurderinger og VVM-redegørelser?	Afsnit 2.1.
Har Miljøstyrelsen siden 2021 udstedt miljøgodkendelser for de 19 eksisterende havbrug i henhold til miljøbeskyttelsesloven?	Afsnit 2.1.
Er havbrugenes miljøgodkendelser i tilstrækkelig grad blevet revurderet og opdateret siden 2019?	Afsnit 2.1.
Fører Miljøstyrelsen et dækkende tilsyn med de danske havbrug?	Afsnit 2.3.
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?	Afsnit 2.2.
Har Miljøstyrelsen sikret, at deres vejledninger om havbrug er dækkende og opdaterede i forhold til gældende lovgivning?	Afsnit 2.3.
Følger Miljøstyrelsen udviklingen i antibiotikaresistente havbakterier i de områder, hvor der er havbrug?	Afsnit 2.3.
Mundtligt spørgsmål: Hvilken betydning har indsatsbekendtgørelsens § 8 i forhold til havbrug?	Afsnit 2.1.
Det sidste spørgsmål blev stillet mundtligt på statsrevisormødet den 24. november 2025, hvor Statsrevisorerne behandlede notatet om tilrettelæggelsen af undersøgelsen.	

Bilag 2. Metodisk tilgang

Undersøgelsen bygger på dokumenter, sagsbehandlingstider og registerdata.

I undersøgelsen indgår Miljøministeriet, herunder Miljøstyrelsen. Der inddrages desuden registerdata fra Fødevarestyrelsen under Erhvervsministeriet.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået en række dokumenter, herunder:

- materiale vedrørende Miljøstyrelsens arbejde med udstedelsen af placeringstilladelser og miljøgodkendelser for alle 19 havbrug
- opgørelser af Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid for udstedelsen af placeringstilladelser og miljøgodkendelser
- Kammeradvokatens og Østre Landsrets behandling af kravene til havbrugenes placeringstilladelser og miljøgodkendelser
- Miljøstyrelsens interne og eksterne vejledninger vedrørende havbrug
- Miljøstyrelsens tilsynssager for alle 19 havbrug
- udtræk af registerdata fra VetStat-registret om lægemidler til dyr.

Formålet med gennemgangen af dokumenterne har været at få indblik i Miljøstyrelsens arbejde med udstedelsen af placeringstilladelser og miljøgodkendelser samt styrelsens tilsyn med de 19 havbrug.

Vi har også gennemgået lovgivningen på havbrugsområdet, som fremgår af boks A. Formålet har været at få indsigt i de juridiske rammer for, hvad der skal ligge til grund for placeringstilladelser, miljøgodkendelser, revurderinger og tilsyn.

Boks A

Lovgivning på havbrugsområdet

Love

- Lov om fiskeri og fiskeopdræt (lovbekendtgørelse nr. 261 af 21. marts 2019) – *fiskeriloven*.
- Lov om miljøbeskyttelse (lovbekendtgørelse nr. 1742 af 22. december 2025) – *miljøbeskyttelsesloven*.
- Lov om miljøvurdering af planer og programmer og af konkrete projekter (VVM) (lovbekendtgørelse nr. 4 af 3. januar 2023) – *miljøvurderingsloven*.

Bekendtgørelser

- Bekendtgørelse nr. 1451 af 7. december 2015 om anvendelse af fodertyper ved saltvandsbaseret fiskeopdræt.
- Bekendtgørelse nr. 1489 af 6. december 2016 om etablering og drift af havbrug – *havbrugsbekendtgørelsen*.
- Bekendtgørelse nr. 1027 af 2. september 2024 om godkendelse af listevirksomhed – *godkendelsesbekendtgørelsen*.
- Bekendtgørelse nr. 1178 af 12. november 2024 om havbrugsvirksomheders produktionsplan og indberetninger vedrørende egenkontrol.
- Bekendtgørelse nr. 1669 af 8. december 2025 om indsatsprogrammer for vandområdedistrikter – *indsatsbekendtgørelsen*.
- Bekendtgørelse nr. 1098 af 21. august 2023 om udpegning og administration af internationale naturbeskyttelsesområder samt beskyttelse af visse arter – *habitatsbekendtgørelsen*.
- Bekendtgørelse nr. 1536 af 9. december 2019 om miljøtilsyn – *miljøtilsynsbekendtgørelsen*.

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv og forordning

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 92/43/EØF af 21. maj 1992 om bevaring af naturtyper samt vilde dyr og planter – *habitatdirektivet*.
- Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 708/2007 af 11. juni 2007 om brug af fremmede og lokalt fraværende arter i akvakultur.

Kilde: Rigsrevisionen.

Dokumentgennemgang af materiale fra Miljøministeriet

Udstedelsen af placeringstilladelser og miljøgodkendelser

Formålet med gennemgangen af materialet har været at undersøge, om kravene i lovgivningen overholdes, når der udstedes placeringstilladelser og miljøgodkendelser.

Vi har foretaget en fuld gennemgang af materialet for alle 19 havbrug. Vi har registreret vores fund i et registreringsark, så Miljøstyrelsen har haft mulighed for at få indblik i disse. Vi har sikret ensartethed i vores gennemgang af sagerne ved, at projektgruppen har gennemgået det fulde materiale for ét havbrug for at sikre, at den øvrige sagsgennemgang blev udført ud fra ensartede kriterier. Vi har derefter kvalitetssikret resultaterne.

Miljøministeriet har efterfølgende haft mulighed for at kommentere på vores gennemgang.

Miljøstyrelsens vejledninger
Formålet med gennemgangen af vejledningerne har været at undersøge, om de stemmer overens med den gældende lovgivning.

Vi har foretaget en fuld gennemgang af alle Miljøstyrelsens vejledninger og al relevant lovgivning. Vi har registreret vores fund i et registreringsark, så styrelsen har haft mulighed for at få indblik i disse. Gennemgangen af lovgivningen og vejledningerne er foretaget af den samme person og er derefter kvalitetssikret af et andet medlem af projektgruppen.

Miljøministeriet har efterfølgende haft mulighed for at kommentere på vores gennemgang af vejledningerne.

Miljøstyrelsens tilsyn
Formålet med gennemgangen af tilsynssagerne har været at undersøge, om Miljøstyrelsen overholder kravene for tilsynet med havbrug, og om styrelsen har sikret, at havbrugene overholder de lovkrav og vilkår i placeringstilladelser, miljøgodkendelser og havbrugstilladelser, som er forudsætningen for, at de kan drive havbrug.

Vi har foretaget en fuld gennemgang af tilsynsmaterialet for alle 19 havbrug. Vi har registreret vores fund i et registreringsark, så Miljøstyrelsen har haft mulighed for at få indblik i disse. Gennemgangen af tilsynsmaterialet er foretaget af den samme person og er derefter kvalitetssikret af et andet medlem af projektgruppen.

Miljøministeriet har efterfølgende haft mulighed for at kommentere på vores gennemgang af tilsynsmaterialet.

Data for Miljøstyrelsens sagsbehandlingstid
Vi har anvendt Miljøstyrelsens opgørelse af sagsbehandlingstider. Styrelsen har foretaget en manuel opgørelse af hver enkelt sag.

Data fra VetStat-registret
Vi har anvendt data fra VetStat-registret, som drives af Fødevarestyrelsen under Erhvervsministeriet.

VetStat indeholder data om alle receptpligtige lægemidler, der er solgt til dyr i Danmark, og informationer om dansk autoriserede dyrlæger og sundhedsrådgivningsaftaler. Registret indeholder dermed en registrering af, hvilken type og hvor meget antibiotika der er blevet udskrevet til de danske havbrug, og hvornår det er blevet udskrevet.

Registret er anvendt til at sammenholde havbrugenes oplysninger om brug af medicinering med dyrlægernes registreringer.

Møder

Vi har holdt møder med Miljøministeriet, herunder Miljøstyrelsen, for at få indsigt i området og Miljøstyrelsens arbejde med at udstede placeringstilladelser og miljøgodkendelser samt styrelsens tilsyn med de danske havbrug.

Derudover har vi holdt møde med Danmarks Sportsfiskerforbund, Dansk Akvakultur Producentorganisation, Tænketanken Hav samt professor Stiig Markager, som er tilknyttet Institut for Ecoscience og Arctic Research Centre ved Aarhus Universitet. Vi har desuden besøgt et havbrug. Formålet har været at få indsigt i området.

Kvalitetssikring

Undersøgelsen er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring med chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, herunder standarderne for større undersøgelser (SOR 3). Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).