



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 Hjarnø 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 Hjarnø Havbrug A/S har endvidere givet anledning til en lang række ministerspørgsmål fra Folketingets Miljø- og Fødevarerudvalg samt to samråd med de daværende miljø- og fødevarerministre. Daværende miljø- og fødevarerminister Jakob Ellemann-Jensen (V) beslutte 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 Fødevarerministeriet 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 opsplittningen 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 Hjarnø 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 hidtidige 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