

RESUMÉ AF

ADVOKATUNDERSØGELSE

INDKØB AF, MULIGE FEJL VED OG
UTILSTRÆKKELOG KONTROL MED
FORSVARETS GUMMIBÅDE AF TYPEN
PRO-740

Anders Valentiner-Branth
Advokat (H)

Rasmus Blaabjerg
Advokat (H)

Jens Møller
Advokat

Sagsnr. 1431

27. maj 2026

CIVITAS

ADVOKATER

Indhold

1.	BAGGRUND OG KOMMISSORIUM.....	5
1.1.	Baggrund.....	5
1.2.	Kommissoriet for Advokatundersøgelsen	5
2.	UNDERSØGELSENS RETLIGE KARAKTER, METODE OG GENNEMFØRELSE	5
2.1.	Uvildig advokatundersøgelse.....	5
2.2.	Undersøgelsens metode og gennemførelse.....	6
2.2.1.	Baseret på skriftligt materiale.....	6
2.2.2.	Høring af Forsvarsministeriet, FMI og FKO	7
2.2.3.	Vi har vurderet, at der ikke er grundlag for at foretage høring af enkeltpersoner	7
3.	BESKRIVELSE AF AKTØRERNE	7
3.1.	Forsvarsministeriet	7
3.2.	Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) (tidligere Forsvarets Materieltjeneste (FMT)).....	7
3.3.	Forsvarskommandoen (FKO)	8
3.4.	PRO-SAFE A/S.....	8
4.	VURDERING AF FORSVARETS MATERIEL- OG INDKØBSSTYRELSE (FMI)	8
4.1.	Særligt om indkøb af PRO-740 gummibåde fra 2012, herunder om fravigelser af kravspecifikationer	8
4.2.	Særligt om kæntringsulykken den 30. september 2021 og om anbefalingerne fra Skibshavarikommissionen den 1. december 2022.....	15
4.3.	Særligt om indkøbet af yderligere 6 PRO-740 gummibåde i 2023	16
4.4.	Særligt om fakturering og kontrakter	19
4.5.	Særligt om mulige uregelmæssigheder i samarbejdet mellem FMI-medarbejdere og Pro-Safe, herunder om det kan be- eller afkræftes, at medarbejdere i FMI som led i samarbejdet har foretaget handlinger for at opnå en uberettiget vinding for enten medarbejderne selv eller tredjemand	21
5.	VURDERING AF FORSVARSKOMMUNDOEN (FKO).....	22

CIVITAS

ADVOKATER

1. BAGGRUND OG KOMMISSORIUM

1.1. Baggrund

I forbindelse med en kvalitetssikring i Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (herefter "FMI") blev der fra august 2023 konstateret en række mulige fejl ved både nyindkøbte og eksisterende gummibåde af typen PRO-740. På den baggrund besluttede Forsvarsministeriet at iværksætte en uvildig advokatundersøgelse af begivenhedsforløbet i forbindelse med indkøb af, mulige fejl ved og utilstrækkelig kontrol med Forsvarets gummibåde af typen PRO-740.

Forsvarets gummibåde af typen PRO-740 er såkaldte "RHIB" fartøjer (Rigid Hull Inflatable Boats), der benyttes til brug for udstyring af Søværnets store skibe, herunder fregatter og inspektions-skibe, som bl.a. sejler i Nordatlanten. RHIB fartøjer er specialbyggede til at imødegå vanskelige vejrforhold. Gummibådene, der er 7,4 meter lange, benyttes bl.a. som redningsbåde og udgør således en del af skibenes redningsmiddelkoncept. Gummibådene er åbne og udstyret med 2 (udenbords) påhængsmotorer.

Den uvildige advokatundersøgelse har primært fokus på tre centrale emner:

Det drejer sig for det første om begivenhedsforløbet og beslutningsprocessen i forbindelse med anskaffelsen af gummibåde af typen PRO-740, for det andet om FMI's proces for kontrol og varemottagelse samt for det tredje om, hvorvidt en række indberettede mulige uregelmæssigheder i samarbejdet mellem FMI-medarbejdere og leverandøren kan be- eller afkræftes.

1.2. Kommissoriet for Advokatundersøgelsen

Til brug for gennemførelsen af advokatundersøgelsen har Forsvarsministeriet udarbejdet kommissorium af 30. maj 2024 (bilag 1).

2. UNDERSØGELSENS RETLIGE KARAKTER, METODE OG GENNEMFØRELSE

2.1. Uvildig advokatundersøgelse

Nærværende advokatundersøgelse er gennemført som en uvildig advokatundersøgelse og under iagttagelse af de advokatetiske regler, der gælder for sådanne undersøgelser, jf. herved Advokatsamfundets Vejledning om advokatundersøgelser fra september 2022 og retspraksis herom.

2.2. Undersøgelsens metode og gennemførelse

2.2.1. Baseret på skriftligt materiale

Som det fremgår af kommissoriet for advokatundersøgelsen, bygger undersøgelsen alene på skriftligt materiale, herunder mails, sms'er og telefonnotater, og der har således ikke som led i undersøgelsen kunnet foretages afhøringer af eller indhentes udtalelser fra implicerede embedsmænd eller andre.

I forbindelse med undersøgelsen har vi modtaget og rekvireret et særdeles omfattende skriftligt materiale navnlig vedrørende undersøgelsesperioden fra 2012 og frem til FMI's opsigelse af samarbejdet med Pro-Safe i april 2024.

Det pågældende materiale er fremsendt til os af Forsvarsministeriet ved en række leverancer i perioden fra den 23. august 2024 til den 27. juni 2025. Det bemærkes, at Forsvarsministeriet – i forbindelse med Civitas Advokaters høring af 13. april 2026 over et udkast til denne rapportes faktumafsnit – den 23. april 2026 har fremsendt tre yderligere bilag. Det drejer sig om afgørelse af 11. juli 2025 (fejldateret som 11. juni 2025) fra National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK), afgørelse af 4. september 2025 fra Forsvarsministeriets Auditørkorps (FAUK) og Voldgiftskendelse af 29. oktober 2025.

I Forsvarsministeriets høringsvar af 23. april 2026 er desuden gengivet følgende bemærkninger fra Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse:

”Status for retslige tvister mellem FMI og Pro-Safe
FMI har fremsendt alt materiale (mailkorrespondancer, vurderinger m.v.) relateret til de verserende tvister pr. 16. september 2024. I februar/marts 2025 har FMI givet en status på de retslige tvister og fremsendt de processkrifter, som på daværende tidspunkt var indleveret til henholdsvis domstolene og voldgiftsretten. De processkrifter og det øvrige materiale, der herefter er indgået i rets- og voldgiftssagerne, er ikke fremsendt til Civitas.

Da sagerne har verseret sideløbende med advokatundersøgelsen, kan Civitas overveje at præcisere i rapporten, hvilken periode der undersøges og skæringsdato for indhentning af materiale. Det bemærkes at SOLAS-krav m.v. også er genstand for den verserende retssag, og at advokatundersøgelsens udkast til faktum, herunder den korrespondance og de vurderinger som indgår heri, ikke i alle tilfælde er udtryk for FMI's endelige vurdering af forholdene, som er gjort gældende over for Pro-Safe (...).”

I forbindelse med undersøgelsen har Civitas Advokater endvidere givet Pro-Safe mulighed for at bidrage med eventuelt materiale, som de måtte finde relevant for advokatundersøgelsen. Pro-Safe har i den forbindelse meddelt, at de fandt det mest hensigtsmæssigt, at Civitas Advokater indhentede dokumentation via Forsvarsministeriet som ordregiver.

Civitas Advokater har desuden deltaget i et opstartsmøde i Forsvarsministeriet den 6. august 2024 samt et yderligere opstartsmøde hos FMI den 4. februar 2025.

2.2.2. Høring af Forsvarsministeriet, FMI og FKO

Vi har i forbindelse med udfærdigelsen af denne undersøgelse via Forsvarsministeriet foretaget høring af de berørte myndigheder over rapportens faktumafsnit, således at disse har haft lejlighed til at fremkomme med eventuelle bemærkninger hertil. Det modtagne høringssvar af 23. april 2026 med bilag er indarbejdet i rapporten.

2.2.3. Vi har vurderet, at der ikke er grundlag for at foretage høring af enkeltpersoner

Civitas Advokater har efter en samlet vurdering ikke fundet, at vores vurderinger kan anses for at være til ugunst for enkeltpersoner på en sådan måde, at der er grundlag for at foretage høring af enkeltpersoner. Pligten til at foretage høring af enkeltpersoner i forbindelse med advokatundersøgelser følger af retspraksis og de advokatetiske regler og er baseret på retsgrundsætningen om ulovbestemt udvidet partshøring, der gælder i forhold til meget indgribende afgørelser truffet i den offentlige forvaltning, herunder typisk i forbindelse med sager om afskedigelse.

Selv om beskrivelsen af hændelsesforløbet og vurderingen heraf har ført til, at vi udtaler kritik af FMI og FKO som myndigheder i en række sammenhænge, så er det vores samlede vurdering, at der ikke er et tilstrækkeligt grundlag for at indlede sager om, hvorvidt enkeltpersoner skal ifalde et ansvar i den forbindelse.

På den baggrund har vi vurderet, at der ikke er grundlag for at foretage høring af enkeltpersoner.

3. BESKRIVELSE AF AKTØRERNE

3.1. Forsvarsministeriet

Forsvarsministeriets område består af Forsvarsministeriets departement samt en række styrelser og myndigheder, herunder Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Forsvarskommandoen. Forsvarsministeriet varetager den overordnede ledelse og styring af ministerområdet.

3.2. Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) (tidligere Forsvarets Materieltjeneste (FMT))

FMI er en styrelse under Forsvarsministeriet. FMI har ansvaret for det samlede forsvars- og beredskabsmateriel, IT og cybersikkerhed. FMI er herunder ansvarlig for anskaffelse, drift og bortskaffelse af materiel og IT for såvel hæren, Søværnet, Flyvevåbnet, Arktisk Kommando, Specieloperationskommandoen, Hjemmeværnet og øvrige dele af forsvarsministeriets koncern.

3.3. Forsvarskommandoen (FKO)

Forsvarskommandoen (FKO) er Danmarks overordnede militære kommandomyndighed. Forsvarskommandoen består af de stabe og kommandoer, som i praksis opbygger og leder de militære enheder, herunder Hærkommandoen, Søværnskommandoen, Flyverkommandoen, Arktisk Kommando og Specialoperationskommandoen.

3.4. PRO-SAFE A/S

PRO-SAFE A/S (herefter Pro-Safe) er en dansk virksomhed og producent af RHIB fartøjer og tilhørende sikkerhedsprodukter til det danske og internationale marked. Virksomheden ledes af administrerende direktør Søren West, der også er hovedaktionær i og stifter af virksomheden. Søren West var dog fratrådt som direktør i en periode på ca. 2 år, hvorefter han genindtrådte som direktør den 1. juni 2023. Pro-Safe er pt. omdannet til et ApS.

Pro-Safe benytter den polske underleverandør Sportis S.A, der også er ejet af bl.a. Søren West.

Pro-Safe udførte den første opgave for Forsvaret i 1999. Herefter tildeltes virksomheden frem til 2023 en lang række opgaver fra Forsvaret, herunder levering og servicering af PRO-740 gummibåde.

4. VURDERING AF FORSVARETS MATERIEL- OG INDKØBSSTYRELSE (FMI)

4.1. Særligt om indkøb af PRO-740 gummibåde fra 2012, herunder om fravigelser af kravspecifikationer

I 2012 vandt Pro-Safe et EU-udbud under en "rammeaftale" vedrørende Søværnets 7.40 meter gummibåde. Aftalen løb i fire år. Forsvarsministeriet har i høringsvaret af 23. april 2026 bemærket, at samarbejdet mellem FMI og PRO-Safe om PRO-740 gummibådene begyndte i 2012.

FMI har i et notat af 30. maj 2024 oplyst, at der i 2012 blev leveret 4 stk. gummibåde af denne type, efterfulgt af 4 stk. i 2013, 3 stk. i 2014 og 8 stk. i 2015.

Civitas Advokater kan konstatere, at Forsvaret på baggrund af operative og/eller tekniske hensyn løbende har fået foretaget en række modifikationer af PRO-740 gummibådene i forhold til de oprindeligt fastsatte kravspecifikationer, således at de indkøbte gummibåde i et samarbejde navnlig mellem FMI og PRO-Safe blev "skræddersyet" til Forsvarets behov.

Allerede i januar 2014 behandlede Forsvarsministeriets Interne Revision (FIR) – på baggrund af en henvendelse fra en whistleblower – bl.a. spørgsmålet om, hvorvidt Søværnet fra Pro-Safe fik leveret de ydelser, de havde betalt for. Her svarede FMI i forbindelse med FIR's undersøgelser bl.a. i en mail af 15. januar 2014, at der ikke var noget usædvanligt i forholdet mellem FMI og

Pro-Safe, og at FMI havde fået leveret, hvad FMI havde specificeret. Dette blev i mailen beskrevet sådan, at: *"Hvis behovet har ændret sig, er der foretaget modifikationer"*.

FMI anførte i samme mail af 15. januar 2014 endvidere, at modifikationer blev sagsbehandlet i FMI og udført af Pro-Safe efter indkøbsordre.

Civitas Advokater kan endvidere konstatere, at der i hele undersøgelsesperioden fra 2012 og frem til marts 2023 har været, hvad der må betegnes som et tæt og meget tillidsfuldt samarbejde mellem nøglemedarbejdere i FMI og Pro-Safe. Dette har udover de fordele, der naturligt følger af et tæt og tillidsfuldt samarbejde mellem samarbejdspartnere, tillige medført en række ulemper, hvilket vi vil belyse nærmere i det følgende.

En af ulemperne ved udmøntningen af dette tætte og tillidsfulde samarbejde er kommet til udtryk ved, at der kun er meget lidt skriftlig dokumentation for centrale beslutninger, herunder dokumentation for hvorfor og hvordan, PRO-740 gummibådene blev modificeret, som det skete. Civitas Advokater finder imidlertid, at det er muligt – ud fra en samlet gennemgang af materialet, herunder af sagens korrespondance – at skabe et relativt sikkert overordnet billede af, hvad der blev besluttet i denne sammenhæng.

Civitas Advokaters gennemgang af sagen har f.eks. vist, at Forsvaret – før 2012-kontraktens udløb – i løbet af 2015 var klar til at gennemføre et nyt udbud af gummibåde (RHIB), og at der også blev indledt en udbudsproces vedrørende 740 RHIB.

Der blev imidlertid bl.a. af konkurrenter gjort indsigelse mod gennemførelsen af dette udbud. Indsigelserne gik bl.a. på, at det – sådan som udbudsmaterialet var udarbejdet – nærmest var forudsat, at vinderen af udbuddet skulle levere den samme type båd, som Pro-Safe havde udviklet sammen med Forsvaret, og som var leveret til Forsvaret i perioden fra 2012-2015. Der var på den baggrund et ønske fra andre leverandører end Pro-Safe om, at gummibåden skulle kunne være lidt længere end 7,4 meter, således at de pågældende andre leverandører også havde mulighed for at byde på opgaven. FMI besluttede herefter at annullere den udbudsproces, der var indledt, idet der var en erkendelse af, at udbudsmaterialet og kravspecifikationerne sandsynligvis var i strid med de udbudsretlige regler.

Da det var tidskrævende for FMI at udarbejde et nyt udbudsmateriale, valgte FMI imidlertid i stedet 2 gange at forlænge den eksisterende aftale med Pro-Safe, der var indgået i 2012. Særligt i forhold til den anden forlængelse den 4. september 2017 af varigheden af aftalen med Pro-Safe (GN30) var der fra ultimo 2016 fokus hos ledelsen i FMI på, hvorfor der endnu ikke var gennemført et nyt udbud, og hvorvidt det udbudsretligt var muligt lovligt at forlænge aftalen fra 2012. Det skal dog samtidig bemærkes, at Civitas Advokater ud fra det skriftlige materiale lægger til grund, at der ikke blev leveret nye gummibåde af den pågældende type (PRO-740) fra Pro-Safe til FMI i 2016 og 2017.

I 2018 gennemførte FMI en ny udbudsproces om levering af gummibåde (RHIB'er) til FMI, og Pro-Safe vandt også dette udbud. På baggrund af udbuddet blev der af Pro-Safe i 2018 leveret 4

PRO-740 gummibåde til FMI, efterfulgt af 16 tilsvarende gummibåde i 2019, og 6 tilsvarende gummibåde i 2020.

Også aftalen fra 2018 blev forsøgt forlænget uden et nyt udbud. Da FMI ikke kom i mål med dette inden aftalens udløb, blev der i stedet udarbejdet en ny – men stort set tilsvarende – aftale i 2022, der blev tildelt Pro-Safe direkte, og der blev på baggrund af denne aftale i 2023 leveret yderligere 6 PRO-740 gummibåde. Der blev samtidig leveret en syvende PRO-740 gummibåd med jetmotorer.

Vi har i sagens skriftlige materiale fundet dokumentation for, at der under udbudsprocessen i 2018 var kontakt mellem i hvert fald én af de centrale indkøbere hos FMI og Søren West, der som nævnt ejer hovedparten af Pro-Safe.

Denne kontakt med Pro-Safe som tilbudsgiver, inden udbudsprocessen var afsluttet, må efter vores vurdering anses for at være i strid med de udbudsretlige regler, men det kan samtidig konstateres, at kontakten blev påtalt internt i FMI. Selve kontakten er imidlertid et af flere eksempler på, at der har været et meget tæt forhold mellem nøglemedarbejdere hos FMI og Pro-Safe som leverandør, og at dette på en række punkter har haft utilsigtede og uheldige konsekvenser for FMI's tilgang til og håndtering af Pro-Safe som leverandør.

En mailkorrespondance fra 6. februar 2018 mellem FKO og FMI viser endvidere, at FKO viste interesse for, om Pro-Safe vandt udbuddet. FKO anfører afslutningsvist i korrespondancen følgende:

”Er der nogen indikationer om, hvornår ProSafe kan levere?”

Af en mailkorrespondance af 4. maj 2018 mellem FMI og FKO kan vi udlede, at der nu var indgået en kontrakt mellem FMI og Pro-Safe om levering af yderligere 6 gummibåde af typen PRO-740. Det fremgår også, at FMI ville modtage tegninger til info/godkendelse i juni 2018.

”Der er nu indgået kontrakt med Pro-Safe A/S om levering af EA 6 RHIB-MST740. Jeg skal have skrevet en indkøbsordre, og der vil herefter være 26 ugers levering.

Jeg ved Pro-Safe A/S er gået så småt i gang og jeg forventer, at der så småt kommer tegninger til info/godkendelse i juni.”

Af en mail af 7. marts 2019 fra en medarbejder i FMI, der blev sendt til medarbejdere i FMI og FKO, fremgår det, at der var enighed mellem FMI og FKO om, at Pro Safe også skulle levere tilsvarende gummibåde i 2019. Det fremgår således af mailen, at det var aftalt, ”at vi skal igangsætte et indkøb på 13 EA SVNRHIB740/11 til levering i 2019 og med de ændringer/modifikationer som tidligere aftalt.”

Det er sammenfattende Civitas Advokaters vurdering, at bl.a. disse eksempler viser, at både FMI og FKO vidste, hvilken gummibåd der blev leveret, og at nøglepersoner i FMI og FKO var enige om, at de pågældende gummibåde skulle leveres med de ændringer og modifikationer, som tidligere var aftalt med Pro-Safe, hvilket også skete.

Med forbehold for skjulte mangler ved gummibådene anser Civitas Advokater det for usandsynligt, at FMI i 2018 ikke fik leveret netop de 740-PRO gummibåde fra Pro-Safe, som nøglepersonerne i FMI selv havde ønsket, herunder at gummibådernes fravigelser fra kravspecifikationer og SOLAS-krav var sket på baggrund af et ønske herom fra FMI eller i hvert fald var accepteret af FMI. Det bemærkes, at det fremgår af de skriftlige kravspecifikationer til PRO-740 gummibådene, at disse med en række undtagelser bl.a. skulle overholde SOLAS reglerne (Den internationale konvention om sikkerhed for menneskeliv på søen). SOLAS reglerne er internationale regler, der sammen med den såkaldte LSA-kode (Life-Saving Appliances Code), fastsætter en række sikkerhedsmæssige krav til bl.a. indretningen af civile redningsbåde. SOLAS reglerne er gennemført ved en bekendtgørelse udstedt af Søfartsstyrelsen.

Det kan også konstateres, at FMI, efter at disse gummibåde var godkendt og taget i brug, valgte at købe yderligere tilsvarende gummibåde hos Pro-Safe, der ligeledes blev godkendt og taget i brug.

I den forbindelse kan der eksempelvis henvises til FMI's oplysninger om bestillingen af 6 yderligere PRO-740 gummibåde i 2023 i en mail af 16. juli 2024 til Kammeradvokaten:

”Der blev ikke ændret noget i forhold til specifikation. Det der blev bestilt og forventet var, måske lidt naivt, 6 både identiske med dem vi havde, NSN 1940226230024.”

I en intern mailkorrespondance i FMI den 7. juni 2024 om et udkast til kommissoriet til denne advokatundersøgelse er der bl.a. anført følgende om baggrunden for, at FMI modtog varer og ydelser, der ikke efterlevede de oprindeligt aftalte kravspecifikationer:

”I forhold til kravspec er der ikke [...] fra FMI side vedligeholdt/gennemført opdateringer af fra introduktionen af Pro740 og frem til nu. [Der] var kun mindre ændringer hovedsagelig inden for kommunikation, men tidligere er bl.a. løftetårne blevet lavet om, motorer udskiftet, forskellige installationer bygget om/ændret på grund af indhentede erfaringer. [FMI] gennemførte indkøb af 6 både magen til de eksisterende uden udbud, godkendt under henvisning til [...]. Disse blev købt ved bestilling af 6x NSN, og de var således identiske med de eksisterende, med de opdateringer der er indført på de øvrige både over årene. Det var kendt, at man ønskede et nyt udbud, men på daværende tidspunkt var der hverken afsat tid eller ressourcer til et nyt udbud på en ny type RHIBS.”

I en efterfølgende mailkorrespondance i FMI den 28. november 2023 er der bl.a. anført følgende:

”[FMI] kan ikke finde noget nedskrevet om at vi skulle have købt noget andet, selv ikke hvis det skulle have været tilfældet.

[Der er i FMI en erindring om,] at aftalen var at når vi købte flere fik vi de opdateringer med som var lavet på grund af udgåede dele eller ændret udstyr enten fra FMI eller Prosafe, men [FMI] kan ikke finde det skrevet ned nogen steder.”

Det fremgår endvidere af sagen, at FMI i forbindelse med modtagelsen af PRO-740 gummibådene den 27. juni 2023 i Polen blev orienteret om, at der var sket flere modifikationer af gummibådene siden 2012, hvilket bl.a. havde betydning for den enkelte gummibåds vægt.

Under de verserende tvistesager mellem FMI og Pro-Safe har Pro-Safe anført, at alle afvigelser fra bådenes kravspecifikationer mv. skete efter ønske fra FMI.

Det kan også udledes af Pro-Safes referat fra FMI's inspektion af de 6 PRO-740 i Polen den 27. juni 2023, at gummibådene leveret i 2023 afveg fra kravspecifikationerne, herunder at vægten var blevet ændret grundet modifikationer siden 2012.

Tilsvarende kan udledes af bl.a. et brev af 14. december 2023 fra Pro-Safes advokat til Kammeradvokaten:

”Pro-Safe bestrider, at forholdene ”Requirements specification” i OSK Design rapporten af 27. oktober 2023 udgør mangler. Afvigelserne mellem kravspecifikationen og de leverede fartøjer er gennem mange år aftalt mellem parterne. FMI har siden 2013 foretaget løbende tekniske ændringer, som er indarbejdet i leverancerne løbende, så FMI havde sikkerhed for, at fartøjerne var identiske. Det bemærkes, at FMI i perioden 2012 til 2019 har indkøbt 30 stk. af disse fartøjer, hvoraf det seneste indkøb af 6 stk. i 2019 blev foretaget ud fra præcis samme kravspecifikation og rammeaftale som fartøjerne efter ordre 4502869639. Alle fartøjer har haft samme afvigelser fra kravspecifikationen.

Pro-Safe kan dokumentere, at alle afvigelser mellem kravspecifikationen og de leverede fartøjer er foretaget efter aftale med FMI. Pro-Safe antager, at FMI er i besiddelse af samme dokumentation. FMI har gennemgået fartøjerne ved fabrikstest den 27. juni til 29. juni 2023. På fabriksgennemgangen foretog FMI en detaljeret gennemgang samt testsejlad af fartøjerne, jf. BILAG 1. Under fabrikstesten fik FMI udleveret en liste over de aftalte afvigelser, som blev udarbejdet efter gennemgang af specifikationen og fartøjerne. Den udleverede liste vedlægges som Bilag 2. Desuden, har FMI gennemgået og teknisk godkendt alle fartøjer ved levering den 24. juli 2023, jf. Bilag 3. Afvigelserne mellem kravspecifikationen og de leverede fartøjer må derfor forventes være FMI bekendt.”

Af en mail af 14. november 2023 fra Forsvarets Skibssikkerhedsinspektion (SSI) til FMI fremgår:

”SSI har nu gennemgået de ganske detaljerede og udemærkede rapporter vedr. PROSAFE 740 og deres compliance i forhold til LSA/SOLAS. Rapporterne viser et tydeligt billede af at der ikke er overensstemmelse mellem det der er indikeret på PRS certifikat og de faktuelle underliggende tests og verifikation.

Der er i SSI optik ikke grund til andet end, at tage disse rapporter meget alvorligt og særligt følge de beskrevne anbefalinger – man kan sige desværre. Men det er vores besætnings sikkerhed der er tale om – og vores anseelse udadtil i forhold til at gøre det rigtige.”

Civitas Advokater kan konstatere, at der ikke fra andre af de centrale indkøbere i FMI i perioden fra 2012 til 2022 – som i den forbindelse må antages at have haft kendskab til de faktiske forhold og arbejdsgange i perioden – findes oplysninger eller fortolkningsbidrag, som på nogen måde afkræfter bl.a. oplysningerne ovenfor om baggrunden for fravigelserne fra kravspecifikationerne, og at der var tale om ændringer af gummibådene, som var aftalt med FMI. Der ses således ikke at være andre forklaringer på gummibådernes afvigelser fra kravspecifikationerne mv.

Sammenfattende finder Civitas Advokater bl.a. ud fra ovenstående oplysninger at kunne lægge til grund, at der på foranledning af FMI – ud fra operative ønsker og hensyn – løbende er aftalt og foretaget modifikationer af PRO-740 gummibåde leveret fra Pro-Safe, og at dette er baggrunden for, at 740-PRO gummibådene leveret af Pro-Safe på en række områder afveg fra de skriftlige kravspecifikationer, herunder kravene i SOLAS reglerne.

Det er efter Civitas Advokaters vurdering i sig selv kritisabelt, at FMI løbende har indgået mundtlige aftaler med Pro-Safe om ændringer af kravspecifikationerne til PRO-740 gummibådene uden at have sikret sig skriftlig dokumentation herfor. Tilstrækkelig dokumentation af indgående aftaler er naturligvis en nødvendig forudsætning for, at FMI kan føre en tilstrækkelig kontrol med bl.a., at leverede ydelser også lever op til de stillede krav til ydelsen. Hertil kommer, at kravet om dokumentation også følger af almindelige forvaltningsretlige regler.

Herudover er det Civitas Advokaters vurdering, at ændringerne i aftalerne med Pro-Safe om indretningen af PRO-740 gummibådene i forhold til de oprindeligt fastsatte kravspecifikationer – og dermed af de udbudte betingelser – samlet set udgør en overtrædelse af de udbudsretlige regler, idet der reelt er indkøbt en anden gummibåd, end den der oprindeligt blev beskrevet i udbudsmaterialet. FMI kunne således ikke lovligt indgå (mundtlige) aftaler med Pro-Safe om, at Pro-Safe skulle levere en anden og ”skræddersyet” gummibåd, og dermed se bort fra den beskrivelse af og de krav til gummibådene, der var fastsat i udbudsmaterialet. Vi henviser i den forbindelse bl.a. til, at FMI i en mail den 16. juli 2024 til Kammeradvokaten har tilkendegivet, at FMI ville have den samme båd, som Pro-Safe hidtil havde leveret.

Dette indebar imidlertid, at FMI i vidt omfang reelt så bort fra det anførte i rammeaftalerne og kravspecifikationerne mv. herom.

Efter Civitas Advokaters vurdering kan det lægges til grund, at der stort set blev leveret de samme 740-PRO gummibåde af Pro-Safe både før og efter 2018, hvilket FMI og flere brugere selv havde ønsket.

Sammenfattende er der således efter Civitas Advokaters vurdering tale om, at FMI i praksis har accepteret at se bort fra resultatet af konkurrenceudsættelsen og i hvert fald dele af den oprindeligt udbudte og indgåede aftale med henblik på at få leveret en modificeret og ”skræddersyet” gummibåd.

Civitas Advokater finder det kritisabelt, at FMI på denne måde har tilsidesat de udbudsretlige regler.

Vi er opmærksomme på, at FMI efter den 1. marts 2023 har haft den udlægning af situationen, at FMI ikke har accepteret de leverede og godkendte 740-PRO gummibåde. Civitas Advokater er ikke enige i denne udlægning af sagens faktum.

Selv om FMI som anført har handlet i strid med udbudsreglerne ved at lade foretage en række modifikationer af PRO-740 gummibådene, er det imidlertid vores vurdering, at FMI ikke aftaleretligt mellem parterne kan se bort fra, hvad FMI faktisk har bestilt, og hvad FMI løbende har accepteret at modtage. I 2019 accepterede FMI således at modtage 16 PRO-740 gummibåde, og i 2020 accepterede FMI at modtage 6 PRO-740 gummibåde, og det kan ud fra sagens materiale lægges til grund, at disse 22 PRO-740 gummibåde altovervejende er de samme som de 6 PRO-740 gummibåde, der blev leveret i 2018.

Som udgangspunkt gælder der aftalefrihed, og en aftale mellem FMI og Pro-Safe vil være gyldig fra det tidspunkt, hvor den er indgået. I denne sag blev den seneste aftale om indkøb af PRO-740 gummibåde indgået i 2022, da det efter FMI's vurdering var nødvendigt at forhandle en ny aftale på plads, og da aftalen indgået i 2018 var udløbet. Det kan efter en gennemgang af sagens materiale lægges til grund, at der ikke er blevet klaget over de indgåede aftaler til Klagenævnet for Udbud.

Det følger af princippet om lovmæssig forvaltning, at FMI ikke må handle i strid med udbudsreglerne, men en overtrædelse af udbudsreglerne fører ikke til, at der mellem aftalens parter kan ses bort fra de indgåede aftaler, når Klagenævnet for Udbud ikke har taget stilling til de pågældende aftaler og erklæret dem uden virkning.

Det er endvidere Civitas Advokaters vurdering, at FMI har handlet i strid med udbudsreglerne ved efter udløbet af de indgåede rammeaftaler flere gange at have forlænget aftalerne med Pro-Safe i stedet for at foranstalte et nyt udbud. FMI har således to gange valgt at forlænge rammeaftalerne og har desuden væsentligt forøget målværdien for delaftale 4600008681. Risikoen for, at der ikke var hjemmel til ændringerne, blev af FMI selv vurderet som stor, jf. FMI's daværende risikoskala.

Kammeradvokaten udarbejdede bl.a. såkaldte hjemmelsnotater af 14. juli 2021 og 13. oktober 2022, og det var her vurderingen, at der i hvert enkelt tilfælde af kontraktforlængelse var tale om en betydelig udvidelse af delrammeaftalernes anvendelsesområde, jf. udbudslovens § 178, stk. 2, nr. 3, og dermed en ændring af grundlæggende elementer, som ikke kan gennemføres uden et nyt udbud, jf. udbudslovens § 178, stk. 1. Det må navnlig være klart, at i hvert fald den

af FMI senest påtænkte forlængelse af rammeaftalen – som bl.a. er beskrevet i Kammeradvokatens notat af 13. oktober 2022 – hvor der i givet fald ville ske både en væsentlig forlængelse og forhøjelse af rammeaftalens værdi, ville være i strid med de udbudsretlige regler. Civitas Advokater finder ligeledes grundlag for at udtale kritik af FMI herfor. Det kan ikke ændre herpå, at det på det pågældende tidspunkt var kendt i FMI, at FMI ønskede et nyt udbud, men at der på daværende tidspunkt hverken var afsat tid eller ressourcer til et nyt udbud på en ny type RHIBS.

Civitas Advokater anser herefter spørgsmålene i advokatundersøgelsens kommissorium vedrørende fravigelse af kravspecifikationerne for PRO-740 gummibådene samt årsagen hertil for besvaret.

4.2. Særligt om kæntringsulykken den 30. september 2021 og om anbefalingerne fra Skibshavarikommisionen den 1. december 2022

I forbindelse med kæntringsulykken i september 2021 sendte Skibshavarikommisionen en foreløbig rapport i hørings hos FMI i september 2022. Der blev i den forbindelse givet en række anbefalinger til ændringer af den indkøbte gummibåd. Rapporten anbefalede således følgende tiltag på de eksisterende gummibåde i Søværnet:

- Installation af godkendt vendeblære, manuel eller automatisk.
- En mere tæt løsning i forhold til udluftning fra benzintank i forbindelse med kæntring.
- Ændring af rørsystem omkring benzinfiltrer, så dette blev bedre beskyttet.

FMI afgav i den forbindelse et hørings svar, hvor FMI gav udtryk for, at nye gummibåde som udgangspunkt ville blive købt uden fravigelser fra sikkerhedsreglerne. FMI gav endvidere i forhold til de eksisterende gummibåde udtryk for, at FMI ville undersøge mulighederne for at installere vendeblærer mv., således at gummibådene kunne leve op til Skibshavarikommisionens anbefalinger.

Skibshavarikommisionen afgav sin endelige rapport den 1. december 2022, og de ovennævnte anbefalinger blev fastholdt heri. Efter modtagelse af Skibshavarikommisionens rapport sendte forsvarschefen den 4. januar 2023 følgende mail til bl.a. Skibshavarikommisionen:

”På baggrund af kommissionens undersøgelser og anbefalinger vil jeg anmode Søværnskommandoen om at iværksætte kommissionens anbefalede aktioner, herunder at Søværnskommandoen videreformidler rapportens læringspunkter til alle i Søværnet, der anvender bådtypen Pro-740. Endelig vil jeg bede søværnskommandoen om at tage initiativ til et møde med de relevante parter om afklaring af de sikkerhedsudfordringer, som rapporten beskriver.”

Da Berlingske efterfølgende i april 2023 spurgte FMI om, hvorfor der endnu ikke var sket noget i denne sag, valgte FMI tilsyneladende at svare ud fra sit hørings svar i september 2022, hvorved FMI undlod at tage højde for den klare udmelding fra forsvarschefen om, at Søværnskommandoen skulle iværksætte de af Skibshavarikommisionen anbefalede aktioner. I sit svar af 28. april

2023 oplyste FMI således, at FMI ikke havde påtaget sig at afhjælpe de udløsende sikkerhedsrisici, men at undersøge dem.

Civitas Advokater finder det i sig selv bemærkelsesværdigt, at FMI, som det fremgår, tilsyneladende så bort fra forsvarschefens anmodning om at iværksætte kommissionens anbefalinger.

4.3. Særligt om indkøbet af yderligere 6 PRO-740 gummibåde i 2023

På tidspunktet for FMI's indkøb i 2023 af yderligere 6 PRO-740 gummibåde, var den kontrakt, som FMI tidligere havde indgået med Pro-Safe på baggrund af udbuddet i 2018, udløbet.

FMI har i en mail af 28. november 2023 bl.a. beskrevet indkøbsprocessen i 2022, og det er i den forbindelse anført, at Pro-Safe ikke ville forlænge den oprindelige aftale 4600004823 på de hidtil gældende vilkår. Derfor var det efter FMI's vurdering nødvendigt at indgå en ny aftale, som kunne tage højde for de prisstigninger, Pro-Safe ønskede. FMI var derfor nødt til at lave en ny aftale (nr. 4600006267), som i bund og grund var en kopi af den oprindelige aftale. FMI forlængede navnlig leveringsfristen, men det fremgår klart af sagen, at FMI ikke ændrede i kravene til selve gummibådene.

Af en mailkorrespondance i FMI af 7. juni 2024 kan udledes, at FMI i 2023 gennemførte indkøb af 6 740-PRO gummibåde magen til de eksisterende uden udbud. FMI ønskede, at de indkøbte gummibåde skulle være identiske med de eksisterende PRO-740 gummibåde. De indkøbte gummibåde skulle således leveres med de modifikationer, der var aftalt mellem parterne over årene.

Af en mail af 5. juli 2023 med emnet "Forventet modtagelse af 6 stk 740 RHIB" kan udledes, at FMI efterfølgende blev bekymret ved udsigten til at skulle modtage de nyindkøbte gummibåde:

"Vi forventer at modtage 6 stk. 740 RHIB (magen til dem som Berlingske skriver om) fra Pro-safe i slutningen af Juli.

KAMA har ikke modtaget dokumentationen endnu, og den skal være fyldestgørende før RHIB modtages. Det er aftalt, vi modtager dokumentationen i næste uge.

RHIB blev bestilt via [...], da der var behov for flere af disse RHIB i Søværnet. Så vidt vides, var bestillingen før den endelige Havarirapport fra EJMI blev udgivet.

[En medarbejder i FMI] har skrevet til firmaet, at der ikke skal noget ud på medierne om at FMI har anskaffet flere RHIB (af samme type, som den der vendte rundt)."

Det bemærkes, at det fremgår af sagens materiale, at indkøbsordrerne på de yderligere 6 PRO-740 blev sendt af FMI til Pro-Safe ved mail af 28. november 2022.

Det kan således konstateres, at FMI gennemførte ordren på tilsvarende PRO-740 gummibåde på et tidspunkt, hvor FMI havde afgivet høringsvar til Skibshavarikommisionen, og hvor FMI i høringsvaret bl.a. havde tilkendegivet, at man ville undersøge, hvordan nye gummibåde i fremtiden ville kunne efterleve anbefalingerne fra Skibshavarikommisionen.

Ved mail af 26. juli 2023 fra FMI til Pro-Safe godkendte FMI efter en besigtigelse den 27. juni 2023 på fabrikken i Polen leveringen af de nyindkøbte PRO-740 gummibåde.

Det kan konstateres, at der ikke blev gennemført et nyt udbud. Det fremgår af materialet, at baggrunden for dette var, at der ikke havde været den fornødne tid og ressourcer til rådighed hos FMI.

Det er Civitas Advokaters vurdering, at der også her er tale om en overtrædelse af udbudsreglerne. Det er efter vores opfattelse kritisabelt, at FMI som offentlig myndighed herved tilsidesatte de udbudsretlige regler.

Herudover finder Civitas Advokater, at det allerede som følge af kravet til offentlige myndigheder om økonomisk forsvarlig forvaltning må anses for kritisabelt, at FMI – efter afgivelsen af høringsvaret i september 2022 til Skibshavarikommisionen, hvor FMI var bekendt med kommissionens påtænkte anbefalinger til sikkerhedsmæssige ændringer af gummibådene – alligevel indkøbte 6 nye PRO-740 gummibåde, der svarede til de eksisterende både. FMI må ultimo oktober 2022, der lå inden den endelige kontraktindgåelse med Pro-Safe og inden ordretildelingen, således have været klar over, at eventuelle nyindkøbte gummibåde ville skulle ændres væsentligt, hvis de skulle imødekomme Skibshavarikommisionens sikkerhedsmæssige anbefalinger.

Der synes i de verserende tvistesager at være enighed mellem FMI og Pro-Safe om, at PRO-740 gummibådene på en række punkter fraviger de civile SOLAS-krav. Efter en gennemgang af det omfattende materiale er Civitas Advokater enige i, at dette kan lægges til grund.

Som Civitas Advokater har redegjort for ovenfor, finder vi imidlertid også, at det kan lægges til grund, at disse fravigelser af SOLAS-kravene – ligesom det er tilfældet for de øvrige fravigelser af de oprindelige kravspecifikationer til bådene – skyldtes operationelle og tekniske hensyn, og således er fravigelser, som er foretaget efter ønske fra Forsvaret selv. Der ses imidlertid ikke at være skriftligt materiale, der dokumenterer baggrunden og omstændighederne for de enkelte konkrete fravigelser. Vi lægger som beskrevet ovenfor til grund, at årsagen til dette er, at der i en årrække har været et meget tæt og tillidsfuldt samarbejde mellem FMI og Pro-Safe, og at samarbejdet derfor bl.a. har været præget af mere uformelle aftaler mv.

Det fremgår af materialet, at FMI siden medio 2023 har indtaget det synspunkt, at det ikke er Forsvaret, der har ønsket de konstaterede fravigelser fra bl.a. SOLAS-kravene, f.eks. i forhold til fravalget af vendeblærer.

Efter en samlet vurdering af oplysningerne i sagens omfattende materiale er vi ikke enige med FMI i dette synspunkt. Sagens materiale underbygger således, at fravigelserne er foretaget på baggrund af Forsvarets ønsker herom.

I en intern mailkorrespondance i FMI af 7. juni 2024 er det bl.a. anført, at gummibådene er indkøbt *"med et antal undtagelser, som er valgt af FMI, det er således ikke korrekt at skrive, at båden ikke opfylder SOLAS krav."*

Der synes at være enighed om, at der kan være undtagelser fra SOLAS, hvis dette skyldes operationelle eller tekniske hensyn. Eksempelvis har FMI oplyst, at der af operationelle hensyn ikke er installeret faste sæder i gummibåden til passagerne.

At der kunne foretages fravigelser fra SOLAS kravene fremgår bl.a. også af en mail af 24. april 2020 fra Forsvarets Skibssikkerhedsinspektion (SSI) til FMI, hvori der er henvist til tidligere udtalelser til FMI om, at der kan være tale om få og mindre ændringer, så længe disse fartøjer stadig opretholder gyldigt typecertifikat.

Søfartsstyrelsen har i mail af 30. november 2023 til FMI fastslået, at fartøjer til Søværnets skibe ikke er underlagt konventionsregler, *"og derfor heller ikke den aftale vi har med klassifikationselskaberne, herunder PRS."*

SSI har også i en mail af 17. januar 2024 afvist at påtage sig ansvaret for sikkerheden for PRO-740 efter montering af vendeblærer, og SSI anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"De nuværende FRB er indkøbt med afvigelser og uden fuld gyldig certificering. Nuværende og tidligere SSI har udtalt og anbefalet at der indkøbes FRB/RHIB med fuld gyldig SOLAS/MED certificering."

Da kravspecifikationerne til udbuddet i 2024 var til høring i Forsvarsministeriet, fremgik det også af svaret i en mail af 8. september 2023, at der fra ministeriets side ønskedes en forklaring på, hvorfor der kunne ses bort fra de hidtidige undtagelser, når disse var begrundet i operationelle hensyn. Forsvarsministeriet anførte i den forbindelse bl.a. følgende:

"Søværnets nuværende gummibåde af typen Pro-740 RHIB er indkøbt med en række undtagelser fra de civile SOLAS-krav (Safety of Life At Sea-konventionen). Eksempelvis har gummibådene ikke installeret faste sæder til besætningen, som er et SOLAS-krav. Det skyldes, at gummibådene skal kunne medbringe udstyr som led i gummibådens operative virke, der af pladshensyn umuliggør faste sæder, eksempelvis ved assistance ifm. brand eller havari, hvor der medbringes pumpe- og brandslukningsmateriel. På tilsvarende måde er gummibådene anskaffet uden vendeblære."

[...]

"FMI bedes uddybe, hvorfor FMI/FKO jf. redegørelsen ikke finder det nødvendigt med undtagelser fra dele af de civile SOLAS-krav grundet operative hensyn ved anskaffelse af ny type gummibåd til Søværnet. Hvad har ændret sig?"

Svaret af 18. september 2023 fra FMI var, at der var sket en udvikling på markedet, således at det nu var muligt at købe en gummibåd, der i videre omfang end hidtil både kunne leve op til de operationelle krav og til SOLAS-reglerne.

Civitas Advokater lægger endvidere grund, at alle de indkøbte PRO-740 gummibåde som udgangspunkt havde certifikater fra Polish Register of Shipping (PRS). PRS er udpeget af Søfartsstyrelsen som klassifikationselskab. Certifikaterne fra PRS for RHIB 740-048 beskriver bl.a. afvigelser fra SOLAS-kravene.

FMI har siden sommeren 2023 på forskellig vis forsøgt at udfordre det retmæssige i certifikaterne fra PRS, herunder om der var udført de fornødne test mv. Dette ændrer imidlertid ikke på, at FMI indtil sommeren 2023 har modtaget og accepteret disse PRO-740 gummibåde med tilhørende certifikater, og at FMI ikke tidligere har stillet spørgsmål til det retmæssige i disse certifikater.

Efter en samlet vurdering af sagens skriftlige materiale lægger Civitas Advokater således – som nævnt – til grund, at FMI har bestilt og købt PRO-740 gummibådene med en række undtagelser fra de civile SOLAS krav.

På baggrund af sagens skriftlige materiale er det endvidere vores vurdering, at det kan lægges til grund, at de pågældende fravigelser fra SOLAS kravene har været ønsket af Forsvaret ud fra operative eller tekniske hensyn.

Civitas Advokater må dog samtidig konstatere, at FMI's øvelse i 2023 med at skære enkelte af de leverede gummibåde op tilsyneladende har afsløret skjulte fejl og mangler ved gummibådene, som FMI ikke havde kendskab til, og som der derfor ikke var taget højde for tidligere.

Det er Civitas Advokaters vurdering, at FMI ikke kan kritiseres for, at FMI ikke tidligere har fundet de påviste skjulte fejl og mangler ved PRO-740 gummibådene også i lyset af, at det var nødvendigt at foretage destruktive indgreb i bådene for at påvise disse fejl og mangler. Civitas Advokater er endvidere enige i, at FMI har måttet reagere over for Pro-Safe på de fejl og mangler, som er konstateret ved de pågældende destruktive indgreb i gummibådene.

Civitas Advokater anser herefter spørgsmålene i advokatundersøgelsens kommissorium vedrørende fravigelse af SOLAS-krav for PRO-740 gummibådene samt årsagen hertil for besvaret.

4.4. Særligt om fakturering og kontrakter

FIR foretog i 2021 en omfattende gennemgang af FMI's samarbejde med Pro-Safe. I forhold til kontrakterne med Pro-Safe var konklusionen følgende:

”Baseret på gennemgangen vurderes det, at der i relevant omfang er krav og retningslinjer for udførelsen/leveringen af ydelserne (kvalitet og kvantitet), og for dokumentation for godkendelse og levering af leverancer. Kontraktforholdene for de udvalgte leverandører vurderes samlet tilfredsstillende.”

[...]

”Samlet set vurderer Forsvarsministeriets Interne Revision, at indkøb foretaget hos Pro-Safe har været ikke helt tilfredsstillende.”

[...]

d. anbefalinger

Forsvarsministeriets Interne Revision anbefaler, at tilbud og ordrebekræftelser fremadrettet udarbejdes med en detaljeringsgrad der understøtter muligheden for at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse kan forholde sig kritisk til opgørelserne, herunder at der bliver påført materialer med tilhørende priser.

Den fysiske varemottagelse fokuserer ikke på at klarlægge, om de udførte reparationer er foretaget, men i stedet på om gummibåde/RHIB er funktionsdygtige. Her ved er der en risiko for, at der betales for reparationer, som ikke er foretaget. Forsvarsministeriets Interne Revision anbefaler, at ordrebekræftelsen medtages ved varemottagelse af gummibåd/RHIB, således at det kan undersøges, om de beskrevne reparationer er foretaget.”

Civitas Advokater bemærker, at FIR i sin undersøgelse fra 2021 bl.a. anbefalede, ”... at tilbud og ordrebekræftelser fremadrettet udarbejdes med en detaljeringsgrad der understøtter muligheden for at Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse kan forholde sig kritisk til opgørelserne, herunder at der bliver påført materialer med tilhørende priser.”

Det er Civitas Advokaters vurdering på baggrund af gennemgangen af sagens materiale, at denne anbefaling fra FIR ikke blev fulgt tilstrækkeligt op.

Det samme gør sig efter Civitas Advokaters vurdering tilsvarende gældende for FMI’s kontrol ved den fysiske varemottagelse.

Det er efter Civitas Advokaters vurdering kritisabelt, at FMI ikke har gjort opmærksom på, at FMI ikke agtede at efterleve anbefalingen fra FIR.

Civitas Advokater finder ikke grundlag for at fastslå, at den af PRO-SAFE anvendte faktureringspraksis ikke generelt har været i overensstemmelse med rammeaftalerne og aftaleforholdet i øvrigt. Civitas Advokater lægger til grund, at den af FMI og PRO-SAFE sædvanligvis fulgte fremgangsmåde for afgivelse af ordre indebar, at de fakturaer, som PRO-SAFE udstedte, havde et indhold, som forudgående var godkendt af FMI. Civitas Advokater finder på den baggrund, at

FMI som udgangspunkt ikke var berettiget til at gøre betalingen af fakturaerne betinget af særskilte oplysninger om tidsforbruget. Voldgiftsretten er i voldgiftskendelse af 29. oktober 2025 kommet frem til det samme resultat.

Civitas Advokater anser herefter spørgsmålene i advokatundersøgelsens kommissorium vedrørende FMI's krav til og kontrol med Pro-Safes fakturaer samt FMI's kontrol og varemodtagelse af PRO-740 gummibådene for besvaret.

4.5. Særligt om mulige uregelmæssigheder i samarbejdet mellem FMI-medarbejdere og Pro-Safe, herunder om det kan be- eller afkræftes, at medarbejdere i FMI som led i samarbejdet har foretaget handlinger for at opnå en uberettiget vinding for enten medarbejderne selv eller tredjemand

Det fremgår af sagens materiale, at der over en årrække i flere tilfælde er fremkommet forskellige anklager og rygter om uregelmæssigheder bl.a. i samarbejdet mellem FMI og Pro-Safe.

Offentlige myndigheder kan modtage rygter, der har en sådan karakter, at der nødvendigvis må foretages en nærmere undersøgelse af, om disse rygter er rigtige. Hvis disse undersøgelser falder ud på den måde, at rigtigheden af de pågældende rygter ikke kan bekræftes eller sandsynliggøres på en sådan måde, at oplysningerne kan lægges til grund, kan den offentlige myndighed ikke lade de pågældende rygter indgå i myndighedens beslutningsgrundlag. Rygterne har således som udgangspunkt ikke i sig selv nogen bevisværdi.

FMI skal som offentlig myndighed sikre, at undersøgelsespligten er opfyldt, ligesom det er pligt til at handle sagligt, og derfor er det kritisabelt, at FMI i visse tilfælde har anvendt ubekræftede rygter som en del af beslutningsgrundlaget, når der har skullet træffes beslutninger i FMI.

Det er herudover Civitas Advokaters sammenfattende vurdering, at der i flere tilfælde har været uhensigtsmæssigt tætte forhold mellem nøglemedarbejdere i FMI og Pro-Safe som leverandør. Dette har bl.a. givet sig udslag i deltagelse i private sejladser arrangeret af Pro-Safe, hvor der f.eks. i enkelte tilfælde også har deltaget FMI medarbejders familiemedlemmer, hvilket er med til at understrege, at disse sejladser ikke har haft et tjenstligt formål. Pro-Safe har endvidere bl.a. arrangeret middage, hvor nøglemedarbejdere fra FMI har deltaget. Enkelte nøglemedarbejdere fra FMI har endvidere fået tilladelse af ledelsen i FMI til at deltage i en jubilæumsfest for Pro-Safe, selv om rammerne for denne jubilæumsfest efter vores vurdering ikke holdt sig inden for de relativt snævre grænser, som er en forudsætning for, at offentligt ansatte lovligt kan deltage heri.

Civitas Advokaters gennemgang af sagen har også vist, at der bl.a. har været problematiske drøftelser mellem FMI og Pro-Safe under en igangværende udbudsproces, ligesom der efterfølgende har været drøftelser om markedet, herunder om de priser, som Pro-Safes konkurrenter bød ind med på forskellige opgaver. Det er vores vurdering, at nøglemedarbejdere fra FMI herved har bragt sig i en situation, hvor de i hvert fald har været meget tæt på grænserne i forhold til deres tavshedspligt.

Hvis der opstår et meget tæt forhold mellem nøglemedarbejdere hos FMI og en leverandør, vil det kunne følge af god forvaltningsskik og det såkaldte princip om "rene hænder", at de pågældende medarbejdere bør overlade behandlingen af forhold vedrørende leverandøren til en anden kollega. Bliver forholdet meget tæt, vil det kunne føre til inhabilitet.

Sammenfattende finder Civitas Advokater, at det på baggrund af sagens oplysninger må lægges til grund, at der i FMI ikke har været den fornødne kontrol med og fokus på at sikre, at forholdet mellem egne nøglemedarbejdere og en leverandør ikke udviklede sig på en u hensigtsmæssig måde, sådan som det må anses for at være sket i visse tilfælde mellem nøglemedarbejdere i FMI og i Pro-Safe.

Efter vores gennemgang af sagens skriftlige materiale kan Civitas Advokater imidlertid ikke bekræfte, at medarbejdere i FMI som led i samarbejdet med Pro-Safe har foretaget handlinger for at opnå en uberettiget vinding for enten medarbejderne selv eller tredjemand.

Civitas Advokater anser herefter spørgsmålene i advokatundersøgelsens kommissorium vedrørende mulige uregelmæssigheder i samarbejdet mellem FMI-medarbejdere og Pro-Safe, herunder om det kan be- eller afkræftes, at medarbejdere i FMI som led i samarbejdet har foretaget handlinger for at opnå en uberettiget vinding for enten medarbejderne selv eller tredjemand for besvaret.

5. VURDERING AF FORSVARSKOMMUNDOEN (FKO)

Civitas Advokater lægger bl.a. på baggrund af den mailkorrespondance, der er omtalt i afsnit 4.1 til grund, at FKO viste interesse for, om Pro-Safe vandt det daværende udbud af gummibåde.

Af en mail af 4. maj 2018 fra FMI til FKO kan vi udlede, at der nu var indgået kontrakt mellem FMI og Pro-Safe om levering af 6 gummibåde af typen PRO-740. Det fremgår også, at FMI ville modtage tegninger til info/godkendelse i juni 2018.

Ved mail af 7. marts 2019 fremgik, at det var aftalt mellem FMI og FKO, der skulle igangsættes et indkøb af 13 PRO-740 gummibåde til levering i 2019 og med de ændringer og modifikationer, som tidligere var aftalt.

Vi henviser i den forbindelse til gengivelsen af den pågældende korrespondance ovenfor i afsnit 4.1.

Det er sammenfattende Civitas Advokaters vurdering, at bl.a. denne korrespondance viser, at både FMI og FKO vidste, hvilken gummibåd der blev leveret, og at nøglepersoner i FMI og FKO var enige om, at de pågældende gummibåde skulle leveres med de ændringer og modifikationer, som tidligere var aftalt.

For så vidt angår den manglende skriftlige dokumentation også i FKO om, hvad der er aftalt, er det efter Civitas Advokaters vurdering kritisabelt, at FKO ikke løbende har sikret sig, at der var dokumentation for, hvilke beslutninger der blev truffet vedrørende PRO-740 gummibådene, og hvad der var begrundelsen herfor. Denne kritik svarer til den kritik, som vi også har rettet mod FMI ovenfor i afsnit 4.1 om manglende dokumentation, hvorfor der kan henvises hertil.

Det skal nævnes, at der i det omfattende materiale, vi har gennemgået, også findes andre eksempler på, at der ved indretningen af gummibåde er taget højde for de ønsker om gummibådenes indretning, som brugerne af fartøjerne konkret havde givet udtryk for, og at der har været en løbende dialog om de operative krav og ønsker til gummibådene.

Som et eksempel herpå kan nævnes en korrespondance i juli 2018 mellem FKO og FMI om et operativt ønske fra Søværnets Minørtjeneste om montering af projektører i gummibådens mast, stævn eller pult, jf. bl.a. mail af 16. juli 2018.

Sammenfattende vurderer vi, at det kan lægges til grund, at de modifikationer, som PRO-740 gummibådene er leveret med, herunder fravigelser fra SOLAS kravene, i vidt omfang skyldes operative ønsker fremsat af brugerne i FKO.

København, den 27. maj 2026

Anders Valentiner-Branth

Rasmus Blaabjerg

Jens Møller