



## Udskrift af dombogen

### DOM

Afsagt den 23. marts 2018 i sag nr. BS 25A-1531/2017:

The Boeing Company  
100 North Riverside  
Chicago, Illinois 60606  
United States of America  
mod  
Forsvarsministeriet  
Holmens Kanal 42  
1060 København K  
og  
Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse  
Lautrupbjerg 1-5  
2750 Ballerup  
og  
Værnsfælles Forsvarskommando  
(Artillerigården og Kuglegården)  
Danneskiold-Samsøes Allé 1  
1434 København K

### Sagens baggrund og parternes påstande

Denne sag drejer sig navnlig om gyldigheden af afgørelser truffet af Forsvarsministeriet, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse samt Værnsfælles Forsvarskommando om afslag på anmodning indgivet af The Boeing Company om aktindsigt i sager om evaluering og typevalg m.v. af nye kampfly til det danske forsvar.

Sagsøgeren, The Boeing Company, har nedlagt følgende påstande:

Påstand 1

Påstand 1.1

Forsvarsministeriet tilpligtes at anerkende, at afgørelsen truffet af Forsvarsministeriet den 22. december 2017 med afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 skal ophæves.

Påstand 1.2

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse tilpligtes at anerkende, at

afgørelsen truffet af Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse den 8. juni, 6. september og 5. oktober 2017 om afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 skal ophæves.

### Påstand 1.3

Værnsfælles Forsvarskommando tilpligtes at anerkende, at afgørelsen truffet af Værnsfælles Forsvarskommando den 13. juli 2017 om afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 skal ophæves.

### Påstand 2

#### Påstand 2.1

Forsvarsministeriet tilpligtes at anerkende at skulle imødekomme Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 og herunder udlevere akter, dokumenter og oplysninger, som indgår i sager hos Forsvarsministeriet, som vedrører grundlag, evalueringer og beslutninger om typevalg af nyt kampfly og Danmarks anskaffelse af nye kampfly alene med undtagelse af akter og oplysninger, som kan undtages i henhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven.

#### Påstand 2.2

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse tilpligtes at anerkende at skulle imødekomme Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 og herunder udlevere akter, dokumenter og oplysninger, som indgår i sager hos Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, som vedrører grundlag, evalueringer og beslutninger om typevalg af nyt kampfly og Danmarks anskaffelse af nye kampfly alene med undtagelse af akter og oplysninger, som kan undtages i henhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven.

#### Påstand 2.3

Værnsfælles Forsvarskommando tilpligtes at anerkende at skulle imødekomme Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 og herunder udlevere akter, dokumenter og oplysninger, som indgår i sager hos Værnsfælles Forsvarskommando, som vedrører grundlag, evalueringer og beslutninger om typevalg af nyt kampfly og Danmarks anskaffelse af nye kampfly alene med undtagelse af akter og oplysninger, som kan undtages i henhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven.

### Påstand 3 (subsidiær i forhold til påstand 1 og sideordnet med påstand 2)

#### Påstand 3.1

Forsvarsministeriet tilpligtes at anerkende at skulle genoptage behandlingen

af Boeings anmodning om aktindsigt af 15. september 2016, idet Forsvarsministeriet tilpligtes at anerkende, at Boeing er part eller har en meget væsentlig individuel interesse og dermed partslignende status i samtlige sager hos Forsvarsministeriet, som vedrører grundlag, evalueringer og beslutninger om Danmarks anskaffelse af nye kampfly, idet sagen om imødekommelse af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 hjemvises til fornyet behandling hos Forsvarsministeriet.

### Påstand 3.2

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse tilpligtes at anerkende at skulle genoptage behandlingen af Boeings anmodning om aktindsigt af 15. september 2016, idet Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse tilpligtes at anerkende, at Boeing er part eller har en meget væsentlig individuel interesse og dermed partslignende status i samtlige sager hos Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, som vedrører grundlag, evalueringer og beslutninger om Danmarks anskaffelse af nye kampfly, idet sagen om imødekommelse af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 hjemvises til fornyet behandling hos Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse.

### Påstand 3.3

Værnsfælles Forsvarskommando tilpligtes at anerkende at skulle genoptage behandlingen af Boeings anmodning om aktindsigt af 15. september 2016, idet Værnsfælles Forsvarskommando tilpligtes at anerkende, at Boeing er part eller har en meget væsentlig individuel interesse og dermed partslignende status i samtlige sager hos Værnsfælles Forsvarskommando, som vedrører grundlag, evalueringer og beslutninger om Danmarks anskaffelse af nye kampfly, idet sagen om imødekommelse af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 hjemvises til fornyet behandling hos Værnsfælles Forsvarskommando.

### Påstand 4 (subsidiær i forhold til påstand 2 og påstand 3)

#### Påstand 4.1

Forsvarsministeriet tilpligtes at anerkende at skulle udlevere aktlister over akter, akter, dokumenter og oplysninger, som indgår i sager hos Forsvarsministeriet, som vedrører grundlag, evalueringer og beslutninger om typevalg af nyt kampfly og Danmarks anskaffelse af nye kampfly alene med undtagelse af akter og oplysninger i henhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven, idet sagen om imødekommelse af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 hjemvises til fornyet behandling hos Forsvarsministeriet.

#### Påstand 4.2

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse tilpligtes at anerkende at skulle udlevere aktlister over akter, akter, dokumenter og oplysninger, som indgår i sager hos Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse, som vedrører grundlag, evalueringer og beslutninger om typevalg af nyt kampfly og Danmarks anskaffelse af nye kampfly alene med undtagelse af akter og oplysninger i henhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven, idet sagen om imødekommelse af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 hjemvises til fornyet behandling hos Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse.

#### Påstand 4.3

Værnsfælles Forsvarskommando tilpligtes at anerkende at skulle udlevere aktlister over akter, akter, dokumenter og oplysninger, som indgår i sager hos Værnsfælles Forsvarskommando, som vedrører grundlag, evalueringer og beslutninger om typevalg af nyt kampfly og Danmarks anskaffelse af nye kampfly alene med undtagelse af akter og oplysninger i henhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven, idet sagen om imødekommelse af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 hjemvises til fornyet behandling hos Værnsfælles Forsvarskommando.

Påstand 5 (sideordnet med påstandene 1 - 4)

#### Påstand 5.1

Forsvarsministeriet tilpligtes at anerkende, at Boeings ret til aktindsigt ikke kan begrænses i henhold til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

#### Påstand 5.2

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse tilpligtes at anerkende, at Boeings ret til aktindsigt ikke kan begrænses i henhold til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

#### Påstand 5.3

Værnsfælles Forsvarskommando tilpligtes at anerkende, at Boeings ret til aktindsigt ikke kan begrænses i henhold til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Påstand 6 (sideordnet med påstand 1-5)

#### Påstand 6.1

Forsvarsministeriet tilpligtes at anerkende, at der ikke kan stilles krav om, at Boeing skal foretage en afgrænsning af sin ret til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, som forudsætning for behandling af Boe-

ings aktindsigtsanmodning.

#### Påstand 6.2

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse tilpligtes at anerkende, at der ikke kan stilles krav om, at Boeing skal foretage en afgrænsning af sin ret til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, som forudsætning for behandling af Boeings aktindsigtsanmodning.

#### Påstand 6.3

Værnsfælles Forsvarskommando tilpligtes at anerkende, at der ikke kan stilles krav om, at Boeing skal foretage en afgrænsning af sin ret til aktindsigt i henhold til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, som forudsætning for behandling af Boeings aktindsigtsanmodning.

I påstandene er indeholdt subsidiære påstande om delvis ophævelse og tilkendelse henholdsvis pålæg om anerkendelse af Boeings ret til aktindsigt i et af retten skønnet og bestemt mindre omfang end angivet, herunder eksempelvis i det omfang retten finder grundlag for at anse oplysninger og/eller dokumenter for undtaget fra Boeings ret til aktindsigt efter forvaltningsloven og/eller offentlighedsloven.

De sagsøgte, Forsvarsministeriet, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Værnsfælles Forsvarskommando, har over for sagsøgerens påstand 1 nedlagt påstand om frifindelse og over for de øvrige påstande nedlagt principal påstand om afvisning, subsidiært om frifindelse.

## Sagsfremstilling

### *Indledning*

Denne sag drejer sig som anført om en af The Boeing Company (herefter Boeing) indgivet anmodning om aktindsigt i sager hos henholdsvis Forsvarsministeriet, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (herefter FMI) og Værnsfælles Forsvarskommando (herefter VFK) vedrørende valg af ny kampflytype til erstatning for de nuværende F-16 kampfly.

Af Rigsrevisionens beretning om Forsvarsministeriets beslutningsgrundlag for køb af 27 F-35 Joint Strike Fighter kampfly afgivet til Folketinget i oktober 2017 fremgår, at indkøbet af nye kampfly vil være den til dato største enkeltinvestering i staten. Ifølge Forsvarsministeriet vil anskaffelse og drift af kampflyene i de næste 30 år koste i alt 66,1 mia. kr., hvoraf omkostninger til anskaffelse udgør 18,3 mia. kr., omkostninger til drift 44,9 mia. kr. og omkostninger til risici 2,9 mia. kr.

*Sagens parter m.v.*

United States Navy International Programs Office har som leverandør afgivet tilbud på levering af kampflyet F/A-18 Super Hornet som Danmarks nye kampfly. F/A-18 produceres af Boeing.

Et andet tilbud blev afgivet af United States Joint Strike Fighter Office som leverandør af F-35. F-35 produceres af Lockheed Martin, mens et tredje tilbud blev afgivet af Tyskland som leverandør af Eurofighter, der produceres af Airbus.

Processen med valg af ny kampflytype blev forestået af Forsvarsministeriet fra 2005. I 2010 blev processen midlertidigt stillet i bero. Ved genoptagelsen i 2013 oprettedes en programorganisation forankret i Forsvarsministeriet, Nyt Kampfly Program, til varetagelse af processen. Nyt Kampfly Program blev pr. 1. januar 2017 overflyttet til FMI.

#### *Om typevalget*

Den 31. august 2005 udsendte Forsvaret informationsanmodning, Request For Information (RFI), med henblik på indhentelse af oplysninger fra mulige kandidater til Danmarks næste kampfly. I 2007 oprettedes Projekt Nyt Kampfly under Forsvarskommandoen, og den 14. juni 2007 udsendtes anmodning om supplerende informationer, Supplementary Request For Information (SRFI), fra kandidaterne.

I 2008 indtrådte United States Navy International Programs Office med F/A-18 Super Hornet i typevalgsprocessen. I 2010 udsattes typevalgsprocessen midlertidigt, idet det var blevet beregnet, at det ville være muligt at anvende F-16 flyene i længere tid end oprindeligt planlagt.

I 2013 blev typevalgsprocessen genoptaget. Forsvarsministeriet oprettede Nyt Kampfly Program, der blandt andet fik til opgave at forberede grundlaget for typevalgsbeslutningen. I april 2014 udsendtes en ny informationsanmodning, Request for Binding Information (RBI), til kampflykandidaterne med henblik på, at disse blandt andet kunne udbygge og opdatere de tidligere indsendte oplysninger. Af anmodningen fremgår endvidere:

#### **“3.1 Governing legal principles**

The Danish acquisition process will be executed in accordance with Article 346 of the Treaty on the Functioning of the European Union.

Article 346 provides for derogation from the European Union procedural procurement rules found in the EU Public Procurement Directive and the EU Defence and Security Procurement Directive, as well as the rules and principles of the Treaty, to the extent necessary, when essential security interests are at stake.

[..]

Nevertheless, in order to ensure openness, transparency and equal treatment of the Candidates, the New Fighter Program will adhere to the following principles:

- (a) Comparable issues will be treated equally, unless differential treatment is considered necessary for the protection of the essential interest of national security. The individual Suppliers and the individual Manufacturers will have equal access to the New Fighter Program since the program has "an open door policy". The New Fighter Program has appointed a point of contact that will be the primary communication entry point to the Danish program. Furthermore, the Suppliers will be presented with the same deadlines so they have the same timeframe in which to reply to the RBI 2014 and other requests from the program. All questions related to the RBI 2014 content or the content of the RBI 2014 replies will be documented within the New Fighter Program.
- (b) The Suppliers will receive identical information about the nature of the procurement and the program execution etc., including the criteria that form the basis for the evaluation of the Candidates. Through the RBI 2014 the Suppliers will receive identical information about the New Fighter Program's requirements and preferred solutions.
- (c) The RBI 2014 will inform the Suppliers of the Danish evaluation in detail and the general method of the evaluation. The evaluation of Candidates will be conducted in an identical manner on the basis of the documented evaluation process. The RBI 2014 has been subject to an external review process prior to distribution. The final evaluation reports will also be subject to external review.

### **3.2 Government-to-Government procedure**

It is the intention to procure a New Fighter Weapon System through an official government organization (i.e. a Supplier) as a Government-to-Government procurement. Consequently, the RBI 2014 is distributed to the Suppliers.

The RBI replies are requested to be submitted by the Suppliers even though the replies may be prepared in cooperation between the Supplier and the Manufacturer.

The acquisition and the following support will be described in appropriate Government-to-Government arrangements. These arrangements may cover the procurement, training, operational and logistical support, supply chain management etc. The specific arrangements will be handled directly with the Supplier and according to the bilateral needs. Hence the scope and number of the arrangements may vary depending on the Supplier in question.

### **3.3 Danish participation in the Joint Strike Fighter Program**

As an international partner Denmark has participated in the Joint Strike Fighter program since 1997. The overall Danish Joint Strike Fighter participation will remain at the level stated in the active Danish appropriations from 2002 and 2007, approved by the Standing Parliamentary Financial Committee (Finansudvalget).

Participation in the Joint Strike Fighter program does not obligate Denmark to purchase Joint Strike Fighter aircraft, and this Candidate generally participates in the Danish down-selection process on the same terms as the other Candidates. However, the nature of the joint research and development agreement has made it necessary to deviate from some of the terms with regards to this Candidate. The New Fighter Program will take these differences into consideration when evaluating the Candidates for the purpose of ensuring equal treatment."

RBI'en indeholdt endvidere blandt andet bestemmelser om, at de modtagne svar generelt ville blive behandlet som "commercial in confidence" mellem de danske myndigheder og leverandørerne, og at evalueringen af kandidaterne ville ske på fire hovedområder: strategi, militær, finans og industri.

Kandidaterne besvarede RBI'en den 21. juli 2014.

En sammenfatning af Nyt Kampfly Programs evaluering af de tre kampfly-kandidater (typevalgsrapporten) forelå den 28. april 2015. Den 22. maj 2015 fremkom Deloitte og Rand Europes rapport om ekstern kvalitetssikring af beslutningsgrundlaget for typevalg af Danmarks kommende kampfly. Af denne fremgår:

”Vi finder, at kampflyprogrammet med beslutningsgrundlaget for et typevalg har anlagt et højt analytisk ambitionsniveau og tilvejebragt et omfattende informationsgrundlag, der blandt andet består af ganske detaljerede informationer afgivet af kandidaterne. Vi finder beslutningsgrundlaget og de gennemførte analyser for omfattende og detaljerede og egnede til at underbygge et typevalg.”

Den 12. maj 2016 offentliggjorde forsvarsministeren regeringens indstilling om at pege på F-35 som det kampfly, der skulle erstatte F-16:

”De tre kampfly-kandidater er blevet vurderet ud fra strategiske, militære, økonomiske og industrielle forhold, som alle entydigt peger på F-35 som det bedste valg for Danmark.”

Af indstillingen fremgår endvidere, at de estimerede levetidsomkostninger for de tre kandidater var anslået til 93,0 mia. kr., 56,4 mia. kr. og 77,8 mia. kr. for henholdsvis Eurofighter, F-35 og F/A-18 Super Hornet.

Den 9. juni 2016 indgik regeringen og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Radikale Venstre herefter aftale om anskaffelse af nye kampfly: ”På baggrund af evalueringresultaterne er partierne enige om, at de fremtidige danske kampfly skal være af typen F-35A Joint Strike Fighter.” Den 22. juni 2016 blev U.S. Navy informeret om, at F/A-18 Super Hornet ikke var blevet valgt. Et individuelt debriefing-møde blev afholdt med U.S. Navy International Programs Office i august 2016.

I den ovennævnte Rigsrevisionsberetning om Forsvarsministeriets beslutningsgrundlag for købet af F-35 har Statsrevisorerne blandt andet udtalt:

”Statsrevisorerne finder, at Forsvarsministeriets beslutningsgrundlag fra 2016 for køb af nye kampfly ikke er helt tilfredsstillende, idet en række usikkerheder og risici ikke er tilstrækkeligt beskrevet. Forsvarsministeriet har således undervurderet risikoen for, at Forsvaret ikke kan løse alle de opgaver med 27 F-35 kampfly, som er forudsat i beslutningsgrundlaget.

Statsrevisorerne finder, at Forsvarsministeriet har en meget optimistisk vurdering af, hvor mange flyvetimer pr. kampfly man kan forudsætte. Danmark forudsætter således et gennemsnitligt antal flyvetimer pr. kampfly, som er højere end i fx Norge og Holland.

Statsrevisorerne finder derfor, at Forsvarsministeriet bør kvalificere Folketingets beslutningsgrundlag på en række områder, når ministeriet som forventet i november 2017 fremlægger et aktstykke for at få godkendt købet af 27 F-35 kampfly.”

Af beretningen fremgår endvidere:

”3. Forsvarsministeriets beregning af levetidsomkostningerne



## DELKONKLUSION

Forsvarsministeriet har i beslutningsgrundlaget beregnet levetidsomkostningerne for 27 F-35 kampfly til ca. 66 mia. kr. over 30 år. Rigsrevisionen vurderer, at Forsvarsministeriet som udgangspunkt har opstillet en tilfredsstillende beregningsmodel, men at beregningen ikke dækker omkostninger til afhjælpning af støjgener, og at risici ved levetidsomkostningerne ikke i tilstrækkelig grad afspejler alle risici.

Forsvarsministeriets beregning af omkostninger til infrastruktur dækker ikke afhjælpning af den forøgede støj. F-35 kampflyet støjer markant mere end F-16 kampflyet, og støjen forventes at overskride de tilladte grænseværdier.”

Endvidere fremgår det, at der har været gennemført støjmålinger for alle tre kandidater, og at resultatet var, at alle tre kandidater støjer mere end F-16 kampflyet, herunder støjer F-35 ”markant mere”.

### *Denne sag*

Ved brev af 15. september 2016 indgav Boeing følgende begæring om aktindsigt til Forsvarsministeriet:

#### **”Grundlag, evaluering og beslutning om anskaffelse af nye kampfly**

I ovennævnte sag henvender jeg mig på vegne af The Boeing Company i relation til den gennemførte evaluering af kandidaterne til levering af nyt kampfly til Danmark.

#### Baggrund

Forsvarsministeriet og underlagte myndigheder har alene og i samarbejde med eksterne rådgivere i en periode fra 2005 og til 2016 varetaget en proces for indhentelse af oplysninger og evaluering af kandidaterne til levering af nyt kampfly til Danmark. Der er på baggrund heraf offentliggjort overordnede rapporter for den gennemførte evaluering på hovedkriterierne i) Strategiske forhold, ii) Militære Forhold, iii) Finansielle Forhold og iv) Industrielt Samarbejde.

Der er endvidere på basis af denne evaluering tillige udarbejdet og offentliggjort en sammenfatning med samlet resultat af evalueringen.

Efterfølgende har der været gennemført en politisk proces og behandling i regeringen og i blandt Forsvarsforligets parter, hvorefter der den 9. juni 2016 er indgået aftale mellem regeringen og Socialdemokraterne, Dansk Folkeparti, Liberal Alliance og Radikale Venstre [...] om anskaffelse af flyet Joint Strike Fighter som de fremtidige danske kampfly.

#### Anmodning om aktindsigt

Hermed indgives der anmodning om aktindsigt i ovenstående processer og behandling af sagen hos Forsvarsministeriet og ministeriets underlagte styrelser, myndigheder, mv., såsom eksempelvis Nyt Kampfly Kontor/Nyt Kampfly Program, Forsvarskommandoen/Værnsfælles Kommando, Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse/Forsvarets Materieltjeneste, Flyvertaktisk Kommando/Flyverstabten i Værnsfælles Forsvarskommando. Der anmodes i den forbindelse om aktindsigt i grundlag, evalueringer og beslutninger, herunder i den politiske proces og beslutning, for den fulde periode fra 2005 til og med 2016.

Anmodningen indgives i medfør af gældende regler for aktindsigt, herunder offentlighedsloven §§ 7 og 8 samt reglen om meroffentlighed i § 14.

Der anmodes hermed om aktindsigt i aktlister og alle akter, herunder bl.a. men ikke udtømmende, evalueringslister og evalueringsrapporter for alle tre tilbudsgivere/kandidater og for alle fire hovedkriterier samt øvrige evalueringsparametre og underliggende delkriterier, den militære sammenfatning/indstilling, Forsvarsministeriets og dets underliggende myndigheder og styrelseres beslutningsgrundlag, responsa, notater, mødereferater, al korrespondance og akternes journalister, registre og andre fortegnelser vedrørende sagen, samt skriftlig oplysning om, hvorvidt alle akter i sagen vil blive stillet til rådighed.

Endvidere anmodes der hermed om aktindsigt i alle udvekslede beslutningsgrundlag, responsa, notater, mødereferater, al korrespondance og akternes journalister, registre og andre fortegnelser vedrørende sagen, samt skriftlig oplysning om, hvorvidt alle akter i sagen vil blive stillet til rådighed for Forsvarsministeriets samarbejde med eksterne rådgivere og konsulenter, herunder eksempelvis Rand Europe, QinetiQ og Vorderman Consultancy, Deloitte, McKinsey & Company, rådgivningsvirksomheden Struensee & Co og Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium.

Alle akter uanset udformning ønskes tilsendt.

Såfremt Forsvarsministeriet i denne sag måtte ønske at tilbageholde akter, beder jeg om følgende:

1. En angivelse påført journallisten ved de akter, som er undtaget aktindsigt, ekstrakter af de akter, som er undtaget aktindsigt,
2. En begrundelse for, hvorfor min klient ikke er berettiget til at modtage eventuelle akter.”

Forsvarsministeriet anerkendte modtagelsen af aktindsigtsanmodningen den 26. september 2016:

”Forsvarsministeriet vurderer, at der er tale om en særdeles omfattende og ressourcekrævende anmodning om aktindsigt. Set i lyset af den særlige interesse The Boeing Company måtte have i at få udleveret relevante dokumenter om kampflyanskaffelsen, vil Forsvarsministeriet meget gerne indgå i en dialog, hvor I får mulighed for nærmere at præcisere og prioritere hvilke dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Dette vil give Forsvarsministeriet mulighed for at identificere og behandle de prioriterede dokumenter under hensynstagen til et forholdsmæssigt tids- og ressourceforbrug.”

Den 28. september 2016 svarede Boeing, at processens karakter og omfang forventeligt ville medføre et omfattende materiale, som skulle fremlægges på baggrund af aktindsigtsanmodningen. Det anførtes endvidere, at Boeing var indstillet på at indgå i en dialog omkring prioritering af alle sager, dokumenter, oplysninger og akter i enhver form, herunder at man var indforstået med, at aktindsigten behandlede ved løbende og stykvis fremlæggelse af akterne. Videre anførtes:

”Indledningsvis vil vi anmode om, at aktlisterne for de omfattede sager, akter, dokumenter og tilgæede oplysninger til Forsvarsministeriet og ministeriets styrelser, myndigheder, kontorer mv. fremsendes, idet disse må anses for at være udarbejdet løbende og derfor må foreligge, så de kan fremlægges uden videre, jf. herved offentlighedsloven § 15. Herefter imødeses forelæggelse af besvarelser på RFI, SRFI og RBI. Denne prioritering skal dog ikke anses for på nogen måde at hindre Forsvarsministeriets fremlæggelse af øvrige akter, som

måtte være klar til fremsendelse, idet vi forudsætter, at alle dokumenter forelægges løbende, når de er klar til dette.

[..]

Vi ser frem til at modtage Forsvarsministeriets besvarelse af ovenstående og modtagelse af alle akter i enhver form, som er omfattet af anmodningen.”

Forsvarsministeriet svarede den 11. oktober 2016 blandt andet følgende:

”[...] det er Forsvarsministeriets opfattelse, at anmodningen, som fremsat, bør konkretiseres og præciseres yderligere for at kunne identificere og behandle anmodningen under hensyntagen til et forholdsmæssigt tids- og ressourceforbrug. Hertil kommer, at sags- og aktlister i relation til kampflyanskaffelsen vil kunne indeholde fortrolige oplysninger, der følgelig i sig selv vil fordre et omfattende tids- og ressourceforbrug at behandle.

Forsvarsministeriet vil på den baggrund hermed gentage tilbuddet om at invitere dig til et møde i Forsvarsministeriet med henblik på i første omgang at få afgrænset og præciseret anmodningen under hensyntagen til et forholdsmæssigt tids- og ressourceforbrug. Først på baggrund af en sådan præcisering vil det være muligt at indgå en substansdrøftelse om prioritering og løbende fremlæggelse af akter. Såfremt der ikke foretages en afgrænsning og præcisering af anmodningen, vil der træffes afgørelse efter offentlighedslovens § 9 på det foreliggende grundlag.”

Der blev derefter afholdt et møde mellem parterne den 28. oktober 2016. Som grundlag for drøftelserne fremsendte Forsvarsministeriet forinden et ”[o]verordnet faktaark om typevalgsprocessen for nyt kampfly”.

Af referatet fra mødet, hvori deltog blandt andre advokat Peter Stig Jakobsen og advokat Anne Bergholt Sommer, begge Bech-Bruun (på vegne Boeing), Jonas Märcher Ottosen, kontorchef, Nyt Kampfly Program, Forsvarsministeriet, samt advokat Jakob Kamby og advokat Tomas Ilsøe, begge Kammeradvokaten, fremgår:

”Jonas Märcher Ottosen bød velkommen [...] Det blev endvidere forklaret, at formålet med mødet var at påbegynde en dialog med Bech-Bruun på vegne af Boeing med henblik på i første omgang at få afgrænset og præciseret Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016, under hensyntagen til et forholdsmæssigt tids- og ressourceforbrug. Det blev understreget, at der endnu ikke er truffet nogen afgørelse om at meddele Boeing aktindsigt. Peter Stig Jakobsen tilkendegav, at Bech-Bruun var villig til at deltage i en dialog på vegne af Boeing og anså dette for en fin måde at gå frem på.

Jakob Kamby redegjorde efterfølgende for reglerne om aktindsigt efter Offentlighedsloven, herunder ressourcereglene i § 9, stk. 2, nr. 1, hvorefter en anmodning kan afslås i det omfang behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Det blev understreget, at anvendelse af ressourcereglene forudsætter, at myndighederne i videst muligt omfang først tager en dialog med den aktindsigtssøgende for at afklare, om anmodningen kan præciseres og afgrænses tilstrækkeligt til, at en anmodning om aktindsigt ville kunne imødekommes. Det blev forklaret, at denne dialog og vejledningspligt, der følger af offentlighedsloven, var den formelle årsag til dagens møde. Det blev endvidere understreget, at det ikke er muligt at udstykke en aktindsigtsanmodning af så omfattende karakter i bidder for at nå et lige så stort omfang alligevel.

Jonas Märcher Ottosen gjorde opmærksom på, at militær og kommerciel fortrolighed i forhold til kandidaterne kan medføre en kompleks sagsbehandling og gøre det mere arbejdskrævende at gennemføre en komplet gennemgang af materiale med henblik på udlevering.

Peter Stig Jakobsen forklarede, at det var Bech-Bruuns overbevisning, at Boeing har en væsentlig og individuel interesse, som udelukker, at anmodningen kan afvises med henvisning til ressourcereglene i offentlighedsloven. Peter Stig Jakobsen bemærkede, at anmodning om aktindsigt af 15. september 2016 er indgivet med henvisning til alle gældende regler for aktindsigt, herunder tillige forvaltningslovens bestemmelser.

Herefter blev rapporten vedr. *"Typevalg af Danmarks Kommende Kampfly - evaluering af Eurofighter, Joint Strike Fighter og Super Hornet"* udleveret til Bech-Bruun. Anne Bergholt Sommer spurgte ind til, hvorvidt typevalgsrapporten foreligger i en version, hvor der ikke er foretaget ekstrahering af Boeings oplysninger. Jonas Märcher Ottosen forklarede, at man ved ekstrahering i rapporten har forsøgt at balancere hensynet til overholdelse af fortrolighedsaftaler i forhold til kandidaten og hensynet til den offentlige interesse. Bech-Bruun forklarede, at de var interesseret i at se evalueringsrapporterne for Boeing uden ekstraheringer. Jonas Märcher Ottosen understregede, at der er tale om en "government-to-government proces", hvorfor man er nødt til at indhente tilladelse fra leverandøren, U.S. Navy International Programs Office, før der sker udlevering af disse oplysninger.

[..]

Peter Stig Jakobsen forklarede, at Boeing var interesseret i at se de sædvanlige aktlister, og at Boeing ikke "waiver" noget, men finder alt interessant. Peter Stig Jakobsen gentog anmodningen om fremsendelse af materiale løbende. Endvidere blev det understreget, at en afvisning af imødekommelse af anmodning om aktindsigt i aktlisterne anses uberettiget. Peter Stig Jakobsen og Anne Bergholt Sommer udtrykte, at de var uforstående overfor, at aktlisterne endnu ikke foreligger og er fremsendt på baggrund af aktindsigtsanmodningen, som havde foreligget i seks uger. Det blev bemærket, at Boeing først vil kunne lave en indsnævring, når man har haft lejlighed til at se disse aktlister igennem. Dernæst blev det nævnt, at det særligt er evalueringerne vedr. Boeing, der er interessante, herunder nuværende såvel som tidligere evalueringer fsva. Boeings egne forhold. Det blev foreslået, at man også kunne lave nogle hovedspor fra aktlisterne, som kunne danne grundlag for en overvejelse og prioritering af, hvad man ville have interesse i at se, men at økonomi altid har interesse.

Jonas Märcher Ottosen gjorde opmærksom på, at alene behandlingen af selve aktlisterne overstiger, hvad der kan anses for et forholdsmæssigt ressourceforbrug, idet der er tale om et særdeles stort antal sager og dokumenter og en proces, der har varet fra 2005-2016. Det ville derfor være hensigtsmæssigt, hvis der kunne fokuseres på en periode eller et tema med henblik på at afgrænse anmodningen. Jonas Märcher Ottosen gjorde opmærksom på, at der nok ikke findes en mere transparent og åben typevalgsproces i verden end den danske, hvilket Peter Stig Jakobsen bemærkede, at Jonas Märcher Ottosen muligvis kunne have ret i.

Anne Bergholt Sommer gav udtryk for, at alle oplysninger i hele processen måtte være lagt til grund i typevalgsprocessen og derfor har interesse, herunder de fire evalueringsområder. Tomas Ilsøe gjorde opmærksom på, at oplysninger fra før genopstart af typevalgsprocessen i 2013 kun var blevet lagt til grund i det omfang, de stadig havde relevans. Han tilføjede, at informationer vedr. eksempelvis industri før 2014 ikke har været lagt til grund, eftersom regelgrundlaget blev ændret medio 2014, hvorfor det ikke har haft indflydelse på beslutningen.

Peter Stig Jakobsen understregede, at det havde været et godt møde og en god dialog, men bemærkede, at de ikke kunne afgrænse anmodningen endnu. Bech-Bruun bemærkede, at de ønskede følgende med henblik på eventuelt at kunne afgrænse anmodningen: 1) en oversigt over hovedspor i typevalgsprocessen, 2) De understregede oplysninger i den offentligt tilgængelige version af den samlede typevalgsrapport, som specifikt vedrører F/A-18F Super Hornet og 3) eventuelle oplysninger om, hvad der ikke er blevet lagt vægt på i evalueringen, eksempelvis industri før 2014.

Jonas Märcher Ottosen tilkendegav, at Nyt Kampfly Program er villig til at se på de tre må-

der at skære sagen til på, men bemærkede, at såfremt Boeing måtte ønske en afgørelse på det foreliggende grundlag, ville Bech-Bruun skulle berede sig på at få en afgørelse efter ressourcereglen. Det blev understreget, at Nyt Kampfly Program var indstillet på en konstruktiv dialog og derfor ville arbejde videre med de tre identificerede områder. Det blev bemærket, at Nyt Kampfly Program ville vende tilbage inden for nogle uger med hensyn til de ønskede lister, men at der ville være behov for at anmode leverandøren, U.S. Navy International Programs Office, om tilladelse til at frigive de overstregede oplysninger om F/A-18F Super Hornet i den samlede evalueringsrapport til Boeing. Når Bech-Bruun har fået en tilbagemelding fra Nyt Kampfly Program, må Bech-Bruun vurdere, om de herefter kan afgrænse anmodningen.”

Den 23. november 2016 rykkede Boeing Forsvarsministeriet for svar, idet man fastholdt anmodningen om at prioritere fremsendelse af 1) aktlister for sagen/sagerne, 2) en oversigt over hovedspor i evalueringsprocessen, 3) evalueringsrapporterne uden overstregninger og 4) redegørelse for eventuelle oplysninger, som ikke er indgået i evalueringen for typevalget. Forsvarsministeriet svarede den 25. november 2016, at man fortsat arbejdede på at fremsende det ønskede materiale, herunder anførtes det, at der vedrørende pkt. 3 var iværksat en høring af U.S. Navy International Programs Office den 10. november 2016.

Den 2. december 2016 fremsendte Forsvarsministeriet herefter et nyt 18 siders notat med oversigt over hovedspor i typevalgsprocessen og bilag hertil samt et nyt 6 siders notat vedrørende anvendelsen af informationer i typevalgsprocessen. Det fremgår blandt andet af sidstnævnte, at oplysninger, som var modtaget fra leverandørerne i processen frem til berostillelsen i 2010, var indgået ved genoptagelsen i 2013 og havde været lagt til grund for evaluering af kandidaterne, i det omfang sådanne oplysninger var blevet vurderet væsentlige, valide og dokumenterede. Forsvarsministeriet foreslog dernæst, at der, efter Boeings gennemgang af materialet, gennemførtes et nyt møde med henblik på at drøfte en afgrænsning af aktindsigtsanmodningen.

Den 7. december 2016 modtog Forsvarsministeriet foreløbige svar fra U.S. Navy International Programs Office:

”We have advised our senior leadership at Navy International Programs Office of your inquiry; they have directed us to send you an interim response that our senior leadership is still considering the matter and will send a formal response at a later date. In the meantime, in accordance with our senior leadership’s direction, please do not release the text concerning the F/A-18F response to Boeing.”

Ved brev af 20. december 2016 skrev Boeing herefter følgende til Forsvarsministeriet:

”For god ordens skyld finder vi på den baggrund anledning til at gentage og præcisere, at aktindsigtsanmodningen af 15. september 2016 specifikt angiver at vedrøre alle dokumenter for den samlede proces fra 2005 til 15. september 2016, som det også tidligere er anerkendt og noteret af Forsvarsministeriet.

Det modtagne materiale giver således ikke i sig selv fornødent grundlag for at afgrænse aktindsigtsanmodningen, herunder henset til at materialet ikke er dækkende for udbudsproces-

sen/konkurrencen i sin helhed men derimod alene behandler en mindre del heraf.

[..]

Som allerede bemærket på vores møde den 28. oktober vil vi i en prioritering af dokumenter til imødekomme af vores aktindsigtsanmodning i første række imødeses modtagelse af:

- aktlisterne for alle de identificerede sager for perioden 2005 til 15. september 2016
- evalueringsdokumenterne for den foreløbige evaluering af kandidaterne i 2009/2010
- evalueringsdokumenterne for evalueringerne i fase 4 i den afsluttende proces - beslutningsgrundlaget.

Evalueringsdokumenterne imødeses for Boeings vedkommende i en version uden ekstrahering af oplysninger.”

Pr. 1. januar 2017 blev Nyt Kampfly Program som anført flyttet fra Forsvarsministeriet til FMI. Den 6. januar 2017 skrev FMI følgende til Boeing:

”FMI har forstået [Boeings brev af 20. december 2017] således, at I, efter at have modtaget den efterspurgte og aftalte oversigt over spor i typevalgsprocessen samt notat vedr. anvendelse af informationer fra før 2014 i typevalgsprocessen, fortsat ikke ønsker at præcisere eller afgrænse aktindsigtsanmodningen yderligere, men i stedet fastholder jeres oprindelige anmodning af 15. september 2016 i sin helhed og ønsker en løbende fremlæggelse af samtlige dokumenter. Som det fremgik af det endelige referat, blev det på dialogmødet understreget, at det ikke er muligt at opdele en aktindsigtsanmodning i mindre dele for at omgå reglerne om, at anmodningen ikke må indebære et helt uforholdsmæssigt ressourcetræk. Såfremt The Boeing Company måtte ønske en afgørelse på det foreliggende grundlag, agter FMI at træffe afgørelse under anvendelse af ressourcereglen i offentlighedslovens § 9.

FMI har dog på baggrund af de budskaber, som the Boeing Company har fremført i medierne og over for Folketingets Forsvarsudvalg, forstået, at The Boeing Companys interesse særligt vedrører de oplysninger om økonomi/priser samt stilletid for F/A-18F Super Hornet, som Danmark har lagt til grund for evalueringen. FMI har på den baggrund valgt at tilbyde jer udvalgte sagslister/aktlister i en række sager, der vedrører disse interesseområder, som vil kunne tjene til brug for en kommende dialog med henblik på at konkretisere og afgrænse The Boeing Companys aktindsigtsanmodning (oversigt over sager vedr. oplysninger om økonomi/priser samt stilletid for F/A-18F Super Hornet vedlægges sammen med aktlister for de pågældende sager).

FMI vil fortsat færdigbehandle høringen af U.S. Navy, der blev iværksat den 10. november.

På baggrund af ovenstående bedes I oplyse, om aktindsigtsanmodningen af 15. september 2016 fortsat fastholdes i sin helhed, eller om The Boeing Company er indstillet på at afgrænse anmodningen. Hvis The Boeing Company ikke ønsker at foretage en afgrænsning og præcisering af anmodningen på baggrund af det fremsendte materiale, herunder aktlister mv., vil FMI være nødsaget til at træffe afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag efter offentlighedslovens § 9.”

Som bilag var vedlagt en oversigt over 21 sager vedrørende oplysninger om økonomi/priser og stilletid for F/A-18 Super Hornet for perioden 2014-2016 samt 70 sider med aktlister for de anførte sager.

Den 16. januar 2017 svarede Boeing, at Boeings interesse på ingen måde kunne afgrænses til emnerne pris og stilletid. Endvidere anførtes følgende:

## ”5. Grundlag for nærmere afgrænsning

Det er gentagne gange oplyst i korrespondancen med Forsvarsministeriet og Nyt Kampfly Kontor og ligeledes på det afholdte møde den 28. oktober 2016, at Boeing fortsat gerne vil deltage i en vurdering af mulighederne for at foretage en nærmere afgrænsning af den foreliggende aktindsigtsanmodning af 15. september 2016.

I forbindelse hermed er det også gentagne gange oplyst, at en nødvendig forudsætning for denne afgrænsning er, at Boeing får udleveret en detaljeret liste over de af Forsvarsministeriet og dets underliggende styrelser identificerede sager relateret til aktindsigtsanmodningen og egentlige aktlister for disse sager. Anmodningen om udlevering heraf gentages hermed.

### Sammenfattende

Eftersom Boeing ikke kan forventes at foretage en afgrænsning af sin anmodning om aktindsigt uden først at modtage fuldstændig og fyldestgørende information og dokumentation for de foreliggende akter i sagerne eksempelvis ved forelæggelse af alle aktlister for de af Forsvarsministeriet identificerede sager for alle de fire hovedemner i evalueringen, er der fortsat ikke det fornødne grundlag for Boeing til at foretage en nærmere afgrænsning af den foreliggende aktindsigtsanmodning af 15. september 2016.”

Boeing meddelte herefter Forsvarsministeriet og ministeriets underliggende styrelser en frist på 14 dage til at imødekomme anmodningen om fremsendelse af aktlisterne alternativt redegøre for imødekommelse af aktindsigtsanmodningen. Såfremt fristen ikke overholdtes, ville Boeing forfølge sagen ”ved de rette instanser.”

Forsvarsministeriet svarede den 25. januar 2017, at ministeriet forventede at kunne vende tilbage inden for tre uger vedrørende anmodningen om aktindsigt hos Forsvarsministeriets departement, og at aktindsigtsanmodningen endvidere samme dag var sendt til VFK til videre foranstaltning.

Den 30. januar 2017 svarede FMI Boeing, at FMI ville behandle Boeings aktindsigtsanmodning i det omfang, den kunne afgrænses, således at behandlingen af anmodningen ikke ville nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Under hensyn til Boeings særlige interesse i aktindsigten og inden for rimelig hensyntagen til ressourceforbruget fremsendte FMI herefter oversigter over mere end 600 identificerede sager inden for de fire hovedspor i typevalgsprocessen. FMI meddelte samtidig, at FMI var indstillet på at udarbejde aktlister for de pågældende sager. FMI meddelte endvidere en nærmere plan for fremsendelse af pakker med aktlister. FMI opfordrede Boeing til at gennemgå sagsoversigterne og meddele, om Boeing var indstillet på at følge planen for fremlæggelse, eller om Boeing ønskede en anden rækkefølge eller prioritering. Der vedlagdes herefter sagsoversigter vedrørende typevalgsrapporten, strategiske forhold, militærfaglige forhold, økonomiske forhold, industrielle forhold, evalueringsmodeller og metoder, informationsindhentning (RBI) og ekstern kvalitetssikring indeholdende sager fra 2013 til 2016. Boeing ses ikke at have reageret på brevet.

Ved e-mail af 9. februar 2017 meddelte VFK, at man forventede at kunne vende tilbage til sagen over for Boeing inden for to uger.

Den 16. februar 2017 rykkede Boeing Forsvarsministeriet for svar. Samme dag meddelte Boeing VFK, at man gerne deltog i en ”dialog for vurdering af mulighederne for at afgrænse anmodningen på baggrund af modtagne aktlister og oplysninger om foreliggende akter, dokumenter og oplysninger i sagerne omfattet af aktindsigtsanmodningen.”

Den 20. februar 2017 meddelte Forsvarsministeriet aktindsigt i en række tidligere afgørelser fra perioden 20. maj til 10. november 2016 - truffet over for forskellige journalister - om aktindsigt i grundlaget for den politiske beslutning om anskaffelse af nye kampfly med underliggende bilag.

To dage senere, den 22. februar 2017, meddelte Boeing Forsvarsministeriet, at ministeriets behandling af aktindsigtsanmodningen ikke ansås for at ”iagttage Boeings rettigheder og Forsvarsministeriets forpligtelser i henhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven.” Forsvarsministeriet blev herefter anmodet om inden den 1. marts 2017, kl. 10.00, at meddele ”endeligt og ubetinget tilsagn om imødekommelse af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 og nærmere redegøre for behandling og imødekommelse heraf”. I modsat fald ville Boeing forfølge sagen ved de rette instanser. En tilsvarende meddelelse blev samme dag sendt til VFK.

Ved brev af 23. februar 2017 fremsendte FMI i henhold til FMI's brev af 30. januar 2017 den første pakke af aktlister til Boeing for sagerne omhandlende typevalgsrapporten og strategiske forhold. Aktlisterne på 492 sider ses at vedrøre dokumenter fra perioden 2013-2016. FMI meddelte samtidig, at visse oplysninger i et bilag i materialet var undtaget fra aktindsigt, da oplysningerne var af væsentlig betydning for rigets forsvar. Endvidere vurderedes det for et andet bilag, at det indeholdt fortrolige oplysninger, der vedrører Danmarks udenrigspolitiske interesser, hvorfor disse oplysninger som udgangspunkt undtoges af aktindsigt. FMI erklærede sig dog indforstået med at indlede en høringsproces ved leverandøren, såfremt Boeing måtte ønske dette. Boeing ses ikke at have reageret på brevet.

Ved brev af samme dato meddelte VFK Boeing, at VFK havde foretaget en søgning i VFK's journalsystemer/databaser i perioden 2005-2016 på baggrund af udvalgte enkelte eller sammensatte søgeord, som dog ikke oplystes:

”Disse søgninger har givet mere end 50.000 hits på tværs af databaserne. Ved en efterfølgende gennemgang er der identificeret omkring 9000 akter, der vurderes at kunne være omfattet af aktindsigtsanmodningen.

Da der er tale om en række meget omfattende sager, anmoder Værnsfælles Forsvarskommando Bech-Bruun om en afgrænsning af anmodningen.”

VFK fremkom herefter med et forslag til tre mulige spor/temaer, der kunne



anvendes til at præcisere aktindsigtsanmodningen.

Boeing svarede VFK i et brev af ligeledes samme dato, at Boeing i første række imødeså modtagelse af aktlister for alle de omfattede sager for perioden 2005 til 15. september 2016, evalueringsdokumenterne for den foreløbige evaluering af kandidaterne i 2009/10 og evalueringsdokumenterne for evalueringerne i den afsluttende proces. Boeing fastholdt endvidere fristen i e-mailen af 22. februar 2017.

Ved e-mail af 1. marts 2017, kl. 9.34, svarede VFK, at man forventede at kunne sende aktlister over dokumenter omfattet af perioden 2013-2016 vedrørende Nyt Kampfly Program til Boeing i uge 11. Ligeledes den 1. marts 2017, kl. 9.49, anmodede Boeing på ny VFK om senest samme dag kl. 10.00 at give tilsagn som anført i e-mailen af 22. februar 2017.

Senere samme dag, den 1. marts 2017, indgav Boeing stævning i indeværende sag til Københavns Byret. Af stævningen fremgår, at baggrunden for fremsættelse af anmodningen om aktindsigt blandt andet var, at Boeing var bekymret for, om der var anvendt de rigtige oplysninger for F/A-18 kampflyet i forhold til F-35 kampflyet og i øvrigt at der forelå ”klare indikationer på, at Forsvarsministeriet har tilsidesat de forvaltningsretlige såvel som de EU- og udbudsretlige regler og grundsætninger.”

Ved brev af 14. marts 2017 fremsendte FMI anden pakke af aktlister for sager omhandlende økonomiske og industrielle forhold. Aktlisterne på 450 sider ses at vedrøre dokumenter fra perioden 2013-2016. FMI meddelte herved, at der i materialet var foretaget overstregninger af navne på de øvrige producenters danske forretningsforbindelser, da udlevering heraf vurderedes at ville medføre en nærliggende risiko for, at de øvrige producenter kunne påføres økonomisk skade derved. FMI erklærede sig dog indforstået med at indlede en høringsproces ved producenterne, såfremt Boeing måtte ønske dette. Boeing ses ikke at have reageret på brevet.

Den 21. marts 2017 fremsendte VFK en aktliste ”Nyt Kampfly Program” for perioden 2013-2016 til Boeing ”med henblik på præcisering af anmodningen om aktindsigt”. VFK anmodede Boeing om at oplyse ud fra aktlisten, hvilke akter der anmodedes om aktindsigt i. VFK tilbød endvidere Boeing, at nærmere dialog kunne ske ved et møde. Vedlagt brevet var den anførte aktliste for den anførte periode med angivelse af sagsnummer, dokumentnummer og titel for hvert dokument, i alt knap 50 sider.

Den 23. marts 2017 besvarede Forsvarsministeriet Boeings brev af 22. februar 2017, idet det anførtes, at der var foretaget en række søgninger i ministeriets sags- og dokumenthåndteringssystem samt i fysiske arkiver for perioden 2005-2016. Endvidere anførtes:

”Søgningerne har identificeret 147 sager, der ud fra en skønsmæssig vurdering indeholder

ca. 2.500 dokumenter med bilag (ca. 15.000-20.000 sider).

Det følger af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, at behandlingen af en anmodning om aktindsigt kan afslås, i det omfang behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Forsvarsministeriet vurderer, at en videre behandling af Deres aktindsigtsanmodning i forhold til de ca. 2.500 dokumenter, der er omfattet af anmodningen, vil være særdeles ressourcekrævende, da der er tale om et overordentligt omfangsrigt materiale. Forsvarsministeriet indgår imidlertid gerne i en dialog med Dem, hvor De får mulighed for nærmere at afgrænse og konkretisere, hvilke dokumenter der ønskes aktindsigt i, således at behandlingen af Deres aktindsigtsanmodning ikke vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.”

Forsvarsministeriet vedlagde herefter en oversigt over anvendte søgeord, idet det oplystes, at der var søgt på \*kampfly\*, Boeing\*, F 35, F-35, F 16, F-16, JSF, Joint Strike Fighter\*, JSF-projekt\*, Eurofighter\* og Gripen\* samt aktlister indeholdende sagsnummer og titel samt nummer og titel på de enkelte dokumenter i hver sag, for perioden 2004-2014, i alt mere end 60 sider.

Ved brev af 7. april 2017 fremsendte FMI tredje pakke med aktlister for sager omhandlende evalueringsmodeller og metoder, informationsindhentning samt sager vedrørende ekstern kvalitetssikring. Aktlisterne på 900 sider ses at vedrøre dokumenter fra perioden 2013-2015. FMI meddelte samtidig, at materialet for to af bilagenes vedkommende vurderedes at indeholde fortrolige oplysninger med relation til den militærfaglige evaluering, der vedrører Danmarks udenrigspolitiske interesser, hvorfor disse oplysninger som udgangspunkt undtoges fra aktindsigt. FMI erklærede sig dog indforstået med at indlede en høringsproces ved leverandørerne, såfremt Boeing måtte ønske dette. FMI anmodede på ny Boeing om at meddele, om Boeing ”fortsat ønsker at indgå i en videre dialog om afgrænsningen af anmodningen.” FMI meddelte samtidig Boeing en frist til den 8. maj 2017 til besvarelse heraf.

Den 28. april 2017 bekræftede Boeing over for FMI at have modtaget pakkerne med aktlister. Af brevet fremgår imidlertid, at Boeing fortsat ikke kunne afgrænse aktindsigtsanmodningen. Boeing anførte som begrundelse herfor navnlig, at en afgrænsning forudsatte en fuld oplysning af alle de omfattede sager og dokumenter, og at der ikke var givet oplysninger om perioden 2005-2013. Boeing opfordrede endvidere til, at ressourcerne anvendtes til levering af de dokumenter, som var oplyst og prioriteret allerede ved møde afholdt den 28. oktober 2016 og i den efterfølgende korrespondance.

Ved brev af 29. maj 2017 konstaterede VFK, at Boeing ikke havde reageret på VFK's brev af 21. marts 2017. VFK oplyste endvidere, at man efter en manuel gennemgang af aktlisterne for hele perioden 2005-2016 havde identificeret 3692 akter. VFK fremsendte herefter en revideret aktliste for perioden 2013-2016 samt yderligere to aktlister for perioderne 2005-2006 og 2007-2012, i alt 62 sider, hvori var angivet sagsnummer, dokumentnummer og titel for hvert dokument. Boeing blev herefter anmodet om inden den 20.

juni 2017 at oplyse ud fra aktlisterne, hvilke akter der anmodedes om aktindsigt i.

Den 8. juni 2017 traf FMI herefter følgende afgørelse:

#### **”Retsgrundlag**

FMI har behandlet Boeings anmodning om aktindsigt i henhold til lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen (OFL).

#### **Afgørelse**

Efter OFL § 7, stk. 1, er Boeing som udgangspunkt berettiget til at forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed mv. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, dog således at dokumenter og oplysninger, der kan undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens regler i OFL §§ 19-35, kan udelades.

FMI har imidlertid vurderet, at behandling af Boeings aktindsigtsanmodning vil nødvendiggøre et helt uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvorfor FMI afslår at behandle Boeings anmodning af 15. september 2016 i sin helhed, jf. OFL § 9, stk. 2, nr. 1. Der henvises til nedenstående uddybende begrundelse.

FMI agter imidlertid at færdigbehandle Boeings aktindsigtsanmodning for så vidt angår den del af anmodningen, der vedrører udlevering af de overstregede oplysninger, som specifikt vedrører F/A-18F Super Hornet i den offentligt tilgængelige version af den samlede typevalgsrapport, der dannede grundlag for den politiske beslutning om typevalg. FMI iværksatte en høring den 10. december [ses rettelig at være november] 2016 og har endnu ikke modtaget et officielt svar fra U.S. Navy på, hvorvidt disse oplysninger kan frigives til Boeing. FMI vil fortsat følge op over for U.S. Navy og udbede sig et officielt svar.

Trods FMI's afslag i medfør af OFL § 9, stk. 2, nr. 1, vil FMI endvidere fortsætte sagsbehandlingen i forhold til den del af Boeings aktindsigtsanmodning, der vedrører de fire ikke-offentligt tilgængelige evalueringsrapporter inden for strategiske, militærfaglige, økonomiske og industrielle forhold samt de dertil hørende fire eksterne kvalitetssikringsrapporter, som I har oplyst, at Boeing er særligt interesseret i.

FMI vil således færdigbehandle anmodningen for så vidt angår de fire ikke-offentligt tilgængelige evalueringsrapporter inden for strategiske, militærfaglige, økonomiske og industrielle forhold samt de dertil hørende fire eksterne kvalitetssikringsrapporter, som vil kunne fremsendes løbende i to pakker. Disse rapporter vurderes at være komplicerede og tidskrævende at behandle. Baggrunden herfor er, at der er tale om dokumenter, der forventes at indeholde følsomme oplysninger, der vil skulle underlægges en nærmere vurdering med henblik på at vurdere, om dokumenter eller oplysninger skal undtages fra aktindsigt efter offentlighedslovens regler. Dette skyldes, at dokumenterne bl.a. kan indeholde oplysninger omfattet af følgende bestemmelser i offentlighedsloven:

- § 30, nr. 2, vedr. oplysninger om erhvervsmæssige forhold.
- § 31 om hensyn til statens sikkerhed eller rigets forsvar.
- § 32, stk. 1 og 2, om hensyn til rigets udenrigspolitiske interesser mv.

[..]

#### FMI's ressourceforbrug til dags dato

Til udførelse af ovennævnte sagsbehandling har FMI ved Nyt Kampfly Program fra modtagelse af aktindsigtsanmodningen den 15. september 2016 til dags dato haft tre medarbejdere med primær tilknytning til behandlingen af Boeings aktindsigtsanmodning.

FMI ved Nyt Kampfly Program kan i forlængelse heraf oplyse, at FMI har opgjort et samlet

ressourceforbrug fra modtagelse af aktindsigtsanmodningen den 15. september 2016 til dags dato til ca. 1.250 timer svarende til mere end 168 arbejdsdage eller mere end 33 fulde arbejdsuger til brug for udførelse af ovennævnte arbejdsopgaver med henblik på imødekomme af Boeing aktindsigtsanmodning.

FMI har på det foreliggende grundlag ikke mulighed for at estimere, hvor lang tid det vil tage at behandle Boeings aktindsigtsanmodning i sin helhed. Der er dog ikke tvivl om, at en sådan behandling vil kræve flere fulde årsværk.

#### Afvejning af ressourceforbrug og særlig interesse

[..]

Ved vurderingen af Boeings samlede anmodning om aktindsigt har FMI afvejet [Boeings] særlige interesse i at opnå aktindsigt som mulig producent af kampfly over for det helt ekstraordinære ressourceforbrug, som det vil afstedkomme, at behandle anmodningen om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende nye kampfly i perioden 2005 - 2016. FMI skønner, at der som nævnt ovenfor er anvendt ca. 1.250 timer på behandling af anmodningen (herunder ift. ovennævnte aktlister), og at en færdigbehandling af anmodningen i sin helhed vil kræve anvendelse af flere fuldtids årsværk i FMI. På baggrund af en afvejning er det således FMI's vurdering, at behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, således som nævnt i OFL § 9, stk. 2, nr. 1.

Det er endvidere FMI's vurdering, at FMI har gjort alt, hvad der er nødvendigt inden for rammerne i OFL § 9, stk. 2, nr. 1, for at vejlede Boeing om mulighederne for at imødekomme Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 delvist eller i et afgrænset omfang uden at dette nødvendiggør et helt uforholdsmæssigt og ekstraordinært ressourceforbrug.

Det er FMI's vurdering på baggrund af de foreliggende omstændigheder og oplysninger i sagen, at Boeing - bl.a. trods intensiv dialog og vejledning, herunder modtagelse af det på dialogmødet aftalte materiale samt 501 aktlister omfattende ca. 4.600 dokumenter - reelt ikke vil medvirke til at afgrænse og præcisere sin aktindsigtsanmodning i et omfang, der vil muliggøre, at anmodningen kan behandles uden det nødvendiggør et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

FMI har derimod kunnet konstatere, at Boeing gennem hele sagsforløbet og senest ved brev af 28. april 2017 til stadighed har fastholdt sin oprindelige aktindsigtsanmodning i dens helhed uden begrænsninger. Hvis dette ikke er tilfældet, må Boeing dog rette henvendelse igen med et nærmere oplæg til konkret afgrænsning af anmodningen som muliggør behandling uden et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Da FMI på ovenstående baggrund har vurderet, at en videre behandling af Boeings aktindsigtsanmodning i sin helhed vil nødvendiggøre et helt uforholdsmæssigt ressourceforbrug, afslår FMI herved at behandle Boeings anmodning af 15. september 2016 i sin helhed, jf. OFL § 9, stk. 2, nr. 1. Der henvises i øvrigt til det anførte i FMI's breve af 6. og 30. januar 2017.

Trods afslaget i medfør af OFL § 9, stk. 2, nr. 1, på den samlede anmodning om aktindsigt vil FMI som nævnt fortsætte sagsbehandlingen i forhold til den del af Boeings aktindsigtsanmodning, der vedrører de fire ikke-offentligt tilgængelige evalueringsrapporter inden for strategiske, militærfaglige, økonomiske og industrielle forhold samt de dertil hørende fire eksterne kvalitetssikringsrapporter, som Boeing efter det oplyste er særligt interesseret i. [..]"

Den 13. juli 2017 traf VFK følgende afgørelse, idet VFK bemærkede, at Boeing ikke havde svaret på VFK's fremsendelse af aktlister den 29. maj 2017.

**”Afgørelse**

Boeing og Bech-Bruun har på trods af Værnsfælles Forsvarskommandos vejledning og anmodning herom ikke ønsket at afgrænse anmodningen om aktindsigt. Værnsfælles Forsvarskommando træffer derfor afgørelse på det foreliggende grundlag.

Værnsfælles Forsvarskommando meddeler på baggrund af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, Boeing afslag på aktindsigt.

[..]

**Begrundelse for afslag**

[..]

Værnsfælles Forsvarskommando har ad flere omgange forsøgt at indlede en dialog med henblik på afgrænsning og konkretisering af anmodningen. Værnsfælles Forsvarskommando har ikke modtaget tilbagemelding fra Boeing herpå, herunder om konkretisering til emneområde, udvalg af dokumenter fra de fremsendte aktlister, mødeafholdelse mv. Det er derfor ikke muligt for Værnsfælles Forsvarskommando at afgrænse eller konkretisere aktindsigtsbehandlingen, så den ikke medfører et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Til sagsbehandlingen af nærværende aktindsigtsanmodning fra modtagelse af anmodningen 25. januar og indtil nu har Værnsfælles Forsvarskommando opgjort et ressourceforbrug på ca. 120 timer.

Som tidligere oplyst har Værnsfælles Forsvarskommando identificeret 3.692 akter relateret til anmodningen fordelt på de tre fremsendte aktlister over perioderne 2005-2006, 2007-2012 og 2013-2016. Værnsfælles Forsvarskommando har vurderet, at en behandling af aktindsigtsanmodningen i sin helhed forventes at ville udgøre mere end 2.000 arbejdstimer.

Ved beregning af tidsforbruget indgår tiden til såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne som Værnsfælles Forsvarskommandos vurdering af om og i hvilket omfang, der kan meddeles aktindsigt. I en udtalelse fra Folketingets Ombudsmand (trykt som sag FOB 2016-23) fandt ombudsmanden, at et tidsforbrug på 60 timer til behandling af en aktindsigtsanmodning udgjorde et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Ved vurderingen af [Boeings] anmodning om aktindsigt har Værnsfælles Forsvarskommando afvist Boeings særlige interesse i at opnå aktindsigt som mulig producent af kampfly over for det helt usædvanlige ressourceforbrug, som det vil afstedkomme at behandle anmodningen om aktindsigt i alle dokumenter vedrørende nyt kampfly i perioden 2005-2016; i alt 3692 akter. Der er som nævnt ovenfor allerede pågået 120 timer på behandling af anmodningen (herunder i forhold til ovennævnte aktlister), og Værnsfælles Forsvarskommando skønner, at en færdigbehandling af anmodningen i sin helhed vil kræve mere end 2000 arbejdstimer. På baggrund af en konkret afvejning er det således Værnsfælles Forsvarskommandos vurdering, at behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Det er endvidere som nævnt Værnsfælles Forsvarskommando opfattelse, at Værnsfælles Forsvarskommando har gjort, hvad der er nødvendigt inden for rammerne af § 9, stk. 2, nr. 1, for at vejlede Boeing om mulighederne for afgrænsning og konkretisering af anmodningen, herunder bl.a. fremsendt forslag til spor eller temaer, der kan anvendes til at præcisere anmodningen, fremsendt aktlister for hele perioden med henblik på afgrænsning og stillet sig til rådighed til gennemgang af aktlisterne på et evt. møde.

På denne baggrund meddeler Værnsfælles Forsvarskommando afslag på [..] Boeings anmodning om aktindsigt vedr. ”grundlag, evaluering og beslutning om anskaffelse af nye kampfly”.

Boeing er velkommen til at rette henvendelse til Værnsfælles Forsvarskommando igen, hvis

Boeing skulle ønske at konkretisere sin anmodning om aktindsigt.”

Den 6. september 2017 sendte FMI med henvisning til afgørelsen af 8. juni 2017 Boeing to ikke offentligt tilgængelige evalueringsrapporter inden for strategiske henholdsvis militærfaglige forhold samt to eksterne kvalitetssikringsrapporter udarbejdet af Deloitte og Rand Europe vedrørende samme. Visse oplysninger i evalueringsrapporterne var overstreget med henvisning til undtagelsesbestemmelserne i offentlighedslovens § 30, nr. 2, § 31, § 32, stk. 1 og § 32, stk. 2. For så vidt angår oplysninger omfattet af lovens § 30, nr. 2 (oplysninger om forretningsmæssige forhold), og § 32, stk. 2 (væsentlige hensyn til Danmarks udenrigspolitiske interesser m.v.), meddelte FMI, at man var indstillet på at indlede dialog med leverandører og producenter med henblik på at afklare, om de havde indsigelser mod videregivelse af de pågældende oplysninger, såfremt Boeing ønskede dette. For så vidt angår meroffentlighed bemærkede FMI følgende:

”Det kan i den forbindelse oplyses, at de undtagne oplysninger er omfattet af tavshedspligt, jf. § 27, stk. 1, nr. 2, § 27, stk. 2, og § 27, stk. 3, i bekendtgørelse nr. 988 af 9. oktober 2012 af forvaltningsloven med senere ændringer, og af den grund kan de pågældende oplysninger ikke udleveres efter meroffentlighedsprincippet i offentlighedslovens § 14, stk. 1. Se hertil afsnit 4.6.2.3 i de almindelige bemærkninger og de specielle bemærkninger til § 14 i lovforslag nr. 144 af 7. februar 2013 samt Offentlighedskommissionens betænkning 1510/2009, side 740 ff.”

Boeing, der ikke i øvrigt ses at have reageret på Forsvarsministeriets brev af 23. marts 2017, anførte i replik af 19. september 2017 i nærværende sag blandt andet, at Forsvarsministeriets søgning var begrænset og ikke dækkende for umiddelbart relevante søgeord eller emner, idet der ikke var søgt på de nærliggende søgeord ”Super Hornet”, ”F 18” eller ”F-18”, hvorfor Forsvarsministeriet opfordredes til at fremlægge aktlister for søgning på disse nye søgeord.

Ved brev af 5. oktober 2017 sendte FMI, ligeledes med henvisning til afgørelsen af 8. juni 2017 Boeing yderligere to ikke offentligt tilgængelige evalueringsrapporter om industrielle henholdsvis økonomiske forhold samt to eksterne kvalitetssikringsrapporter udarbejdet af Deloitte og Rand Europe vedrørende samme. Også her var oplysninger i evalueringsrapporterne overstreget med henvisning til de samme undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven, men det anførtes, at FMI var indstillet på at indlede dialog med leverandører og producenter på tilsvarende måde som anført i brevet af 6. september 2017.

Den 2. november 2017 rykkede FMI U.S. Navy International Programs Office for svar på henvendelsen af 10. november 2016.

Ved brev af 1. december 2017 fremlagde Forsvarsministeriet aktlister vedrørende de nye søgeord, Boeing havde nævnt i sin replik. Herved fremkom otte sager omfattende perioden 2008-2011:

”Forsvarsministeriet oplyste ved skrivelse af 23. marts 2017, at ministeriet havde foretaget en række søgninger i ministeriets sags- og dokumenthåndteringssystem samt i fysiske arkiver for perioden 2005-2016. Forsvarsministeriet vedlagde bilag, hvoraf det fremgik, hvilke søgeord ministeriet havde anvendt, idet ministeriet oplyste, at søgningerne ikke havde omfattet finansieringen af kampflyanskaffelsen. Søgningerne identificerede 143 sager (ved en fejl anført som 147 sager), der ud fra en skønsmæssig vurdering indeholder ca. 2.500 dokumenter med bilag (i alt ca. 15.000 til 20.000 sider).

Forsvarsministeriet har herefter afventet, at De vendte tilbage med en afgrænsning af Deres aktindsigtsanmodning, og ministeriet har derfor endnu ikke truffet afgørelse i sagen.

2. Ved replik af 19. september 2017 har De vedrørende Forsvarsministeriets behandling af Deres aktindsigtsanmodning og skrivelse af 23. marts 2017 anført:

- a) At Forsvarsministeriets søgning var begrænset, idet der ikke var indeholdt søgning på sager vedrørende emnet finansiering af kampflyanskaffelsen.
- b) At Forsvarsministeriet ikke har søgt på de nærliggende søgeord "Super Hornet", "F 18" eller "F-18", og at den udførte søgning således ikke er dækkende for de umiddelbart relevante søgeord. De opfordrer i den forbindelse Forsvarsministeriet til at fremlægge aktlister for søgningen på disse nye søgeord.
- c) At ministeriet ved søgningen har identificeret 147 sager, men at der er vedlagt tre sæt aktlister, som imidlertid alene behandler 143 sager.

Forsvarsministeriet kan i den anledning henvise til ministeriets skrivelse af 23. marts 2017, hvoraf det som nævnt ovenfor fremgår, at sager vedrørende finansiering af kampflyanskaffelsen ikke er vurderet som omfattet af Deres anmodning om aktindsigt af 15. september 2016. Forsvarsministeriet har ved denne vurdering lagt vægt på, at ministeriets generelle sager vedrørende finansieringen af anskaffelsen ikke har vedrørt spørgsmålet om typevalg og ikke ses at være omfattet af ordlyden af Deres aktindsigtsanmodning.

Såfremt De ønsker at udvide Deres anmodning om aktindsigt til endvidere at omfatte Forsvarsministeriets generelle sager vedrørende finansiering af kampflyanskaffelsen, skal ministeriet anmode Dem om at oplyse dette.

Endvidere kan Forsvarsministeriet oplyse, at de søgeord, der blev anvendt ved søgningerne i ministeriets sags- og dokumenthåndteringssystem, var udvalgt med henblik på at fremfinde de sager, som var omfattet af Deres aktindsigtsanmodning, hvor særligt det meget brede søgeord "\*kampfly\*" blev anvendt for at sikre, at de relevante sager blev fremsøgt. På baggrund af Deres anmodning har Forsvarsministeriet imidlertid foretaget en yderligere søgning på søgeordene "Super Hornet", "F 18" og "F-18". De herved fremkomne aktlister er vedlagt. Det kan oplyses, at den nye søgning har resulteret i otte sager. Tre af disse sager er omfattet af de tidligere fremsendte aktlister, mens fem af sagerne ikke er indeholdt i de tidligere fremsendte aktlister.

Sluttelig skal Forsvarsministeriet bemærke, at det af ministeriets skrivelse af 23. marts 2017 fremgik, at aktlisterne vedrørte 147 sager. Dette beroede beklageligvis på en fejl, og der er rettelig tale om, at Forsvarsministeriet har identificeret 143 sager, som vurderes at være omfattet af Deres aktindsigtsanmodning af 15. september 2016, således som det også fremgår af de fremsendte aktlister.”

Forsvarsministeriet anmodede herefter på ny Boeing om at præcisere sin anmodning. Forsvarsministeriet anførte endvidere, at der ville blive truffet afgørelse i sagen på det foreliggende grundlag, hvis ministeriet ikke hørte fra Boeing inden to uger. Med brevet fulgte de nævnte aktlister med sagsnum-

mer samt nummer og overskrift for hver enkelt dokument, i alt 10 sider.

Boeing besvarede ikke brevet.

Den 22. december 2017 traf Forsvarsministeriet med henvisning til ministeriets skrivelser af 23. marts 2017 og 1. december 2017 herefter følgende afgørelse:

”Efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, kan en anmodning om aktindsigt afslås, i det omfang behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Det vurderes, at Forsvarsministeriet[s] ressourceforbrug ved sagsbehandlingen af Deres aktindsigtsanmodning indtil videre har udgjort mindst 80 timer.

Forsvarsministeriet har tidligere oplyst Dem om, at ministeriet på baggrund af Deres aktindsigtsanmodning har identificeret ca. 2.500 dokumenter i 143 sager, som vurderes at være omfattet. Forsvarsministeriet vurderer, at behandlingen af disse vil kræve et ressourceforbrug på over 1.450 timer.

Forsvarsministeriet har afvist dette ressourceforbrug overfor den særlige interesse, som The Boeing Company måtte have i at få aktindsigt. Forsvarsministeriet har ved denne afvejning vurderet, at den resterende behandling af aktindsigtsanmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Forsvarsministeriet meddeler Dem derfor afslag på Deres aktindsigtsanmodning.

De er velkommen til at rette henvendelse til Forsvarsministeriet igen, hvis De ønsker at afgrænse og konkretisere Deres aktindsigtsanmodning nærmere.”

Ved brev af samme dato, den 22. december 2017, til Forsvarsministeriet, FMI og VFK anførte Boeing følgende:

”Det fastholdes som tidligere anført, at det er Boeings opfattelse, at de truffe afgørelser om afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 hviler på et fejlagtigt retligt grundlag.

Boeings aktindsigtsanmodning er indgivet med henvisning til alle gældende regler for aktindsigt, herunder tillige reglerne i lov om aktindsigt i miljøoplysninger. Det er præciseret gentagne gange under sagens forløb og i den første korrespondance mellem parterne.

[..]

De modtagne lister, som i korrespondancen og i sagens behandling ved Københavns Byret konsekvent omtales som ”aktlister”, men som rettelig i dokumenterne er betegnet ”sagslister” eller ”dokumentlister” er alene lister for de sager, der er søgt frem via de af FMI udvalgte søgeord og indenfor de angivne ”hovedspor i typevalgsprocessen”, jf. herved FMI’s brev af 7. april 2017. Listerne kan følgelig ikke anses for at udgøre fuldstændige lister og alle *akter*, der har indgået i sagerne for evaluerings- og beslutningsgrundlaget.

[..]

Ved en gennemgang af de den 6. september henholdsvis den 15. september 2017 modtagne dele af evalueringsgrundlaget i form af evalueringsrapporter for strategiske forhold, militærfaglige forhold, industrielle forhold og økonomiske forhold kan det konstateres, at de modtagne dokumentlister ikke medtager alle de dokumenter, der er henvist til i evalueringsrapporterne på de tilsvarende områder.

[..]



På baggrund heraf skal vi hermed på vegne Boeing meddele, at de modtagne dokumentlister anses ikke fyldestgørende som dokumentation eller belysning af evalueringsgrundlaget og kan af de ovenfor fremhævede grunde ikke danne grundlag for en yderligere prioritering af aktindsigtsanmodningen af 15. september 2016.”

Boeing gentog endvidere, at Boeing fortsat ville deltage i en videre dialog om præcisering og prioritering af dokumenter til imødekommelse af aktindsigtsanmodningen, og at dette forudsatte en fuld oplysning af alle de omfattede sager og dokumenter fra 2005 til 2016: ”En beslutning om afgrænsning må naturligt baseres på en viden og belysning af det samlede materiale for sagerne samt en reel orientering om akternes indhold, så en konkretisering, prioritering og eventuel afgrænsning reelt er mulig.” Boeing påklagede samtidig ”de trufne delafgørelser og endelige afgørelser om hel/delvis afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning.”

Den 5. januar 2018 fastholdt FMI afgørelsen af 8. juni 2017. For så vidt angår Boeings bemærkning om, at de af FMI tidligere fremsendte dokumentlister ikke medtog alle de dokumenter, der var henvist til i evalueringsrapporterne, bemærkede FMI, at dokumenterne var anført på de tidligere fremsendte aktlister, idet FMI nærmere redegjorde for, hvor disse kunne findes. For så vidt angår miljøforhold oplyste FMI, at FMI i forbindelse med behandlingen af andre aktindsigtsanmodninger tidligere havde meddelt aktindsigt i en række dokumenter vedrørende disse forhold. FMI fremsendte herefter en ”række af disse dokumenter”, herunder støjrapporter udarbejdet i foråret 2015 for hver af kandidaterne. FMI oplyste, at såfremt Boeing ønskede yderligere indblik i det bagvedliggende tidligere udleverede materiale, kunne dette fremsendes efter anmodning.

Den 11. januar 2018 udtalte U.S. Navy International Programs Office sig imod, at der meddeltes Boeing aktindsigt i de sagsakter og de oplysninger, der var leveret af U.S. Navy International Programs Office på vegne den amerikanske regering som svar på den RBI, der var udsendt af det danske forsvarsministerium, idet der blandt andet henvistes til, at det ville ”impact United States’ national security and foreign policy interests” og at dokumenterne også indeholdt ”information that consists of, or pertains, to sensitive foreign government information. Lastly, the documents contain financial or commercial information from Boeing and the Department of the Navy that is privileged and confidential.”

## **Retsgrundlaget**

Lov nr. 606 af 12. juni 2013 om offentlighed i forvaltningen indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

*”Hovedreglen om retten til aktindsigt*

§ 7. Enhver kan forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed.

*Stk. 2.* Retten til aktindsigt omfatter med de i §§ 19-35 nævnte undtagelser

1. alle dokumenter, der vedrører den pågældende sag, og
2. indførelser i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter.

[..]

*Egenaces*

**§ 8.** Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 19-29 og § 35, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke, i det omfang de hensyn, der er nævnt i §§ 31-33, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

*Identifikationskravet*

**§ 9.** En anmodning om aktindsigt efter §§ 7 og 8 skal

1. indeholde de oplysninger, som er nødvendige, for at den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i, kan identificeres, og
2. angive det tema, sagen eller dokumentet vedrører.

*Stk. 2.* Behandlingen af en anmodning om aktindsigt efter § 7 kan, uanset at betingelserne i stk. 1 er opfyldt, afslås, i det omfang

1. behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug eller
2. anmodningen må antages at skulle tjene et retsstridigt formål el.lign.

[..]

*Journalisering*

**§ 15.** Dokumenter, der er modtaget eller afsendt af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed, skal journaliseres, i det omfang dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt. Det samme gælder interne dokumenter, der foreligger i endelig form.

*Stk. 2.* Et dokument omfattet af stk. 1, som forvaltningsmyndigheden har modtaget eller afsendt, skal journaliseres snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

*Stk. 3.* Journalsystemet skal være indrettet således, at det indeholder følgende oplysninger om de dokumenter, der journaliseres:

1. Dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse.
2. Kort tematisk angivelse af dokumentets indhold.

*Stk. 4.* Pligten til at journalisere efter stk. 1-3 gælder for statslige forvaltningsmyndigheder omfattet af § 2 og kommunale og regionale enheder, der kan henregnes til den kommunale og regionale centralforvaltning.

[..]

*Ikrafttræden og overgangsbestemmelser m.v.*

**§ 42.** [..]

*Stk. 3.* Lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen ophæves.

*Stk. 4.* Stk. 3 finder ikke anvendelse på sager, der behandles efter lov om aktindsigt i miljøoplysninger."

Forarbejderne til offentlighedsloven, jf. forslag til lov om offentlighed i forvaltningen (L 144/2013), indeholder blandt andet følgende bemærkninger:

#### **"4. Lovforslagets indhold og udformning**

[..]

#### **4.4. Ny bestemmelse om identifikationskravet og uforholdsmæssigt ressourceforbrug m.v.**

##### **4.4.1. Offentlighedskommissionens forslag**

[..]

**4.4.1.2.** Gældende ret, hvorefter det kan kræves, at en begæring om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, der er nødvendige for, at myndigheden kan finde frem til den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i (det objektive identifikationskrav), foreslås videreført, jf. lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 1. Dette skyldes, at opfyldelsen af det objektive identifikati-

onskrav er en forudsætning for, at myndighederne kan finde frem til de relevante sager og dokumenter.

Derimod foreslår Offentlighedskommissionen, at det ikke længere skal være et krav for at få aktindsigt, at den aktindsigtssøgende har et vist (subjektivt) forhåndskendskab til den sag eller det dokument, der anmodes om aktindsigt i (det subjektive identifikationskrav). I den forbindelse peges der bl.a. på, at det subjektive krav er vanskeligt at administrere for forvaltningsmyndighederne, da det kan være svært at afgøre, hvornår kravet om forhåndskendskab er opfyldt i det enkelte tilfælde.

I stedet for det subjektive krav foreslås med lovudkastets § 9, stk. 1, nr. 2, indført et nyt krav om, at den aktindsigtssøgende skal angive temaet for den sag eller det dokument, som den pågældende ønsker aktindsigt i. Kravet om angivelse af temaet indebærer, at ansøgeren må præcisere sin anmodning om aktindsigt, således at det offentlige ressourcer kan koncentreres om de relevante sager eller dokumenter, og kravet indebærer dermed en mere ligelig fordeling af arbejdsbyrden mellem ansøgeren og den offentlige myndighed, uden at dette begrænser ansøgerens adgang til aktindsigt i de relevante sager eller dokumenter.

[..]

**4.4.1.3.** Endvidere har Offentlighedskommissionen foreslået, at en forvaltningsmyndighed - uanset at identifikationskravet er opfyldt - kan undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen heraf vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 1.

Dette forslag skal ses i lyset af, at det gældende subjektive identifikationskrav er begrundet i hensynet til myndighedernes ressourceforbrug. Ophævelsen af det subjektive identifikationskrav må således som udgangspunkt indebære, at myndighederne vil kunne blive forpligtet til at behandle et betydeligt større antal aktindsigtsanmodninger - ofte i forhold til en flerhed af sager - end tilfældet er efter den gældende offentlighedsordning.

Ved vurderingen af, om behandlingen af aktindsigtsanmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, må der efter kommissionens opfattelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører. Endvidere må der lægges vægt på, om sagen eller dokumenterne indholdsmæssigt vil være komplicerede at behandle.

[..]

#### **4.4.2. Justitsministeriets bemærkninger**

**4.4.2.1.** Justitsministeriet kan tiltræde bestemmelsen i § 9 i Offentlighedskommissionens lovudkast, herunder indførelsen af et ændret identifikationskrav, som indebærer, at det subjektive identifikationskrav ophæves, men at en aktindsigtsanmodning foruden at opfylde det objektive identifikationskrav også skal angive temaet for den sag eller det dokument, der ønskes aktindsigt i. En anmodning om aktindsigt skal således opfylde såvel det objektive identifikationskrav som kravet om angivelse af et tema for at leve op til betingelserne i § 9. Det bemærkes, at angivelse af en konkret sags journalnummer i en anmodning om aktindsigt vil være tilstrækkelig til, at forvaltningsmyndigheden ikke vil kunne afslå at behandle anmodningen, selvom kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning kan siges ikke at være opfyldt.

**4.4.2.2.** Af de grunde, som er anført af Offentlighedskommissionen (jf. pkt. 4.4.1.3), kan Justitsministeriet også tiltræde bestemmelsen om, at der skal kunne meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden.

Justitsministeriet kan også tiltræde, at der ved vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, må lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om anmodningen på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Det afgørende vil således være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen, jf. betænkningens kapitel 12, pkt. 8.5.2 (side 399 f), samt bemærkningerne til lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 1 (side 929).

I den forbindelse er det Justitsministeriets opfattelse, at adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt efter lovforslagets § 9, stk. 2, nr. 1, dvs. hvor behandlingen af en

anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil forudsætte, at vedkommende myndighed m.v. vurderer, at det samlede tidsforbrug for myndigheden i forbindelse med behandlingen af anmodningen - det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt vurderingen af, om der kan meddeles aktindsigt heri - må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

Det bemærkes i den forbindelse, at meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget meget ofte ikke vil være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, idet myndigheden i første række bør indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.

Endvidere bemærkes, at det forhold, at det skal påvises, at behandlingen af en aktindsigtsanmodning vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den aktindsigtssøgende godtgør en særlig interesse, vil myndigheden være forpligtet til i almindelighed - og således uanset sagens eller dokumenternes omfang - at behandle anmodningen, jf. bemærkningerne til § 9, stk. 2, nr. 1.

[..]

#### **4.7. Ny bestemmelse om pligtmæssig journalisering**

##### **4.7.1. Offentlighedskommissionens forslag**

**4.7.1.1.** Det følger af god forvaltningsskik, at en myndighed bør journalisere ind- og udgående post. Offentlighedskommissionen har imidlertid med lovudkastets § 15 foreslået, at der foretages en lovmæssig regulering af journaliseringsspørgsmålet. Kommissionen har i den forbindelse bl.a. lagt vægt på, at der foreligger en vis tvivl med hensyn til, hvilke dokumenter der skal journaliseres efter principperne om god forvaltningsskik, og at en lovmæssig regulering af spørgsmålet vil være egnet til at afklare denne tvivl. Herudover har kommissionen lagt vægt på, at hensynet til aktindsigt - herunder bl.a. offentlighedens adgang til ved hjælp af aktlisten (journalindførslen) at kunne kontrollere, om samtlige (modtagne og afsendte) dokumenter, der knytter sig til den pågældende sag, har været inddraget i forvaltningsmyndighedens behandling af en aktindsigtsanmodning - taler for, at der foretages en egentlig lovmæssig regulering af spørgsmålet om journalisering.

**4.7.1.2.** Om det nærmere omfang og indhold af journaliseringspligten har kommissionen anført følgende:

[..]

Det er således kommissionens opfattelse, at de hensyn, der begrundet journalisering, indebærer, at journaliseringspligten bør afgrænses på den måde, at dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling, og som har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, skal journaliseres, jf. betænkningens kapitel 25, pkt. 3.5.1 (side 870 f). Dette foreslås fastsat i lovudkastets § 15, stk. 1. Det er i den forbindelse i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.5.1.3 (side 872), anført, at det er kommissionens opfattelse, at bl.a. administrative hensyn tilsiger, at der må være overladt den enkelte forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) en vis margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt.

**4.7.1.3.** Særligt om journalisering af interne dokumenter anfører Offentlighedskommissionen i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.5.2.2 (side 873 f), at interne dokumenter i endelig form - herunder navnlig notater, referater af møder med udenforstående m.v. - vil være omfattet af journaliseringspligten, hvis de pågældende dokumenter har betydning for sagen eller sagsbehandlingen.

Det anføres, at der med udtrykket endelig form navnlig sigtes til, at det pågældende dokument har været tillagt faktisk betydning i forbindelse med behandlingen af den pågældende sag, eller - hvis dette ikke har været tilfældet - at dokumentet er godkendt af den øverst ansvarlige for det pågældende område inden for vedkommende forvaltningsmyndighed.

Det anføres desuden, at udkast til interne dokumenter - det vil sige dokumenter af mere foreløbig karakter - normalt ikke vil være omfattet af journaliseringspligten, idet dokumenterne netop på grund af deres foreløbige form og i lyset af sagens øvrige dokumenter i almindelighed ikke vil være af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt (og derfor heller ikke vil kunne have offentlighedens interesse eller en bevaringsmæssig interesse). Det anføres, at dette gælder uanset den form, som dokumentet fremtræder i; det vil sige uanset,

om der er tale om et udkast til et notat, notits, mødereferat, indstilling osv. Det bemærkes dog, at såfremt et udkast rent undtagelsesvist må antages at have betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, vil det skulle journaliseres.

**4.7.1.4.** Med bestemmelsen i lovudkastets § 15, stk. 2, foreslår Offentlighedskommissionen, at en forvaltningsmyndighed skal have pligt til at foretage journalisering af et dokument snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse.

Offentlighedskommissionen anfører i den forbindelse i betænkningens kapitel 25, pkt. 3.6.1 (side 877 f), at et krav om, at ind- og udgående post skal journaliseres samme dag eller dagen efter, at dokumentet er modtaget eller afsendt, ikke bør indføres i offentlighedsloven. Det er derimod kommissionens opfattelse, at der i forhold til dokumenter, som myndigheden har afsendt eller modtaget (til eller fra udenforstående), skal foretages en journalisering snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse, idet der med en sådan (uspecificeret) »tidsfrist« vil kunne tages hensyn til, hvornår forskellige typer af dokumenter skal journaliseres (f.eks. »sædvanlige« papirbaserede dokumenter og e-mails), ligesom der vil kunne tages hensyn til situationer, hvor der foreligger nogle særlige forhold (f.eks. at den pågældende sagsbehandler er ramt af sygdom). Det er dog kommissionens opfattelse, at den nævnte »frist« for en principiel betragtning bør gælde, uanset om dokumentet bliver modtaget eller afsendt pr. almindelig post, pr. e-mail eller ved hjælp af andre (nye) kommunikationsmidler.

[..]

**4.7.1.5.** I tilknytning til de nævnte bestemmelser foreslås det med lovudkastets § 15, stk. 3, at journalsystemet skal indrettes således, at det indeholder oplysninger om dato for dokumentets modtagelse eller afsendelse samt en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold.

[..]

#### **4.7.2. Justitsministeriets bemærkninger**

**4.7.2.1.** Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens forslag om, at der skal fastsættes en lovbestemmelse om pligtsmæssig journalisering. Ministeriet lægger i den forbindelse ligesom Offentlighedskommissionen vægt på, at en sådan lovregulering så vidt muligt afklarer den tvivl, der kan siges at være med hensyn til, hvilke dokumenter der som udslag af god forvaltningsskik skal journaliseres.

Justitsministeriet kan endvidere tilslutte sig, at det skal være en betingelse, for at et dokument skal journaliseres, at »dokumentet har betydning for en sag eller sagsbehandlingen i øvrigt«.

Justitsministeriet kan i den forbindelse også tiltræde det, som Offentlighedskommissionen har anført (jf. pkt. 4.7.1.2) om, at der bl.a. under henvisning til administrative hensyn må være overladt den enkelte forvaltningsmyndighed (sagsbehandler) en vis margin ved vurderingen af, om et dokument er af betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt. En sådan margin skal også ses i sammenhæng med, at journalisering varetager hensyn af navnlig ordensmæssig karakter hos forvaltningsmyndighederne (kontrolhensyn, dokumentationshensyn, offentlighedshensyn, bevaringsmæssige hensyn m.v.) Journaliseringen varetager således hensyn, som ikke har direkte betydning for omfanget af borgernes ret til aktindsigt, hvilket i øvrigt også følger af, at forvaltningsmyndighederne ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt har pligt til også at inddrage dokumenter, som ikke er journaliseret på sagen. Med bestemmelsen i § 15 foreslås på den baggrund, at journaliseringspligten omfatter dokumenter, der er modtaget eller afsendt af myndigheden samt interne dokumenter i endelig form, hvis de omhandlede dokumenter har betydning for vedkommende sag eller sagsbehandlingen i øvrigt.

Justitsministeriet er opmærksom på, at Offentlighedskommissionen i betænkningen har forudsat, at det rent undtagelsesvist kan forekomme, at også udkast til interne dokumenter har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt og derfor omfattes af Offentlighedskommissionens journaliseringsbestemmelse.

I forbindelse med udformningen af den nye lovbestemmelse om journalisering har Justitsministeriet imidlertid som tidligere nævnt - ligesom Offentlighedskommissionen - lagt vægt på, at en ny lovbestemmelse så vidt muligt afklarer den tvivl, der hidtil har været med hensyn til, hvilke dokumenter der som udslag af god forvaltningsskik skal journaliseres. Det er i

den forbindelse Justitsministeriets opfattelse, at der er et særligt behov for, at en lovbestemmelse, der er rettet til og skal administreres af en stor del af den offentlige forvaltning, er klar.

[..]

Der kan i øvrigt være grund til at fremhæve, at den foreslåede afgrænsning af journaliseringspligten ikke har betydning for omfanget af retten til aktindsigt. Forvaltningsmyndighederne har således som nævnt ovenfor ved behandlingen af anmodninger om aktindsigt pligt til også at inddrage dokumenter, som ikke er journaliseret på sagen, herunder eventuelle udkast til interne dokumenter.

[..]

**4.7.2.2.** Justitsministeriet kan tiltræde Offentlighedskommissionens forslag om, at en forvaltningsmyndighed skal have pligt til at foretage journalisering af et dokument snarest muligt efter dokumentets modtagelse eller afsendelse, jf. således lovforslagets § 15, stk. 2. Justitsministeriet har i den forbindelse overvejet, om offentlighedsloven ligeledes bør angive, hvornår der skal ske journalisering af interne dokumenter i endelig form. Under henvisning til det, som Offentlighedskommissionen har anført herom, jf. pkt. 4.7.1.4, finder Justitsministeriet imidlertid ikke, at dette spørgsmål bør reguleres i den nævnte bestemmelse i offentlighedsloven.

**4.7.2.3.** Det skal i øvrigt bemærkes, at da forvaltningsmyndighedernes journalsystemer kan være indrettet meget forskelligt under hensyntagen til myndighedens karakter og opgaver, mængden af håndterede dokumenter, karakteren af dokumenterne (f.eks. klassificerede dokumenter) m.v., finder Justitsministeriet ikke, at der i offentlighedsloven bør fastsættes nærmere krav til, hvordan myndighedens journaler skal føres eller den nærmere indretning af journalsystemer, eller hvilke oplysninger der skal fremgå om det enkelte dokument ud over, at systemet skal indeholde de oplysninger, der bl.a. er nødvendige for, at systemet kan identificere dokumenter samt bevare dokumenter. Der bør således alene stilles krav om, at journalsystemet er indrettet således, at det indeholder oplysninger om datoen for det journaliserede dokumentets modtagelse eller afsendelse samt en kort, tematisk angivelse af dokumentets indhold, jf. således lovforslagets § 15, stk. 3.

[..]

#### **Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser**

[..]

#### **Hovedreglen om retten til aktindsigt**

##### **Til § 7**

Bestemmelsen i *stk. 1* er enslydende med den gældende lovs § 4, stk. 1, 1. pkt., med hensyn til den nærmere afgrænsning af, hvilke dokumenter der er omfattet af retten til aktindsigt, samt hvilke personer der kan anmode om aktindsigt. Der henvises i den forbindelse til pkt. 4.1.1.4, jf. pkt. 3.3.1, samt pkt. 4.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen fastslår, at retten til aktindsigt tilkommer *enhver*. Adgangen til aktindsigt tilkommer således juridiske personer (selskaber, organisationer m.v.) og fysiske personer uden hensyntagen til statsborgerskab, bopæl, alder m.v. Med hensyn til spørgsmålet om børn og unges adgang til aktindsigt henvises til kommissionens overvejelser i betænkningens kapitel 12, pkt. 8.1.2 (side 393 f).

Bestemmelsen fastslår endvidere, at retten til aktindsigt omfatter dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v. som led i en *administrativ sagsbehandling* i forbindelse med dens virksomhed. Retten til aktindsigt omfatter således alle dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en myndighed m.v., bortset fra sådanne, der typisk på grund af deres indhold er myndighedens løbende administrative virksomhed helt uvedkommende.

[..]

Bestemmelsen i *stk. 2* indeholder en nærmere beskrivelse af, hvad aktindsigten omfatter, og er indholdsmæssigt identisk med den gældende lovs § 5, stk. 1. Der henvises i den forbindelse til pkt. 4.1.1.5, jf. pkt. 3.3.2, i lovforslagets almindelige bemærkninger.

Efter bestemmelsen i *stk. 2, nr. 1*, omfatter retten til aktindsigt alle *dokumenter*, der vedrører den pågældende sag. Dokumentbegrebet er ikke defineret nærmere i loven, men omfatter - i lighed med forståelsen efter gældende ret - egentlige skriftlige dokumenter og såkaldte aktstykker (fotografier, billeder, kort, rids m.v.). Endvidere er materiale, der træder i stedet

for skriftlige dokumenter og aktstykker, f.eks. lydbånd, film, videooptagelser m.v. efter omstændighederne omfattet af dokumentbegrebet.

Lovens dokumentbegreb er i lighed med, hvad der følger af gældende ret, teknologineutralt. Materiale, der lagres på nye informationsbærere eller i nye former, er derfor omfattet af dokumentbegrebet, i det omfang det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter og aktstykker. Det afgørende for, om noget bestemt materiale er omfattet af lovens dokumentbegreb, er således, om det pågældende materiale kan sidestilles med egentlige skriftlige dokumenter, og om det har været undergivet administrativ sagsbehandling i den pågældende myndighed m.v.

Det anførte indebærer, at formløse noteringer, som en offentligt ansat nedfælder på f.eks. gule "post-it"-etiketter og lignende løse lapper - f.eks. under en sags behandling, under en telefonsamtale eller under et møde - ikke kan anses for omfattet af lovens dokumentbegreb. [..]

Bestemmelsen i *stk. 2, nr. 2*, giver som hidtil adgang til aktindsigt i indførsler i journaler, registre og andre fortegnelser vedrørende den pågældende sags dokumenter (journalindførslen/aktlisten). Det gælder uanset, om journalen m.v. føres manuelt eller elektronisk.

Bestemmelsen indebærer, at den pågældende myndighed m.v. på eget initiativ - og samtidig med sagens øvrige dokumenter - skal meddele aktindsigt i journalindførslen (aktlisten). Den aktindsigtssøgende har således et selvstændigt krav på aktindsigt i journalindførslen, og afslag herpå kan alene meddeles, hvis den pågældende indførsel indeholder oplysninger, der i sig selv er omfattet af de bestemmelser i loven, der undtager oplysninger fra retten til aktindsigt, jf. lovforslagets §§ 30-35, eller hvis oplysningerne er omfattet af særlovgivningens undtagelsesbestemmelser. ...

Det forhold, at indførslen i journalen m.v. skal vedrøre en bestemt sag, indebærer, at anmodninger om aktindsigt i hele journalen - som efter gældende ret - kan afslås med hjemmel i *stk. 2, nr. 2*. Derimod vil der ikke være hjemmel til at afslå aktindsigt i myndighedens journalplan, hvorved forstås en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem, jf. betænkningens kapitel 10, pkt. 11.7.2 (side 349 f.).

[..]

## **Egenaces**

### **Til § 8**

Bestemmelsen er identisk med den gældende lovs § 4, *stk. 2*, og har til formål at sikre, at en person kan få indsigt i oplysninger vedrørende den pågældende selv i lige så vidt omfang som efter forvaltningslovens regler om aktindsigt, der alene gælder for den, som er part i en sag, hvor der er eller vil blive truffet en afgørelse. Bestemmelsens praktiske betydning er således bl.a. at give egenaces i oplysninger i dokumenter, der ikke indgår i afgørelsessager, men f.eks. i sager om faktisk forvaltningsvirksomhed.

Retten til egenaces er alene begrænset af de undtagelser, der er nævnt i lovforslagets §§ 19-29 og § 35, og således ikke af § 30, der i nr. 1 undtager oplysninger om enkeltpersoners private forhold fra retten til aktindsigt.

Endvidere gælder lovforslagets §§ 31-33 kun, i det omfang de hensyn, der er nævnt i undtagelsesbestemmelserne, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med *afgørende* vægt taler imod. Adgangen til at undtage oplysninger omfattet af bestemmelsen er således ganske snæver, og det er med bestemmelsen forudsat, at spørgsmålet om, hvorvidt oplysningerne kan undtages fra aktindsigt, afgøres ved en konkret afvejning i det enkelte tilfælde.

Det forhold, at retten til egenaces omfatter oplysninger vedrørende den pågældendes »personlige forhold«, indebærer på den ene side, at retten til egenaces ikke omfatter oplysninger om andre personers forhold. På den anden side betyder det ikke, at retten kun omfatter oplysninger, hvor den pågældendes personlige forhold gøres til genstand for direkte omtale. Det er tilstrækkeligt, at der er tale om oplysninger vedrørende den pågældendes personlige *forhold*, og således kan f.eks. nærmere oplysninger om kontakten med en anden person efter omstændighederne være omfattet af udtrykket »personlige forhold«.

Der henvises om bestemmelsen i § 8 til pkt. 4.1.1.6, jf. pkt. 3.2.5, samt pkt. 4.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Om bestemmelsens nærmere rækkevidde henvises til beskrivelsen af gældende ret, der er indeholdt i betænkningens kapitel 19, pkt. 1 og 2 (side

741 ff).

## Identifikationskravet

### Til § 9

Bestemmelsen omhandler det såkaldte identifikationskrav og viderefører på nogle punkter den gældende lovs § 4, stk. 3, mens den på andre punkter ændrer gældende ret.

Bestemmelsen i *stk. 1* stiller som betingelse for at få aktindsigt, at det i bestemmelsen angivne identifikationskrav er opfyldt. Derimod stilles der - i overensstemmelse med gældende ret - ikke noget krav om, at der gives en nærmere begrundelse for en anmodning om aktindsigt. Der gælder heller ikke noget formkrav til en sådan anmodning, der således kan fremsættes skriftligt (f.eks. pr. e-mail eller almindelig post) eller mundtligt (f.eks. telefonisk eller ved personligt fremmøde hos myndigheden). Der henvises til betænkningens kapitel 12, pkt. 3-6 (side 384 ff), som indeholder en beskrivelse af gældende ret, og kapitel 12, pkt. 8.1 (393 f), hvor kommissionens overvejelser er gengivet.

Bestemmelsen viderefører det såkaldte *objektive identifikationskrav*, der følger af den gældende lovs § 4, stk. 3. Dette krav er dog udtrykkeligt angivet i bestemmelsen i *stk. 1, nr. 1*, og det er således præciseret, at en anmodning om aktindsigt skal indeholde de oplysninger, som er nødvendige for, at en myndighed m.v. kan identificere den sag eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i. Om dette krav er opfyldt, vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, men en myndighed m.v. vil dog, navnlig hvor anmodningen er fremsat af medierne, have særlig grund til at vejlede medierne med henblik på, at myndigheden bliver i stand til at identificere de sager eller de dokumenter, der ønskes aktindsigt i.

Der indføres i *stk. 1, nr. 2*, endvidere et krav om, at en aktindsigtsanmodning skal angive det *tema*, sagen eller dokumentet vedrører. Dette krav vil være opfyldt, hvis det f.eks. anføres, at der ønskes aktindsigt i den pågældende forvaltningsmyndigheds »sager om udstedelse af jagttilladelser«. Den aktindsigtssøgende kan således - i modsætning til, hvad der følger af den gældende offentlighedslov - få aktindsigt i sager af en bestemt art eller sager journaliseret i en bestemt periode, hvis betingelsen om angivelse af tema er opfyldt. Temakravet vil derimod i almindelighed ikke være opfyldt, hvis der f.eks. anmodes om aktindsigt i brevvekslingen de seneste 2 år mellem den pågældende forvaltningsmyndighed og en nærmere angivet privat erhvervsvirksomhed.

Det bemærkes, at en angivelse af en konkret sags journalnummer i en anmodning om aktindsigt vil være tilstrækkelig til, at forvaltningsmyndigheden ikke vil kunne afslå at behandle anmodningen, selvom kravet om angivelse af tema ud fra en principiel betragtning kan siges ikke at være opfyldt.

Der henvises om bestemmelsen i § 9, stk. 1, til pkt. 4.4.1.1 og pkt. 4.1.1.2 i lovforslagets almindelige bemærkninger. Om bestemmelsens nærmere rækkevidde og kommissionens overvejelser henvises desuden til betænkningens kapitel 12, pkt. 8.4 og pkt. 8.5 (side 396 ff).

Efter bestemmelsens *stk. 2, nr. 1*, kan en myndighed m.v., uanset at betingelserne i *stk. 1* er opfyldt, afslå at behandle en anmodning om aktindsigt efter § 7, i det omfang behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug. Om baggrunden for bestemmelsens indførelse henvises til betænkningens kapitel 12, pkt. 8.5.1 (side 399).

Det centrale for vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et - i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde - *uforholdsmæssigt ressourceforbrug*, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med den pågældende myndigheds behandling af aktindsigtsanmodningen. Der må i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Adgangen til at afslå at behandle en anmodning om aktindsigt vil forudsætte, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndighederne i forbindelse med behandlingen af anmodningen - det vil sige såvel fremsøgningen af sagerne eller dokumenterne samt myndighedens vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri - må forventes at overstige ca. 25 timer (svarende til mere end tre fulde arbejdsdage).

Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.

Efter bestemmelsens *stk. 1, nr. 2*, vil identifikationskravet være opfyldt, hvis den pågælden-



de har angivet et tema, f.eks. »brevveksling, der vedrører smiley-ordningen«. I sådanne tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et »tværgående spørgsmål«, bør en forvaltningsmyndighed foretage en søgning i journalsystemet under anvendelse af de oplagte søgeord, ligesom den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, baseret på sit kendskab til myndighedens sager bør foretage en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke sager og dokumenter der er omfattet af anmodningen. Myndigheden er således ikke forpligtet til på anden måde, f.eks. ved manuel gennemgang af myndighedens sager, at søge efter dokumenter, der er omfattet af anmodningen.

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en *særlig interesse* i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden m.v. være forpligtet til i almindelighed - og således uanset sagens eller dokumenternes omfang - at behandle anmodningen. En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. også lovforslagets § 28, stk. 2, nr. 1, og § 29, stk. 2, hvorefter en myndighed kan undlade at foretage ekstrahering med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder uforholdsmæssigt ressourcekrævende, vil en myndighed m.v. dog under alle omstændigheder og således også i forhold til bl.a. journalister kunne anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, den pågældende interesserer sig for. Endvidere vil myndigheden efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering - hvor der ikke er tale om afslag på anmodningen som følge af et uforholdsmæssigt ressourceforbrug - vil indebære længere sagsbehandlingstid.

Meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til ressourceforbruget bør således meget ofte ikke være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende med henblik på at få afgrænset og konkretiseret anmodningen, således at et eventuelt ressourceproblem ikke længere foreligger.

Der kan forekomme tilfælde, hvor flere anmodninger om aktindsigt til samme myndighed ved vurderingen af ressourceforbruget i forbindelse med myndighedens behandling heraf skal betragtes som én anmodning om aktindsigt. Det vil f.eks. kunne være tilfældet, hvor den pågældende myndighed tidligere har afslået at behandle en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at behandlingen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, og hvor der efterfølgende - i stedet for én samlet anmodning - indgives særskilte anmodninger om aktindsigt, der samlet set reelt dækker de samme oplysninger som den anmodning om aktindsigt, myndigheden afslog at behandle.

Der kan også i øvrigt efter omstændighederne meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, hvor den samme ansøger anmoder om aktindsigt i den ene sag efter den anden hos en myndighed.

Adgangen til i sådanne tilfælde at meddele afslag på aktindsigt vil dog forudsætte, at den pågældende gennem en periode har anmodet om aktindsigt i et betragteligt antal sager hos den samme myndighed, og at det er åbenbart, at ansøgeren ikke har en sådan særlig interesse i de sager, der søges aktindsigt i, at myndigheden løbende bør være forpligtet til at anvende omfattende ressourcer på at behandle aktindsigtsanmodninger fra den pågældende. Det bemærkes, at det vil bero på en konkret vurdering i det enkelte tilfælde, om der i de omhandlede tilfælde kan meddeles afslag, og der gælder således f.eks. ikke en ret til at få behandlet mindst 10 aktindsigtsanmodninger inden for en periode på seks måneder. Det forudsættes imidlertid, at en ansøger normalt - alt afhængig af omstændighederne - vil skulle have fremsat 10-15 anmodninger over for den samme myndighed inden for det seneste halve år for, at der af den omhandlede grund kan meddeles afslag.

[..]

## **Journalisering**

### **Til § 15**

Bestemmelsen, der er ny, fastsætter i *stk. 1* en pligt for forvaltningsmyndighederne til at journalisere myndighedernes dokumenter. Der henvises om bestemmelsen også til pkt. 4.7 i

lovforslagets almindelige bemærkninger.

Bestemmelsen har bl.a. til *formål* at understøtte lovens offentlighedsprincip, idet bestemmelsen vil kunne medvirke til, at dokumenter i forvaltningsmyndighedernes varetægt organiseres på en sådan måde, at de kan stilles til rådighed for offentligheden bl.a. som led i behandlingen af en aktindsigtsanmodning. Om de formål, som journaliseringen i øvrigt må antages at varetage, henvises til betænkningens kapitel 25, pkt. 3.1 (side 865 f).

[..]

Bestemmelsen i stk. 1 indebærer (blot) en pligt til at foretage journalisering af dokumenter, der har betydning for sagen eller sagsbehandlingen i øvrigt, men derimod ikke, at de pågældende dokumenter journaliseres i det samme journalsystem. Stk. 1 er således ikke til hinder for, at f.eks. klassificerede dokumenter journaliseres i et særskilt journalsystem.

Bestemmelsen regulerer heller ikke den nærmere indretning af journalsystemet, herunder i hvilket omfang myndigheden skal have oprettet en journalplan - dvs. en oversigt over myndighedens sagsområde opdelt i sagsgrupper med et dertil knyttet nummereringssystem - til brug for journaliseringen. Journalsystemet skal dog være indrettet på en sådan måde, at de oplysninger, der er nævnt i stk. 3, kan angives i systemet."

Lov nr. 980 af 16. august 2017 om aktindsigt i miljøoplysninger (herefter miljøoplysningsloven) indeholder blandt andet følgende bestemmelser:

"§ 1. Loven gælder for alle myndigheder mv., der er omfattet af § 1 i lov om offentlighed i forvaltningen.

[..]

§ 2. Enhver har under de betingelser og med de undtagelser, der følger af lov om offentlighed i forvaltningen og forvaltningsloven, ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger, jf. dog stk. 2-6 og § 3.

*Stk. 2.* Ret til aktindsigt efter denne lov begrænses ikke af særlige bestemmelser om aktindsigt i anden lovgivning. Dette gælder dog ikke bestemmelser fastsat til gennemførelse af fællesskabsretlige forpligtelser.

*Stk. 3.* I sager om aktindsigt i miljøoplysninger, der er omfattet af bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven, skal vedkommende myndighed foretage en konkret afvejning af offentlighedens interesser, der varetages ved udlevering af miljøoplysningerne, over for de interesser, der varetages ved at afslå udlevering. Bestemmelserne i §§ 2, 7 og 10, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, i lov om offentlighed i forvaltningen eller i § 12, stk. 1, § 14, stk. 1, og § 15, stk. 1, i forvaltningsloven skal anvendes restriktivt under hensyntagen til samfundets interesse i, at oplysningerne offentliggøres i det konkrete tilfælde. Bestemmelserne i 1. og 2. pkt. gælder ikke for sager omfattet af § 2, stk. 1, 1. pkt., i lov om offentlighed i forvaltningen, som behandles af politiet og anklagemyndigheden.

*Stk. 4.* § 10, stk. 1, nr. 5, i lov om offentlighed i forvaltningen gælder ikke for miljøoplysninger, jf. dog § 4 a.

*Stk. 5.* Bestemmelserne i § 10, nr. 1-4, § 12, stk. 1, og § 13, stk. 1, nr. 6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 12, stk. 1, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på oplysninger om emissioner til miljøet, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i EuropaParlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF.

*Stk. 6.* Bestemmelserne i § 13, stk. 1, nr. 4-6, i lov om offentlighed i forvaltningen eller § 15, stk. 1, nr. 4 og 5, i forvaltningsloven finder ikke anvendelse på miljøoplysninger, i det omfang afslag på aktindsigt vil stride imod bestemmelserne i artikel 4, stk. 2, i det i stk. 5 nævnte direktiv.

§ 3. Ved miljøoplysninger forstås alle oplysninger, som er i myndighedens besiddelse, eller som opbevares for den, som foreligger i skriftlig form, i billed- eller lydform eller i elektronisk eller en hvilken som helst anden form, uanset hvornår oplysningerne er tilvejebragt, og som vedrører

- 1) tilstanden i miljøelementer som f.eks. luft og atmosfære, vand, jord, landskaber og naturområder, herunder vådområder, kyst- og havområder, biologisk mangfoldighed og dennes enkelte bestanddele, herunder genetisk modificerede organismer, og vekselvirkningen mellem disse elementer,
- 2) faktorer som f.eks. stoffer, energi, støj, stråling eller affald, herunder radioaktivt affald, emissioner, udledninger og andre udslip i miljøet, der påvirker eller kan påvirke de miljøelementer, som er nævnt i nr. 1,
- 3) foranstaltninger, herunder administrative foranstaltninger såsom politikker, lovgivning, planer, programmer, miljøaftaler og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer, som er nævnt i nr. 1 og 2, og faktorer samt foranstaltninger og aktiviteter, der har til formål at beskytte disse miljøelementer,
- 4) rapporter om gennemførelse af miljølovgivningen,
- 5) rentabilitetsberegninger og andre økonomiske analyser og forudsætninger, som er anvendt i forbindelse med de foranstaltninger og aktiviteter, som er nævnt i nr. 3, og
- 6) menneskers sundheds- og sikkerhedstilstand, herunder, hvor det er relevant, forurening af fødekæden, menneskers levevilkår, kulturminde og bygningsværker, i det omfang de påvirkes af de enkelte miljøelementers tilstand, som er nævnt i nr. 1, eller via disse elementer af de i nr. 2 og 3 nævnte forhold.

**§ 4.** En anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger behandles efter reglerne i § 16, stk. 1 og 2, i lov om offentlighed i forvaltningen og for anmodninger, der fremsættes af sagens parter, efter reglerne i § 16, stk. 2, i forvaltningsloven, jf. dog stk. 2 og 3.

*Stk. 2.* Myndigheder og organer som nævnt i § 1, stk. 1 og 2, skal stille miljøoplysningerne til rådighed i den form eller det format, som den, der har fremsat anmodningen, ønsker, medmindre

- 1) oplysningerne allerede er offentligt tilgængelige i en anden form, som er let tilgængelig for den pågældende, eller
- 2) de er rimelige grunde til at stille oplysningerne til rådighed i en anden form eller et andet format.

*Stk. 3.* Sager om aktindsigt skal under hensyntagen til en eventuel tidsfrist, som anføres af den, der har fremsat anmodningen, afgøres hurtigst muligt og senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen eller, hvis sagens omfang og komplekse karakter er af en sådan art, at fristen på 1 måned ikke kan overholdes, senest 2 måneder efter modtagelsen. Sager efter stk. 2, hvor der gives afslag på at stille oplysningerne til rådighed i den form, som den, der fremsatte anmodningen, ønsker, skal dog afgøres senest 1 måned efter modtagelsen af anmodningen.

*Stk. 4.* Afslag i sager om aktindsigt skal begrundes og være ledsaget af en klagevejledning. Afslag, der begrundes med, at materialet er under udarbejdelse, skal oplyse navnet på den myndighed, der udarbejder materialet, samt hvornår materialet forventes at foreligge i endelig form. Afslag meddeles skriftligt, hvis anmodningen er fremsat skriftligt, eller hvis den, der fremsatte anmodningen, ønsker det.

*Stk. 5.* Er en begæring om oplysninger ikke fremsat over for rette myndighed eller organ, skal den, der fremsatte anmodningen, hurtigst muligt orienteres om, hvem der er rette myndighed, eller anmodningen skal videresendes til myndigheden, og den, der fremsatte anmodningen, orienteres herom.

*Stk. 6.* Afgørelser om aktindsigt i miljøoplysninger kan påklages særskilt til den myndighed, der er klageinstans i forhold til afgørelsen eller behandlingen i øvrigt i den sag, begæringen om aktindsigt vedrører.

[..]

**§ 6.** Loven træder i kraft den 1. juli 1994.

*Stk. 2.* Henvisninger i denne lov til bestemmelser i lov om offentlighed i forvaltningen skal forstås som henvisninger til de pågældende bestemmelser i lov nr. 572 af 19. december 1985 om offentlighed i forvaltningen med senere ændringer."

Den tidligere gældende lov om offentlighed i forvaltningen, jf. lov nr. 572 af 19. december 1985 med senere ændringer, indeholder blandt andet følgende

bestemmelser:

"Kap. 2. Retten til aktindsigt

§ 4. Enhver kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-14, forlange at blive gjort bekendt med dokumenter, der er indgået til eller oprettet af en forvaltningsmyndighed som led i administrativ sagsbehandling i forbindelse med dens virksomhed. En forvaltningsmyndighed kan give aktindsigt i videre omfang, medmindre andet følger af regler om tavshedspligt mv.

Stk. 2. Den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, kan med de undtagelser, der er nævnt i §§ 7-11 og § 14, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. Det gælder dog ikke i det omfang de hensyn, der er nævnt i § 13, eller hensynet til den pågældende selv eller andre med afgørende vægt taler imod.

Stk. 3. Begæring efter stk. 1 og 2 skal angive de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med."

Uddrag af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/4/EF af 28. januar 2003 om offentlig adgang til miljøoplysninger og om ophævelse af Rådets direktiv 90/313/EØF:

"Artikel 3

Adgang til miljøoplysninger efter anmodning

1. Medlemsstaterne sikrer, at offentlige myndigheder er forpligtet til i overensstemmelse med dette direktivs bestemmelser at stille miljøoplysninger, som de er i besiddelse af eller som opbevares for dem, til rådighed for enhver informationssøgende, uden at denne skal gøre rede for en interesse heri.

[..]

3. Hvis en anmodning er udfærdiget i for generelle vendinger, anmoder den offentlige myndighed snarest muligt og senest inden for den frist, der er fastsat i stk. 2, litra a), den informationssøgende om at præcisere anmodningen og bistår denne hermed, f.eks. ved at oplyse om brugen af de offentlige registre, der er omhandlet i stk. 5, litra c). De offentlige myndigheder kan, hvis de skønner det passende, afslå anmodningen i henhold til artikel 4, stk. 1, litra c).

[..]

5. For så vidt angår denne artikel, sikrer medlemsstaterne, at:

- a) embedsmænd er forpligtet til at yde offentligheden bistand med søgning af oplysninger
- b) der forefindes offentligt tilgængelige oversigter over offentlige myndigheder
- c) der udformes konkrete ordninger med henblik på at sikre, at retten til adgang til miljøoplysninger kan udøves effektivt, såsom

[..]

- registre eller oversigter over miljøoplysninger, som offentlige myndigheder eller informationskontorer er i besiddelse af, med klar angivelse af, hvor disse oplysninger kan findes.

[..]

Art. 4

1. Medlemsstaterne kan fastsætte, at en anmodning om adgang til miljøoplysninger kan afslås, såfremt:

[..]

c) anmodningen er udfærdiget i for generelle vendinger, jf. artikel 3, stk. 3

[..]"

På det tidspunkt, hvor Forsvarsministeriet udgav Request for Binding Information gjaldt Direktiv 2004/18/EC, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, offentlige tjenesteydelseskontrakter og offentlige bygge- og anlægskontrakter. Dette direktiv er ophævet og gældende er Europa-Parla-

mentets og Rådets direktiv 2014/24/EU af 26. februar 2014 om offentlige udbud og om ophævelse af direktiv 2004/18/EF EØS.

Sidstnævnte direktiv er implementeret i dansk ret ved udbudsloven, der trådte ikraft den 1. januar 2016. Udbudslovens bestemmelse om aktindsigt er subsidiær i forhold til offentlighedsloven, jf. udbudslovens § 5.

I Request for Binding Information General Part er fremhævet muligheden for at fravige bestemmelserne i blandt andet ovennævnte direktiv, som bestemt i Lissabontraktatens artikel 346:

"1. The provisions of the Treaties shall not preclude the application of the following rules:  
 (a) no Member State shall be obliged to supply information the disclosure of which it considers contrary to the essential interests of its security;  
 (b) any Member State may take such measures as it considers necessary for the protection of the essential interests of its security which are connected with the production of or trade in arms, munitions and war material; such measures shall not adversely affect the conditions of competition in the internal market regarding products which are not intended for specifically military purposes.  
 2. The Council may, acting unanimously on a proposal from the Commission, make changes to the list, which it drew up on 15 April 1958, of the products to which the provisions of paragraph 1(b) apply."

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention indeholder blandt andet følgende bestemmelse:

"Art. 10

Stk. 1. Enhver har ret til ytringsfrihed. Denne ret omfatter meningsfrihed og frihed til at modtage eller meddele oplysninger eller tanker, uden indblanding fra offentlig myndighed og uden hensyn til landegrænser. Denne artikel forhindrer ikke stater i at kræve, at radio-, fjernsyns- eller filmforetagender kun må drives i henhold til bevilling.

Stk. 2. Da udøvelsen af disse frihedsrettigheder medfører pligter og ansvar, kan den underkastes sådanne formaliteter, betingelser, restriktioner eller straffebestemmelser, som er foreskrevet ved lov og er nødvendige i et demokratisk samfund af hensyn til den nationale sikkerhed, territorial integritet eller offentlig tryghed, for at forebygge uorden eller forbrydelse, for at beskytte sundheden eller sædeligheden, for at beskytte andres gode navn og rygte eller rettigheder, for at forhindre udspredelse af fortrolige oplysninger, eller for at sikre domsmagtens autoritet og upartiskhed."

Menneskerettighedsdomstolen har i Case of Autronic AG v. Switzerland afsagt den 22. maj 1990, som omhandlede et selskabs ret til at transmittere et satellittransmitteret TV-program i et land uden tilladelse fra myndighederne i et andet land, hvor TV-programmet blev sendt fra, i præmis 47 udtalt:

"In the Court's view, neither Autronic AG's legal status as limited company nor the fact that its activities were commercial nor the intrinsic nature of freedom of expression can deprive Autronic AG of the protection of Article 10 (art.10). The Article (art.10) applies to "everyone", whether natural or legal persons. The Court has, moreover, already held on three occasions that it is applicable to profit-making corporate bodies. [...]"

## Procedurer

The Boeing Company har i sammenfattende processkrift af 8. januar 2018 anført følgende:

## ”5. Boeings hovedanbringender

Til støtte for de nedlagte påstande gøres de i processkrifterne anførte anbringender gældende, idet Boeing som hovedanbringende gør gældende, at Boeing er berettiget til aktindsigt, og at der ikke foreligger fornøden lovhjemmel eller grundlag for, at denne ret kan begrænses generelt, herunder ved at afkræve Boeing en forudgående afgrænsning af aktindsigtsanmodningen.

### 5.1 De nedlagte påstande kan danne grundlag for domstolsprøvelse, domskonklusion og kan tillige eksekveres af Forsvarsministeriet, FMI og VFK

Det bestrides, at der er grundlag for afvisning af de nedlagte påstande, idet det gøres gældende, at de kan danne grundlag for en domstolsprøvelse, domskonklusion og tillige kan eksekveres af Forsvarsministeriet, FMI og VFK.

Det gøres derfor gældende, at der i påstandene, sagens bilag og sagsfremstilling er præcis identifikation af de afgørelser fra Forsvarsministeriet, FMI og VFK, som påstandene omhandler, og som Forsvarsministeriet, FMI og VFK følgelig skal tilpligtes at anerkende en forpligtelse til at ophæve.

Det er i påstandene præciseret, at retten under sagens påkendelse skal tage stilling til, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK skal tilpligtes at anerkende Boeings ret til aktindsigt efter de gældende regler om aktindsigt, herunder offentlighedsloven, miljøoplysningsloven og forvaltningsloven, som Boeing har anmodet om den 15. september 2016.

Det fremgår endvidere præciseret i påstandene, at retten under sagens påkendelse skal tilpligte Forsvarsministeriet, FMI og/eller VFK at anerkende deres pligt til at imødekomme Boeings aktindsigtsanmodning ved at udlevere akter, dokumenter og oplysninger, som indgår i sager hos Forsvarsministeriet, FMI og/eller VFK, som vedrører grundlag, evalueringer og beslutninger om typevalg af nyt kampfly og Danmarks anskaffelse af nye kampfly, idet Forsvarsministeriet, FMI og/eller VFK ikke kan afkræve Boeing en afgrænsning af Boeings aktindsigtsanmodning.

Endelig er det præciseret i påstandene, at Forsvarsministeriets, FMI's og VFK's forpligtelse til at imødekomme Boeings aktindsigtsanmodning respekterer et eventuelt grundlag for at begrænse Boeings ret til aktindsigt ved undtagelse af de dokumenter og oplysninger, som med rette kan undtages retten til aktindsigt i henhold til forvaltningsloven og/eller offentlighedslovens bestemmelser. I relation til miljøoplysninger ville denne undtagelse skulle følge af offentlighedsloven af 1985.

Den nærmere sagsbehandling og identifikation af sager, akter, dokumenter, oplysninger mv. vil skulle udføres af Forsvarsministeriet, FMI og/eller VFK, som skal foretage den nærmere konkrete vurdering af sager, akter, dokumenter og oplysninger i forhold til udlevering heraf. Denne vurdering kan herefter naturligvis påklages og i givet fald tillige underkastes en særskilt domstolsprøvelse.

5.2 De af Forsvarsministeriet, FMI og VFK truffne afgørelser og behandling af Boeings anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven er baseret på et utilstrækkeligt og fejlagtigt hjemmelsgrundlag. Denne mangel er en generelt væsentlig retlig mangel såvel som en konkret væsentlig retlig mangel, der medfører ugyldighed.

Det gøres gældende, at det manglende og utilstrækkelige hjemmelsgrundlag og manglende bedømmelse af Boeings aktindsigtsanmodning efter offentlighedsloven, offentlighedsloven af 1985, miljøoplysningslovens og forvaltningslovens regler ved de af Forsvarsministeriet, FMI og VFK truffne afgørelser og behandling af Boeings anmodning om aktindsigt skal føre til, at afgørelserne skal ophæves og/eller hjemvises til fornyet behandling hos Forsvarsministeriet, FMI og VFK.

Boeing har ved sin aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 anmodet om aktindsigt i henhold til alle gældende regler herfor [..]

Som efterfølgende præciseret af Boeing ved brev af 28. september 2016 [..] skal aktindsigtsanmodningen herefter behandles i henhold til alle gældende regler for aktindsigt, herunder miljøoplysningsloven, forvaltningsloven såvel som offentlighedslovens bestemmelser:

[..]

Endvidere er det eksplicit præciseret, at anmodningen er fremsat i henhold til alle gældende regler for aktindsigt, herunder forvaltningsloven og offentlighedsloven i det afholdte møde mellem parterne den 28. oktober 2016 [..]

Forsvarsministeriet, FMI og VFK er i deres sagsbehandling af Boeings aktindsigtsanmodning herefter forpligtet til at foretage en vurdering og imødekomme Boeings aktindsigtsanmodning på baggrund af alle gældende regler for aktindsigt, herunder offentlighedsloven af 2013, miljøoplysningsloven og som følge heraf offentlighedsloven af 1985 og forvaltningsloven.

Det påhviler Forsvarsministeriet, FMI og VFK at behandle Boeings aktindsigtsanmodning, på den måde og i henhold til det hjemmelsgrundlag, som giver Boeing den mest fordelagtige position og grundlag for opnåelse af aktindsigt i videst mulige udstrækning, jf. herved blandt andet principperne om offentlighed og meroffentlighed i forvaltningen som også præciseret i gældende ombudsmandspraksis.

Bevisbyrden for, at der er grundlag for begrænsning af Boeings ret til aktindsigt efter lovgivningen, påhviler Forsvarsministeriet, FMI og VFK.

Det påhviler således Forsvarsministeriet, FMI og VFK at løfte bevisbyrden for, at akter og oplysninger om udbudsprocessens forløb, evaluering og typevalget af det nye kampfly til Det danske Forsvar, som Boeing har anmodet om aktindsigt i kan undtages Boeings ret til aktindsigt efter offentlighedsloven af 2013, miljøoplysningsloven og offentlighedsloven af 1985 og forvaltningsloven.

Det påhviler i den forbindelse tillige Forsvarsministeriet, FMI og VFK at løfte bevisbyrden for, at der er foretaget en behørig identifikation, subsumption og afgrænsning af akter og oplysninger omfattede af de relevante gældende regler for aktindsigt, herunder eksempelvis miljøoplysningsloven. Denne bevisbyrde er ikke løftet af Forsvarsministeriet, FMI og VFK.

Som konsekvens af, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK ikke har løftet bevisbyrden for, at Boeings aktindsigtsanmodning er behandlet med behørig identifikation, subsumption og afgrænsning af akter og oplysninger omfattede af de relevante gældende regler for aktindsigt, må Boeings anmodning om aktindsigt i sin helhed behandles i henhold til de mindst indgribende og mindst begrænsende regler for aktindsigt, herunder reglerne i miljøoplysningsloven.

Det er ubestridt af Forsvarsministeriet, FMI og VFK, at Boeings aktindsigtsanmodning alene er bedømt i henhold til offentlighedsloven af 2013. Forsvarsministeriet, FMI og VFK har undladt og afvist at behandle aktindsigtsanmodningen efter øvrige gældende regler for aktindsigt, men har udelukkende baseret sagsbehandlingen og afvisningen af Boeings aktindsigt på offentlighedsloven af 2013 og den deri gældende § 9, stk. 2, nr. 1.

Forsvarsministeriets, FMI's og VFK's sagsbehandling og afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning lider således af en væsentlig generel og konkret retlig mangel, idet de hviler på et fejlagtigt og utilstrækkeligt hjemmelsgrundlag. Dette skal føre til ophævelse og hjemvisning af afgørelserne.

5.3 Forsvarsministeriets, FMI's og VFK's afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning lider af en retlig og konkret væsentlig mangel, idet der ikke er fornøden lovhjemmel eller konkret grundlag for det heri angivne krav til Boeing om forudgående generel afgrænsning af Boeings aktindsigtsanmodning.

Det bestrides, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK har retlig hjemmel og/eller konkret grundlag for at afvise Boeings aktindsigtsanmodning, idet Forsvarsministeriet, FMI og VFK ikke har retlig hjemmel og/eller konkret grundlag for at stille krav til Boeing om at foretage en forudgående afgrænsning af Boeings aktindsigtsanmodning i henhold til de gældende regler om



og praksis for aktindsigt, herunder i medfør af offentlighedsloven af 2013, miljøoplysningsloven og offentlighedsloven af 1985 og forvaltningsloven.

Det bestrides endvidere, at Forsvarsministeriet, FMI eller VFK har løftet bevisbyrden for, at der foreligger tilstrækkeligt grundlag for Boeing til at foretage en nærmere konkretisering, prioritering endsige afgrænsning af den fremsatte aktindsigtsanmodning af 15. september 2016.

5.3.1 Forsvarsministeriet, FMI og VFK er forpligtet til at behandle Boeings aktindsigtsanmodning efter principperne om åbenhed og gennemsigtighed, som blandt andet er præciseret i udbudsgrundlagets forskrifter. Forsvarsministeriets, FMI's og VFK's behandling og afvisning af Boeings aktindsigts anmodning er ikke sket i overensstemmelse hermed og lider følgelig af en konkret væsentlig retlig mangel.

Forsvarsministeriet har i udbudsbetingelserne fastlagt, at processen ville blive gennemført under iagttagelse af principperne om fuld åbenhed, ligebehandling og gennemsigtighed. Forudsætningerne for Boeings deltagelse i udbudsprocessen i relation til besvarelsen af RBI'en og evalueringen af Boeings F/A-18 Super Hornet ville var herunder det angivne herom i RBI General Part, side 10-11 [..]

Det er herved særligt fremhævet, at den gennemførte udbudsproces vil ske i en åben og fuldt gennemsigtig proces for indhentelse af oplysninger fra kampflykandidaterne og evaluering af de indkomne oplysninger. Det fremgår udtrykkeligt, at behandlingen af oplysningerne og gennemførelsen af evalueringen vil ske under fuld iagttagelse af ligebehandling, hvor alle oplysninger og evalueringer fra kampflykandidaterne vil blive behandlet lige.

Forsvarsministeriet, FMI og VFK er i henhold til gennemsigtighedsprincippet forpligtet af sine egne udtrykkelige forskrifter for udbudsprocessen forløb. Tilsvarende følger af de almindelig obligationsretlige regler og grundsatninger om forudsætningslæren og aftaleretten. Forsvarsministeriet fastlagde i RBI General Part specifikke forudsætninger og forskrifter over for tilbudsgiverne og deltagerne i udbudsprocessen til gennemførelsen af denne proces. Tilbudsgiverne og deltagerne i udbudsprocessen har herefter berettiget indrettet sig på, at processen ville blive gennemført af Forsvarsministeriet, FMI og VFK i overensstemmelse med disse forskrifter og forudsætninger. Forsvarsministeriet, FMI og VFK er dermed forpligtet til at overholde de grundlæggende principper om ligebehandling og gennemsigtighed, herunder som foreskrevet af dem selv i udbudsbetingelserne - RBI General Part, side 10-11.

De af Forsvarsministeriet, FMI og VFK beskrevne forskrifter og forudsætninger for udbuddet må tillægges direkte betydning i bedømmelsen af Forsvarsministeriet, FMI og VFK's forpligtelser i forbindelse med deres be-

handling af Boeings aktindsigtsanmodning. Forsvarsministeriet, FMI og VFK har i forskrifterne for udbudsprocessen udtrykkeligt forudsat, at processen ville blive gennemført under fuld iagttagelse af principperne for ligebehandling og gennemsigtighed. Der må følgelig gives Boeing fuld aktindsigt og adgang til at konstatere, om principperne blev overholdt i den gennemførte udbudsproces.

Det gøres gældende, at det følger direkte af gennemsigtighedsprincippet, at deltagerne i en udbudsproces skal have mulighed for at konstatere, om ligebehandlingsprincippet er overholdt i den gennemførte udbudsproces. Deltagerne i en udbudsproces skal således have adgang til at kontrollere princippernes overholdelse i hele udbudsprocessens forløb både forud for tilbudenes afgivelse og ved kontrakttildelingen. EU-Domstolen har således lagt til grund, at principperne om lighed og gennemsigtighed indebærer krav om offentlighed på alle stadier af kontraktindgåelsen.

Princippernes direkte betydning for behandlingen af sagerne om Boeings aktindsigtsanmodning forstærkes endvidere af, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK selv har fremhævet, at ligebehandlingsprincippet og gennemsigtighedsprincippet fører til, at der vil blive givet deltagerne i udbudsprocessens forløb direkte indsigt i detaljerne for den gennemførte udbudsproces.

Det bestrides, at der er fornødent grundlag for, at undtage Forsvarsministeriet, FMI og VFK fra at overholde myndighedernes forpligtelser i henhold til EUF-Traktaten, de grundlæggende principper om ligebehandling og gennemsigtighed, effektivitetsprincippet eller deres egne pålæg og forskrifter for udbuddets gennemførelse med henvisning til, at udbudsprocessen har været langvarig, og at forpligtelserne derfor medfører, at der er en væsentlig arbejdsbyrde forbundet med at imødekomme disse regler og forpligtelser.

Det anførte understøttes endvidere af, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK har pålagt sig disse forpligtelser i den sidste fase af udbudsprocessens forløb ved genoptagelsen af udbudsprocessen i 2014, hvor RBI General Part er udarbejdet og udgivet til deltagerne i udbudsprocessen. Forsvarsministeriet, FMI og VFK har på dette tidspunkt været fuldt bekendt og bevidste om udbudsprocessens forløb og udstrækning, og har således være bekendt med omfanget af den forpligtelse, de påtog sig ved disse udmeldinger til deltagerne.

Endelig følger det af EUF-Traktatens artikel 4, stk. 3, EU-Domstolens faste retspraksis og Charterets artikel 47, stk. 1, at domstolene som medlemsstaternes kontrolorganer, skal sikre, at Boeing effektivt kan forfølge og efterprøve, om ligebehandlingsprincippet er overholdt, ligesom domstolene skal sikre håndhævelse af eventuelle brud på de grundlæggende unionsretlige principper om ligebehandling, gennemsigtighed og proportionalitet. En effektiv kontrol med den gennemførte udbudsproces og om nødvendigt håndhævelse af de grundlæggende principper om ligebehandling og gennemsigt-

tighed forudsætter, at Boeing opnår i princippet fuld aktindsigt i udbudsprocessens gennemførelse.

EU-Domstolen har endvidere fastslået, at princippet om effektiv domstolsprøvelse også gælder i de tilfælde, hvor en medlemsstat påberåber sig hensynet til dennes beskyttelsesbehov. Så meget desto mere må dette anses for at være gældende i relation til medlemsstaternes påberåbelse af administrative hensyn.

Det påhviler herefter retten at foretage en intensiv prøvelse af, hvorvidt det under de foreliggende omstændigheder var nødvendigt og proportionalt at afvise Boeings anmodning om aktindsigt med den virkning, at det grundlæggende EU-retlige princip om gennemsigtighed kompromitteres.

Forsvarsministeriet, FMI og VFK har ikke løftet bevisbyrden for, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK i sin behandling og afgørelse om afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning har iagttaget de hermed anførte principper om ligebehandling og gennemsigtighed med den gennemførte udbudsproces, evaluering og typevalg.

Det gøres gældende, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK har tilsidesat de anførte principper om ligebehandling og gennemsigtighed i behandlingen og afvisningen af Boeings aktindsigtsanmodning. Forsvarsministeriet, FMI og VFK har dermed handlet i direkte modstrid med den i RBI'en oplyste regulering og retlige ramme for processens forløb.

Forsvarsministeriets, FMI's og VFK's sagsbehandling og afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning lider således af en væsentlig konkret retlig mangel, idet Forsvarsministeriet, FMI og VFK har tilsidesat de forvaltningsretlige principper om ligebehandling og gennemsigtighed. Afgørelserne hviler således på et fejlagtigt og utilstrækkeligt hjemmelsgrundlag, hvorefter afgørelserne skal ophæves og hjemvises til fornyet behandling.

5.3.2 Boeings aktindsigtsanmodning skal behandles efter forvaltningsloven, da Boeing var eneleverandør og direkte deltager i processen for afgivelse af tilbud til Forsvarsministeriet, FMI og VFK. Boeing må derfor anses for at være part eller have partlignende status i relation til det afgivne tilbud og Forsvarsministeriets, FMI's og VFK's evaluering af tilbuddet og typevalg af det nye kampfly.

Tilbudsgiveres og eneleverandørers ret til opnåelse af aktindsigt i en udbudsproces skal bedømmes ud fra anvendelsen af et udvidet parts- og afgørelsesbegreb for bestemmelse af forvaltningslovens anvendelsesområde.

I henhold til forvaltningslovens § 2 følger det, at forvaltningsloven finder anvendelse i forhold til behandlingen af sager, hvori en forvaltningsmyndighed træffer afgørelse. I forvaltningslovens § 2, stk. 2 er der foretaget en ne-

gativ afgrænsning heraf, idet det heraf fremgår, at kapitel 2 om inhabilitet i forvaltningsloven tillige finder anvendelse ved forvaltningens indgåelse af kontrakter ”*eller lignende privatretlige dispositioner.*”

Af denne formulering i forvaltningslovens § 2 følger det således, at undtagelsen af sager om kontraktindgåelse fra forvaltningslovens anvendelsesområde skyldes deres egenskab af privatretlige dispositioner, hvor forvaltningen antages at stå frit i forhandling og ageren over for medkontrahenter/borgerne.

Indgåelse af offentlige kontrakter på baggrund af gennemførte udbudsprocesser er imidlertid ikke udtryk for *privatretlige dispositioner*. Processen for opnåelse af det fornødne grundlag for aftaleindgåelsen er således underlagt de udførlige udbudsretlige pligtregler grundlagt i EUF-Traktatens bestemmelser om sikringen af det indre marked, varernes- og arbejdskraftens frie bevægelighed samt principperne om ligebehandling og gennemsigtighed, og detaljeret fastsat i udbudsdirektiverne samt udbudsloven.

Udbudsprocessen for Forsvarsministeriets, FMI's og VFK's tilbudsindhentning, forhandling, evaluering og beslutning om tildeling af kontrakt kan ikke anses for at være en *privatretlig disposition*. Processen for tilbudsindhentning, forhandling, evaluering og beslutning om tildeling af kontrakt i kraft af den detaljerede og pligtmæssige regulering for de offentlige myndigheders pligter og beføjelser i processen, må derfor anses for at være omfattet af den offentligretlige regulering.

Aktindsigtsanmodning i processen for tilbudsindhentning, forhandling, evaluering, typevalg og beslutning om tildeling af kontrakt skal derfor behandles efter forvaltningslovens regler, enten direkte eller ved bestemmelsernes analoge anvendelse.

Såfremt retten ikke finder tilstrækkeligt grundlag for anvendelse af det udvidede afgørelsesbegreb i den foreliggende sag, gøres det subsidiært gældende, at en tilbudsgivers og eneleverandørs aktindsigtsanmodning, som den af Boeing fremsatte den 15. september 2016, i udbudsprocessens forløb for tilbudsindhentning, forhandlinger, evaluering og beslutning om typevalg for tildeling af kontrakt, skal bedømmes i henhold til en analog anvendelse af forvaltningslovens kapitel 4 om partens ret til aktindsigt i udbudssagens forløb. I modsat fald vil den særlige beskyttelsesinteresse, som parter, tilbudsgivere og eneleverandører nyder i henhold til disse bestemmelser ikke blive taget i fornøden betragtning af forvaltningsmyndighederne ved behandlingen af aktindsigtsanmodningen.

Denne fortolkning støttes af bemærkningerne og den foreliggende praksis for anvendelse af adgangen til at begrænse retten til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven af 2013 § 9, stk. 2, nr. 1. Det følger heraf, at interessenter med særlig interesse i opnåelse af aktindsigt ikke kan begrænses i deres ret

til aktindsigt. Den særlige adgang til at begrænse retten til aktindsigt i henhold til offentlighedsloven af 2013 § 9, stk. 2, nr. 1 findes således ikke efter forvaltningsloven, idet den særlige beskyttelsesinteresse for parterets ret til aktindsigt vejer tungere end hensynet til forvaltningsmyndighedernes ressourceanvendelse.

Retsstillingen for en part, tilbudsgiver og/eller eneleverandør, der har deltaget ved afgivelse af tilbud til forvaltningsmyndigheder, indebærer dermed en ret til at opnå aktindsigt i udbudsprocessens forløb, evaluering og tildelingsbeslutning med og dertil hørende akter, dokumenter og oplysninger i henhold til forvaltningsloven. Herefter kan Boeings ret til aktindsigt på baggrund af aktindsigtsanmodningen af 15. september 2016 udelukkende begrænses i henhold til forvaltningslovens §§ 12-15 eventuelt suppleret med en analog anvendelse af offentlighedsloven §§ 19-35.

5.3.3 Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 kan ikke begrænses med henvisning til offentlighedsloven af 2013 § 9, stk. 2, nr. 1.

Hvis retten lægger til grund, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK ikke er forpligtet til at behandle Boeings anmodning om aktindsigt efter forvaltningsloven, men derimod har tilstrækkelig hjemmel til at behandle aktindsigtsanmodningen efter offentlighedsloven, gør Boeing gældende, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK ikke har fornøden hjemmel til at behandle og afvise Boeings aktindsigtsanmodning i henhold til offentlighedsloven af 2013 og den heri indeholdte § 9, stk. 2, nr. 1.

5.3.3.1 Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 omfatter anmodning om aktindsigt i miljøoplysninger. Boeings aktindsigtsanmodning kan i henhold til miljøoplysningsloven følgelig ikke begrænses i henhold til offentlighedsloven af 2013 § 9, stk. 2, nr. 1.

Miljøoplysningsloven finder anvendelse for alle dele af den offentlige forvaltning og for aktindsigtsanmodninger indgivet af ”Enhver”, jf. miljøoplysningslovens §§ 1 og 2, stk. 1. Dermed finder miljøoplysningsloven også anvendelse på Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016.

Miljøoplysninger er nærmere defineret i miljøoplysningslovens § 3, der i henhold til EU-Domstolens og Ombudsmandens praksis skal fortolkes særdeles udvidende:

[..]

Det følger direkte af miljøoplysningslovens § 3, at oplysninger om støj, energi, affald, emissioner i miljøet, der kan påvirke miljøelementerne er omfattede af loven. Ligeledes følger det af miljøoplysningslovens § 3, at administrative foranstaltninger, såsom politikker, planer, programmer og aktiviteter, der påvirker eller kan påvirke de enkelte miljøelementer ligeledes udgør *miljøoplysninger* i henhold til miljøoplysningsloven.

Ombudsmandens praksis og fortolkning af miljøoplysningsloven er direkte [anvendelig] på den foreliggende sag om Boeings aktindsigtsanmodning, idet Ombudsmanden herved har foretaget en afvejning af en begrænset adgang til aktindsigt efter offentlighedslov af 2013 (og ressourcereglene i offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1) set i forhold til muligheden for opnåelse af en udvidet adgang til aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

I henhold til Forsvarsministeriets pressemeddelelse af 2. december 2017 [...] og Rigsrevisionens rapport af oktober 2017, er der i udbudsprocessens forløb tilgået og inddraget en række oplysninger om støjpåvirkning, udledning og emission som følge af brændstofforbrug samt foranstaltninger og aktiviteter og oplysninger om beskyttelse af miljøet.

Hertil kommer administrative foranstaltninger og politikker omkring piloternes arbejdsforhold og ansættelsesvilkår, synergieffekt af flyenes og piloternes anvendelse i operativ tjeneste i forhold til det årlige antal flyvetimer og træningsbehov, som har eller kan få betydning for støjgener og anvendelse af flyene ved Flyvestation Skrydstrup. Ligeledes er der i udbudssagens forløb og evalueringen inddraget oplysninger om rentabilitet og økonomiske analyser for flyenes levetid, anvendelse, udledning af brændstof og brændstofforbrug mv.

Alle de her angivne oplysninger er omfattede af miljøoplysningslovens § 3, jf. definitionerne heri og den foreliggende praksis herom fra EU-Domstolen og Ombudsmanden.

De ovenfor angivne oplysninger er blot den del af oplysningerne, der er be-lyst og behandlet og dermed opnået aktindsigt i via Rigsrevisionens rapport. Ud fra den udvidende fortolkning i praksis og den foreliggende viden om oplysninger og data for typevalget, herunder betydningen af disse oplysninger for hovedemnerne for evalueringen - økonomiske forhold, militærfaglige forhold, strategiske forhold og industrielle forhold, må det lægges til grund, at der foreligger en omfattende mængde miljøoplysninger i det anmodede materiale i form af akter, oplysninger mv. ved Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016.

Det gøres gældende, at Boeing efter miljøoplysningsloven er berettiget til at opnå aktindsigt i de miljøoplysninger, der indgår i udbudsprocessens forløb, evalueringen og grundlaget for typevalget af det nye kampfly til Det danske Forsvar som anført i Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016.

Forsvarsministeriet, FMI og VFK har ved sin behandling og afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning ikke foretaget en behørig vurdering af Boeings ret til aktindsigt efter miljøoplysningsloven. De af Forsvarsministeriet, FMI og VFK truffne afgørelser og behandling af Boeings anmodning om aktindsigt efter offentlighedsloven er således baseret på et utilstrækkeligt og

fejlagtigt hjemmelsgrundlag.

Denne mangel ved Forsvarsministeriet, FMI og VFK's behandling af Boeings anmodning om aktindsigt er en generelt væsentlig retlig mangel. I den konkrete sag er også tale om en konkret væsentlig retlig mangel, der medfører ugyldighed.

Retten til aktindsigt efter miljøoplysningsloven kan alene begrænses i henhold til undtagelsesbestemmelserne i offentlighedsloven af 1985, jf. herved miljøoplysningslovens § 2, jf. § 6, stk. 2.

Der er ikke i offentlighedsloven af 1985 hjemmel til afvisning af aktindsigtsanmodninger med henvisning til ressourceforbruget ved behandlingen af aktindsigtsanmodningerne, som først blev indført ved den nugældende offentlighedslov af 2013.

Forsvarsministeriet, FMI og VFK er følgelig ikke berettiget til at inddrage hensyn til ressourceforbrug i relation til [Boeings] anmodning om aktindsigt i akter og oplysninger omfattede af miljøoplysningsloven udover ved en bedømmelse af Boeings ret til meroffentlighed efter offentlighedsloven af 1985 § 4, stk. 1.

Boeing er følgelig berettiget til fuld aktindsigt i alle miljøoplysninger i udbudsprocessens forløb, evaluering og grundlag for typevalget af det nye kampfly til Det danske Forsvar som anmodet ved aktindsigtsanmodning af 15. september 2016, jf. miljøoplysningsloven, medmindre bestemmelserne i offentlighedsloven af 1985 konkret kan danne grundlag for afvisning heraf.

Forsvarsministeriet, FMI og VFK har ikke løftet bevisbyrden for, at der er grundlag for at afvise Boeings aktindsigtsanmodning i miljøoplysningerne i de sager og akter, der er omfattede af Boeings aktindsigtsanmodning, med henvisning til undtagelsesbestemmelser i offentlighedsloven af 1985.

Forsvarsministeriet, FMI og VFK er forpligtede til at behandle og imødekomme Boeings aktindsigtsanmodning i henhold til det hjemmelsgrundlag, som giver Boeing den mest fordelagtige position og mulighed for opnåelse af aktindsigt.

Forsvarsministeriet, FMI og VFK har ikke løftet bevisbyrden for, at eventuelle akter og oplysninger om udbudsprocessens forløb, evaluering og typevalget af det nye kampfly til Det danske Forsvar, som Boeing har anmodet om aktindsigt i, ikke skulle være omfattede af miljøoplysningsloven. På den baggrund skal Boeings ret og anmodning om aktindsigt i sin helhed behandles i overensstemmelse med reglerne om aktindsigt i miljøoplysningsloven.

På baggrund af det ovenfor anførte må det lægges til grund for sagens afgørelse, at der ikke er fornøden hjemmel til at begrænse Boeings ret til aktind-

sigt med henvisning til de ressourcer, der er forbundet med behandling af aktindsigtsanmodningen.

5.3.3.2 Boeings anmodning om aktindsigt af 15. september 2016 kan endvidere ikke begrænses i henhold til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Såfremt retten lægger til grund, at der er tilstrækkeligt grundlag til at sondre mellem anmodning om akter og oplysninger omfattede af miljøoplysningsloven henholdsvis øvrige akter og oplysninger omfattede af forvaltningsloven og/eller offentlighedsloven af 2013 gøres følgende gældende:

I forarbejderne til offentlighedsloven § 9, herunder § 9, stk. 1, nr. 2 og § 9, stk. 2, nr. 1 er det i bemærkningerne indledningsvis fremhævet, at denne bestemmelse er indsat i relation til ophævelsen af det subjektive identifikationskrav:

[..]

Grundlaget for introduktionen af en ret for myndighederne til at afvise anmodninger om aktindsigt i henhold til offentlighedsloven var således en afbalancering af den øgede forpligtelse, myndighederne fik med lovændringen. Ved at acceptere tematiske referencer for aktindsigtsanmodninger, ville myndighederne fremadrettet skulle påtage sig en ekstra forpligtelse til at identificere de sager og dokumenter, som var omfattede af det angivne tema. Denne forpligtelse havde tidligere ligget hos den anmodende i det subjektive identifikationskrav.

For at sikre myndighederne en mulighed for at få skåret temaet og sagerne/dokumenterne omfattet af det angivne tema til, er der givet myndighederne en ret til at afvise uforholdsmæssigt overordnede temaer, som vil omfatte en uforholdsmæssigt stor mængde sager/dokumenter, og/eller uforholdsmæssigt store indsatser for behandling af de omfattede sager/dokumenter til imødekommelse af den interesse, der er hos den anmodende for opnåelse af aktindsigt. Det er i den forbindelse forudsat, at der forudgående for en eventuel afvisning skal føres en dialog med den aktindsigtssøgende om mulighed for at konkretisere anmodningen, så myndighederne kan foretage en målrettet søgning og identificere akter omfattede af anmodningen.

Om behandlingen af aktindsigtsanmodningen og grundlaget for en vurdering af proportionaliteten imellem den anmodendes interesse i at opnå aktindsigt og de estimerede ressourcer til behandlingen heraf er der i Betænkningen om Offentlighedsloven anført følgende:

*”Kommissionen finder, at hensynet til myndighedernes ressourceforbrug tilsiger, at ophævelsen af det subjektive krav suppleres med en bestemmelse, hvorefter der kan meddeles afslag på en anmodning om aktindsigt, hvis behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug hos myndigheden, jf. lovudkastets § 9, stk. 2, nr. 1. Ved vurderingen af, om behandlingen af en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, må der lægges vægt på, hvor mange sager eller doku-*



menter anmodningen om aktindsigt vedrører.

Endvidere må der lægges vægt på, om sagen eller dokumenterne indholdsmæssigt vil være komplicerede at behandle. **Hvis det uforholdsmæssige ressourceforbrug skyldes, at forvaltningsmyndigheden har undladt f.eks. at journalisere sagens (sagernes) akter behørigt, kan bestemmelsen dog ikke af den grund bringes i anvendelse.**

Det skal i den forbindelse bemærkes, at den aktindsigtssøgende – som nævnt under pkt. 8.4.1 – vil opfylde det foreslåede identifikationskrav, hvis den pågældende har angivet et tema, f.eks. ”brevveksling, der vedrører den såkaldte smiley-ordning”. I sådanne tilfælde kan det efter kommissionens opfattelse alene kræves, at vedkommende myndighed (f.eks. Fødevarestyrelsen) foretager en søgning i journalsystemet under anvendelse af de oplagte søgeord, og at den medarbejder, der behandler aktindsigtsanmodningen, foretager en umiddelbar overvejelse med hensyn til, hvilke dokumenter der må anses for omfattet af anmodningen. Myndigheden er således ikke forpligtet til på anden måde, f.eks. ved manuel gennemgang af journalsystemet at søge efter dokumenter, der er omfattet af anmodningen. Det vil i sådanne tilfælde, hvor der anmodes om aktindsigt i et ”tværgående spørgsmål” ikke kunne udelukkes, at det ikke lykkes myndigheden at identificere alle dokumenter, der vedrører anmodningen.

Kravet om, at det skal påvises, at behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug indebærer, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden være forpligtet til i almindelighed – og således uanset sagens eller dokumenternes omfang – at behandle anmodningen. **En myndighed vil i den forbindelse kun sjældent kunne undlade at behandle en anmodning om aktindsigt, der er fremsat af et massemedie eller en forsker tilknyttet et anerkendt forskningsinstitut, da sådanne medier og forskere i almindelighed må antages at have en særlig interesse i aktindsigten, jf. nærmere kapitel 14, pkt. 3.1.2.2.**

Der kan i den forbindelse være grund til at fremhæve, at **en myndighed i de tilfælde, hvor der er tale om en anmodning om aktindsigt, som vil være (uforholdsmæssig) ressourcekrævende at behandle, kan – og i almindelighed bør – stille krav til ansøgeren om at konkretisere anmodningen.** En konkretisering af en sådan aktindsigtsanmodning vil ikke alene varetage hensynet til en hensigtsmæssig anvendelse af myndighedens ressourcer, men også i vidt omfang hensynet til den, der anmoder om aktindsigt. **Behandlingen af omfattende aktindsigtsanmodninger vil i sagens natur kunne tage lang tid,** og dette vil – særligt i forhold til pressen – kunne betyde, at den sag, der er søgt aktindsigt i, mister sin aktualitet. **Såfremt det er muligt at præcisere anmodningen, således at myndigheden kan koncentrere sin sagsbehandling om de relevante dokumenter, vil aktindsigtsbegæringen i almindelighed kunne behandles betydeligt hurtigere.**

[..]

**Der kan dog være grund til at fremhæve, at meddelelse af afslag på aktindsigt med henvisning til myndighedens ressourceforbrug er en mere ekstraordinær undtagelse, der ikke udtrykkeligt er anerkendt i f.eks. Norge og Sverige.** Herudover skal det bemærkes, at et afslag med henvisning til ressourceforbruget meget ofte ikke bør være den første reaktion på en anmodning om aktindsigt, jf. også ovenfor, men myndigheden bør i første række indlede en dialog med den aktindsigtssøgende.”

[vores fremhævelse]

Heraf følger det, at offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1 udelukkende tager sigte på at afbalancere den øgede forpligtelse ved behandlingen af aktindsigtsanmodninger, som måtte følge af, at anmodningerne ikke indeholder en subjektiv identifikation af de sager og dokumenter, som anmodningen vedrører, men alene et mere overordnet tema for anmodningen.

Dette er ikke relevant i denne sag, idet der ved Boeings aktindsigtsanmodning er angivet en præcis tematisk identifikation af de berørte sager af anmodningen. Forsvarsministeriet, FMI og VFK har således også umiddelbart

været i stand til at identificere en række af de berørte sager og akter omfattet af aktindsigtsanmodningen, jf. [FMI's brev af 6. januar 2017, FMI's brev af 30. januar 2017, Forsvarsministeriets brev af 20. februar 2017, FMI's brev af 23. februar 2017, FMI's brev af 14. marts 2017, VFK's brev af 21. marts 2017, Forsvarsministeriets brev af 23. marts 2017 og FMI's afgørelse af 8. juni 2017].

Det fremgår endvidere af de ovenfor fremhævede bemærkninger til offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1, at såfremt opgørelsen af ressourcer for behandlingen af aktindsigtsanmodningen skønnes uforholdsmæssig, fordi myndighederne har undladt at journalisere sagerne og sagernes akter, dokumenter og oplysninger behørigt, så kan offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1 ikke bringes i anvendelse.

Dette er særligt relevant i den foreliggende sag, idet opgørelserne for de anvendte timer til behandling af Boeings aktindsigtsanmodning til dato i al væsentlighed har omhandlet søgning af sager, dokumenter og oplysninger og udarbejdelse af lister over de fremfundne data, da disse ikke forelå. Forsvarsministeriets, FMI's og VFK's tidsforbrug til sagernes behandling er følgelig væsentligt udtryk for, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK ikke har foretaget en behørig journalisering af sagernes akter undervejs i forløbet af udbudsprocessen for kampflyanskaffelsen. Dette kan i henhold til Kommissionens bemærkninger ovenfor ikke komme aktindsigtssøgende som Boeing til skade, hvorfor offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1 ikke kan bringes i anvendelse i relation til Boeings aktindsigtsanmodning.

Således har Forsvarsministeriet og FMI (Nyt Kampfly Kontor) ved mødet den 28. oktober 2016 positivt oplyst, at aktlisterne ikke forelå, og at selve arbejdet med udarbejdelsen heraf i sig selv ville medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug, jf. herved [FMI's afgørelse af 8. juni 2017]:

[..]

Tilsvarende fremgår af mødereferatet for mødet den 28. oktober 2016 [..] hvoraf det tillige fremgår, at det blev oplyst, at aktlisterne ikke forelå, men skulle udarbejdes.

Med henvisning til det ovenfor anførte fra Betænkningen for offentlighedsloven gøres det derfor gældende, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK ikke er berettigede til at indregne tidsforbruget til fremsøgning af akter og udarbejdelse af aktlisterne i forhold til vurderingen af de ressourcer, der er forbundet med imødekommelsen af Boeings aktindsigtsanmodning.

Forsvarsministeriet, FMI og VFK har i øvrigt ikke løftet bevisbyrden for opgørelsen af ressourceforbruget, herunder med afgrænsning af det tidsforbrug, der er forbundet med, at behandlingen af Boeings aktindsigtsanmodning, fordi Forsvarsministeriet, FMI og VFK ikke har foretaget behørig journalisering af sagernes akter, dokumenter og oplysninger. Det må derfor lægges til grund for sagens afgørelse, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK ikke har løf-

tet bevisbyrden for, at der er et relevant uforholdsmæssigt ressourceforbrug forbundet med behandlingen af Boeings aktindsigtsanmodning. Herefter er der ikke fornødent retligt grundlag for at bringe offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. [1,] i anvendelse i relation til Boeings aktindsigtsanmodning.

5.3.3.3 Boeings anmodning om aktindsigt af 15. september 2016 kan endvidere ikke begrænses i henhold til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, da Boeing har en særlig væsentlig og individuel interesse i at opnå aktindsigt.

Det fremgår af Betænkningen for offentlighedsloven, at myndighederne er forpligtet til at imødekomme en anmodning om aktindsigt, såfremt det kan godtgøres, at den, der anmoder om aktindsigt, har en særlig interesse i at opnå denne aktindsigt.

Det er fremhævet af Kommissionen bag betænkningen, at det er en helt ekstraordinær undtagelse til reglerne om imødekommelse af aktindsigt, at der er mulighed for at afvise denne med henvisning til det ressourceforbrug, myndighederne skal anvende til behandlingen heraf. I den sammenhæng fremhæves det også, at en sådan regel ikke anerkendes i de nordiske lande, vi i øvrigt sammenligner os med såsom f.eks. Norge og Sverige. På den baggrund gøres det gældende, at reglen, dens anvendelse og grundlaget for den skal fortolkes særdeles indskrænkende, herunder i forhold til, om der i forhold til de konkrete sager, hvor reglen tages i anvendelse er det fornødne sikre grundlag herfor.

Det skal i denne sammenhæng tages i betragtning, at der ved anvendelsen af denne retsregel fratages borgerne en mulighed for at opnå indsigt i forvaltningens udøvelse af forvaltningsmyndighed og en væsentlig indskrænkning i den anmodendes retsstilling og rettigheder efter loven.

Der er således ikke fornødent retligt grundlag eller hjemmel til at foretage en udvidende fortolkning af offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1 og dens anvendelsesområde til tillige at omfatte andre tilfælde end de ganske sjældne tilfælde af undtagelser, hvor der kan være grundlag for at afskære journalister og/eller forskere fra at opnå aktindsigt.

I forhold til journalister og forskere fra anerkendte forskningsinstitutter er det præciseret af Kommissionen bag betænkningen, at det ”*kun sjældent*” muligt i ganske særlige tilfælde at give afslag på en anmodning om aktindsigt med henvisning til, at det vil være forbundet med uforholdsmæssigt store ressourcer at behandle deres anmodning om aktindsigt.

Det gøres gældende, at der således ikke er fornødent retligt grundlag for at offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1 kan bringes i anvendelse over for parter/interessenter, som har en stærkere særlig individuel og direkte interesse i at opnå aktindsigt i de anmodede sager, akter, dokumenter og oplysninger, end

den interesse nogle for sagerne udenforstående journalister eller forskere har.

Det gøres således gældende, at aktindsigtsanmodninger indgivet af ”parter”, tilbudsgivere og/eller eneleverandører til tilbud, som anmoder om aktindsigt i de konkrete udbud/sager, hvori disse ”parter” har deltaget i tilbudsafgivelsen, har en sådan særligt stærk, individuel og direkte interesse i at opnå aktindsigt i udbudssagens proces og forløb og de hertil knyttede sager, akter, dokumenter og oplysninger, der overstiger den interesse nogle for sagerne udenforstående journalister eller forskere har.

Det anførte understøttes af, at der for parters ret til aktindsigt efter forvaltningsloven netop ikke er en retsregel svarende til offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1, og at der således ikke er hjemmel til at afvise parters ret til aktindsigt med henvisning til et eventuelt uforholdsmæssigt ressourceforbrug, der måtte være forbundet med behandlingen af en parts ret til aktindsigt. Årsagen hertil er den direkte særligt stærke interesse, parten har i at opnå kendskab til grundlaget for behandlingen af partens sag og den heraf følgende påvirkning af partens retsstilling. Det er netop tilfældet i den foreliggende sag, hvor Boeings interesse med aktindsigtsanmodningen netop er at opnå kendskab til behandlingen af det tilbud, Boeing har været med til at afgive, og den proces Boeing har deltaget i over for Forsvarsministeriet, FMI og VFK under tilbudsindhentning, forhandling, evaluering og typevalg for indkøbet af kampflyene.

Det er ubestridt i sagen, at Boeing har medvirket direkte i udbudsprocessens forløb og afgivelsen af tilbud til Forsvarsministeriet, FMI og VFK. Det fremgår tillige af de fremlagte dokumentlister i sagen, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK har henvendt sig direkte til Boeing under udbudssagens forløb med spørgsmål og anmodning om oplysninger vedrørende den tilbudte F/A-18 F og E, Super Hornet, og at Forsvarsministeriet, FMI og VFK således har behandlet Boeing som tilbudsgiver under udbudssagens forløb. Denne anerkendelse af Boeings position må følgelig også lægges til grund ved behandlingen af Boeings aktindsigtsanmodning.

Boeing har som eneleverandør til tilbuddet fra U.S. Navy status af ”part”, tilbudsgiver og/eller særlig interessent i forhold til det tilbud og de sager, som omhandler udbuddet/indkøbsproceduren for nye kampfly til det danske forsvar. Boeing har således en særligt stærk, individuel og direkte interesse i at opnå aktindsigt i de anmodede sager, akter, dokumenter og oplysninger vedrørende indhentelse af tilbud, forhandling, evaluering og typevalg af kampfly som grundlag for indgåelse af kontrakt om levering heraf.

Boeings særlige væsentlige og individuelle interesse i udbudssagens forløb og opnåelsen af ret til aktindsigt er fuldt ud anerkendt af Forsvarsministeriet, FMI og VFK. Det kan derfor lægges til grund som ubestridt, at Boeing har en sådan særlig, væsentlig og individuel interesse.

Boeings interesse overstiger i væsentlig grad interesserne for journalister og/eller forskere, men må i stedet sidestilles med en parts interesse i at opnå aktindsigt efter forvaltningsloven kapitel 4.

Af det gengivne citat fra Betænkning 1510 fremgår det, at aktindsigtsanmodninger kan skulle realitetsbehandles af den offentlige forvaltning, uanset om de er endog særdeles omfattende og ressourcekrævende. Således er det fremhævet, at *”Behandlingen af omfattende aktindsigtsanmodninger vil i sagens natur kunne tage lang tid”*, og at behandlingen for en umiddelbar betragtning, herunder i forhold til pressens interesse i at opnå aktindsigt, kan synes at ville miste sin aktualitet. Dette medfører i sagens natur, at der vil være tale om særdeles omfattende og ressourcekrævende aktindsigtsanmodninger, som altså ifølge kommentarerne og bemærkningerne alligevel skal behandles.

Det forhold, at en aktindsigtsanmodning er omfattende, og det forhold, at det vil tage lang tid at behandle anmodningen medfører altså ikke, at der er tilstrækkelig hjemmel eller grundlag til at afvise anmodningen med henvisning til de ressourcer, der er forbundet med behandlingen heraf. Tværtimod, så er det herved fremhævet, at det er muligt, at der skal ske realitetsbehandling af selv særdeles omfattende aktindsigtsanmodninger.

Det angives i den sammenhæng i Betænkningen såvel som i lovbemærkningerne i øvrigt, at forvaltningen i stedet kan undlade at foretage ekstrahering af oplysninger eller på anden måde begrænse deres sagsbehandling af aktindsigtsanmodningen, men altså ikke afvise den.

Dette må i særdeleshed være gældende, i relation til behandling af aktindsigtsanmodninger fra parter med særlig væsentlig og individuel interesse i opnåelse af aktindsigt, som den interesse, Boeing har i det gennemførte udbud af nye kampfly til det danske forsvar.

På baggrund af det ovenfor anførte gøres det gældende, at der med baggrund i de specielle lovforarbejder og bemærkninger i Betænkningen om offentlighedsloven ikke er grundlag for, at offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1 kan danne grundlag for en afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016.

#### 5.4 Manglende hjemmel til og grundlag for krav om afgrænsning af Boeings aktindsigtsanmodning

Det bestrides, at Forsvarsministeriet, FMI og/eller VFK har fornøden hjemmel til eller retligt grundlag i øvrigt for, at stille krav over for Boeing om afgrænsning af aktindsigtsanmodningen af 15. september 2016 som forudsætning for imødekommelse af denne.

I den forbindelse bestrides det, at der er fornøden hjemmel til eller retligt grundlag i øvrigt for at stille krav om en forudgående bindende afgrænsning af en aktindsigtsanmodning, herunder uden der gives den anmodende part indsigt i det samlede identificerbare materiale i form af sager, akter, dokumenter og oplysninger omfattet af aktindsigtsanmodningen, og/eller at der gives den anmodende part adgang til efterfølgende at fastholde og/eller udvide sin aktindsigtsanmodning på ny.

Det bestrides, at Forsvarsministeriet, FMI og/eller VFK har fornøden hjemmel til eller retligt grundlag i øvrigt for at stille krav over for Boeing om afgrænsning af aktindsigtsanmodningen af 15. september 2016 på baggrund af dokumentlister/aktlister over diskretionært udvalgte sager og/eller for en af Forsvarsministeriet, FMI og/eller VFK nærmere afgrænset tidsmæssig periode.

I henhold til Betænkningen for Offentlighedsloven følger det, at der i enkelte tilfælde udelukkende kan være grundlag for at anmode om en konkretisering af den foreliggende aktindsigtsanmodning, men altså ikke en afgrænsning af aktindsigtsanmodningen. Dette har sammenhæng med introduktionen af ressourcereglene i offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1 til sikring mod anvendelse af uforholdsmæssige ressourcer til identifikation af sager, akter og oplysninger, som må anses omfattet af en tematisk reference i en aktindsigtsanmodning.

I den foreliggende sag har Boeing imidlertid angivet en så præcis oplysning og henvisning i sin aktindsigtsanmodning af 15. september 2016, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK umiddelbart har kunnet foretage søgninger og identificere en lang række relevante sager, akter og oplysninger, jf. herved [FMI's brev af 6. januar 2017, FMI's brev af 30. januar 2017, Forsvarsministeriets brev af 20. februar 2017, FMI's brev af 23. februar 2017, FMI's brev af 14. marts 2017, VFK's brev af 21. marts 2017, Forsvarsministeriets brev af 23. marts 2017 og FMI's afgørelse af 8. juni 2017]. Det gøres herefter gældende, at der ikke er grundlag for at anmode Boeing om at konkretisere sin aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 yderligere.

Ligeledes gøres det gældende, at eftersom hverken Forsvarsministeriet, FMI eller VFK har givet Boeing indsigt i de sager, akter og oplysninger, som er omfattede af aktindsigtsanmodningen, herunder at Forsvarsministeriet, FMI og VFK ikke har identificeret de miljøoplysninger, som foreligger som del af det anmodede materiale, så har Boeing ikke det fornødne grundlag for at foretage en nærmere konkretisering eller afgrænsning af sin aktindsigtsanmodning.

I den forbindelse skal det endvidere tillægges væsentlig betydning, at Forsvarsministeriet, FMI og VFK alene har udleveret lister og oplysninger over akter i diskretionært udvalgte sager fremfundet via udvalgte og ikke dækkende søgeord og -emner samt endelig for begrænsede tidsperioder af den

samlede indkøbsproces.

Boeing har i de forgange 16 måneder fra indgivelsen af aktindsigtsanmodningen medvirket til behandlingen af aktindsigtsanmodningen ved at have prioriteret en række dokumenter.

Boeing har ikke på noget tidspunkt afvist at ville foretage en nærmere afgrænsning af sin aktindsigtsanmodning, såfremt der på et senere tidspunkt skulle vise sig grundlag herfor. I den forbindelse gøres det gældende, at hverken Forsvarsministeriet, FMI eller VFK har tilvejebragt fornødent grundlag for Boeing til at kunne gøres sig bekendt med de sager, de dokumenter eller de oplysninger, som er omfattet af Boeings aktindsigtsanmodning. Forsvarsministeriet, FMI og/eller VFK har således ikke tilvejebragt hverken det aftalte grundlag eller det fornødne grundlag for Boeing til at gøre sig bekendt med de sager, de dokumenter eller de oplysninger om indkøbsproceduren fra 2005-2016, som er omfattet af Boeings aktindsigtsanmodning og derigennem foretage en vurdering af, om der er grundlag for en eventuel afgrænsning af Boeings aktindsigtsanmodning.

Det er således muligt, at der i den videre proces og sagsbehandling af sagerne om Boeings aktindsigtsanmodning kunne opstå mulighed for på baggrund af de prioriterede akter, dokumenter og oplysninger at foretage en nærmere konkretisering og afgrænsning. Således kunne Boeings opnåelse af kendskab til processen for tilbudsindhentningen, evaluering og dermed beslutningsgrundlaget for typevalget give anledning til, at Boeing kunne identificere specifikke områder af interesse og derved konkretisere særlige akter, sager, dokumenter og oplysninger, som Boeing herefter ønskede aktindsigt i. Det er derfor muligt, at der herved ville ske yderligere konkretisering og præcisering af Boeings aktindsigtsanmodning, så andre akter, sager, dokumenter og oplysninger ikke nødvendigvis ville skulle forelægges for Boeing. Denne afklaring og behandling og mulige videre konkretisering og afgrænsning kræver imidlertid, at Boeing opnår kendskab til de anmodede og prioriterede akter, sager og dokumenter.

Som det fremgår af de ovenfor gengivne citater fra Betænkningen om offentlighedsloven kan der alene i tilfælde af, at der er tale om uforholdsmæssigt ressourcekrævende aktindsigtsanmodninger være grundlag for at indlede en dialog om konkretisering af anmodningen, så det nedbringer ressourceforbruget. Heri ligger imidlertid den forudsætning, at der er tale om en uforholdsmæssighed i afbalanceringen af den anmodendes interesse i at opnå aktindsigt og så det ressourceforbrug, myndighederne skal anvende på at behandle anmodningen. Det bestrides at være tilfældet i den foreliggende sag, idet Boeing har partstatus/partlignende status og interesse i at opnå aktindsigt, og idet der derefter ikke er grundlag for at anvende en regel om afvejning af disse interesser op mod myndighedernes nødvendige ressourceforbrug til behandlingen af aktindsigten.

Hertil kommer, at der ifølge betænkningen altså alene kan stilles krav om en konkretisering af aktindsigtsanmodningen i forhold til myndighedernes arbejde med at identificere de berørte sager omfattet af aktindsigtsanmodningen. Der er ikke i den foreliggende sag noget behov for en nærmere identifikation, idet Forsvarsministeriet, FMI og VFK uden nærmere konkretisering har foretaget denne identifikation. Det må følgelig lægges til grund, at det ikke er ressourcekrævende i sig selv at identificere sagerne, men derimod nærmere, at arbejdet med behandlingen af sager, dokumenter og oplysninger på grund af den samlede tidsperiode for indkøbsproceduren medfører et større omfang af ressourcer til imødekommelse af anmodningen. Der er ikke i de specielle lovbemærkninger til offentlighedsloven noget grundlag for, at det i relation til disse arbejder er muligt at afkræve den aktindsigtssøgende en afgrænsning af anmodningen, tværtimod.

Boeing har velvilligt deltaget i dialogen og har indgået aftaler med Forsvarsministeriet, FMI og VFK om grundlaget for at foretage en eventuel nærmere konkretisering og prioritering mv. af sin aktindsigtsanmodning. Eftersom Forsvarsministeriet, FMI og/eller VFK har undladt at følge op og tilvejebringe det aftalte grundlag for videreførelse af denne dialog, er den standset.

Det gøres derfor gældende, at der ikke er hjemmel til at afkræve en afgrænsning eller for den sags skyld en yderligere konkretisering af Boeings aktindsigtsanmodning på det foreliggende grundlag, og at der heller ikke er fornødne oplysninger, så det er muligt at foretage en sådan konkretisering end-sige afgrænsning af aktindsigtsanmodningen af 15. september 2016.

Såfremt retten i denne sag måtte nå frem til, at der er fornøden hjemmel i offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1 til forudgående (og uden tilstrækkelig indsigt i de foreliggende akter, dokumenter og oplysninger omfattet af en aktindsigt) at afkræve den anmodende en pligt til at afgrænse sin aktindsigtsanmodning og derved give afkald på sin ret til fuld aktindsigt i de akter, sager og oplysninger, der er omfattede af anmodningen, vil Boeing blive frataget mulighed for at dokumentere sin lovsikrede ret til effektivt at kontrollere den gennemførte udbudsproces og Forsvarsministeriets, FMI's og VFK's overholdelse af principperne om ligebehandling og gennemsigtighed og i givet fald føre det fornødne bevis for en eventuel tilsidesættelse heraf for de relevante myndigheder og domstolene.

Det bestrides, at der med offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1 er hjemmel til at skabe en sådan retsstilling i dansk ret.

Det gøres gældende, at formålet med offentlighedsloven og forvaltningsloven derimod er det modsatte – at sikre borgerne adgang til oplysninger om myndighedernes behandling af sager og udøvelse af forvaltningsmyndighed. Der skal derfor i fortolkningen og retsanvendelsen af denne lovgivning sikres opretholdelse af en retsstilling til opnåelse af disse formål.



På den baggrund gøres det gældende, at offentlighedsloven og forvaltningsloven alene kan fortolkes og forvaltes på en sådan måde, at en eventuel anmodning om aktindsigt, der vil være ressourcekrævende at behandle, herunder eventuelt uforholdsmæssigt ressourcekrævende, vil medføre, at den relevante myndighed i relevant omfang kan anmode den aktindsigtssøgende om at konkretisere, hvad det nærmere er, den pågældende interesserer sig for. Endvidere vil myndigheden efter omstændighederne kunne tilkendegive, at en manglende konkretisering vil indebære længere sagsbehandlingstid men altså ikke afvisning af anmodningen.

Hvis retten måtte finde, at Forsvarsministeriet har tilstrækkelig hjemmel til at afvise Boeings anmodning om aktindsigt på trods af Boeings særlige interesse i opnåelse heraf, gør Boeing gældende, at Forsvarsministeriet ikke har gennemført et korrekt og lovpligtigt skøn. Forsvarsministeriet har derimod uden fornødent grundlag herfor sat sit pligtmæssige skøn under regel, ved ikke at afveje Boeings interesse over for ressourcehensynene.

Da interessen er et pligtmæssigt hensyn jf. forarbejderne til offentlighedslovens § 9, stk. 2, er der tale om, at afgørelsen er behæftet med en generel væsentlig mangel, som medfører ugyldighed.

Hvis retten ikke finder, at der er tale om et pligtmæssigt hensyn, er der tale om, at afgørelsen er baseret på et skøn, der uberettiget er sat under regel, hvilket tillige må føre til, at afgørelsen tilsidesættes som ugyldig.

5.5 En anerkendelse af Forsvarsministeriets, FMI's og VFK's afvisning af Boeings aktindsigtsanmodning har endvidere ikke støtte i gældende praksis fra domstolene, Klagenævnet for udbud eller Ombudsmandens praksis.

Forsvarsministeriet, FMI og VFK har ikke løftet bevisbyrden for, at der i foreliggende praksis fra domstolene, Klagenævnet for udbud, administrativ praksis eller lignende er afgørelser til støtte for, at offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1 kan udgøre hjemme for afvisning af aktindsigtsanmodninger fra parter/interessenter med særlig individuel interesse i opnåelse af den anmodede aktindsigt.

Forsvarsministeriet, FMI og VFK henviser til en række ombudsmandsudtalelser vedrørende muligheden for at afslå anmodning på aktindsigt efter offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1, på trods af særlig interesse i sagen. Fælles for disse udtalelser er dog, at de ikke er sammenlignelige med denne sag eller Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016. De anførte sager vedrører således udelukkende afslag givet over for tredjeparter uden en sådan stærk, særlig og individuel interesse i opnåelsen af aktindsigt, som Boeing har i denne sag. Afslagene er således alene givet til journalister eller borgere uden særlig interesse.

Sammenfattende gøres det herefter gældende, at de af Forsvarsministeriet, FMI og VFK anførte sager ikke har relevans i forhold til den foreliggende sag og Boeings ret til aktindsigt, da de alene vedrører afslag på aktindsigt til journalister, forskere, NGO'er og borgere uden tilsvarende stærk, særlig og individuel interesse, som den interesse Boeing har i den foreliggende sag.

Derimod kan det af de ovenfor fremhævede elementer i afgørelserne dokumenteres, at der ikke er hjemmel i offentlighedsloven § 9, stk. 2, nr. 1 for at afskære Boeing ret til aktindsigt, som Boeing har anmodet om."

De sagsøgte har i påstandsdokument af 8. januar 2018 anført følgende:

## "Anbringender

### 1. AFVISNINGSPÅSTANDENE

[..]

#### 1.1 Boeings påstande 2.1-2.3

Boeings påstande 2.1, 2.2 og 2.3 er for uklart og ubestemt formuleret til at kunne tages under pådømmelse og indgå i en domskonklusion. Det ændrer ikke herved, at påstandene nævner, at forvaltningsloven og offentlighedsloven undtager visse sager, dokumenter og oplysninger fra aktindsigt. Hertil kommer, at der reelt er tale om et anbringende til støtte for påstand 1, der ikke er særskilt retlig interesse i at få prøvet.

#### 1.2 Boeings påstand 3

Boeings påstande 3.1, 3.2 og 3.3 (subsidiær i forhold til påstand 1 og sideordnet med påstand 2) er reelt et anbringende for Boeings påstand 1, som Boeing ikke har retlig interesse i en særskilt prøvelse af. Som påstanden er formuleret, skal den afvises fra domstolsprøvelse, da den er uegnet til at indgå i en dom.

#### 1.3 Boeings påstand 4

Boeings påstande 4.1, 4.2 og 4.3, subsidiær i forhold til påstand 2 og påstand 3, indeholder hver især to påstande.

Ifølge påstandenes *1. led* skal de sagsøgte tilpligtes at anerkende at skulle udlevere aktlister over visse akter, dokumenter og oplysninger. Disse påstande er for uklart og ubestemt formuleret til at kunne tages under pådømmelse. Der vil således ikke kunne afsiges dom i overensstemmelse med påstandene. Det ændrer ikke herved, at påstandene nævner forvaltningslovens §§ 12-15 og offentlighedslovens §§ 19-35, der undtager visse sager, dokumenter og oplysninger fra aktindsigt.

Særligt i forhold til påstand 4.1 og 4.3 gør Forsvarsministeriet og VFK gældende, at ministeren og VFK har udleveret alle relevante aktlister, og at Boeing derfor ikke har en retlig interesse i påstanden.

Påstandenes 2. led er formuleret som et anbringende ("*idet...*"), men må forstås således, at Boeing ønsker sagerne hjemvist til fornyet behandling hos de sagsøgte, hvilket er dækket af de øvrige påstande.

#### **1.4 Boeings påstand 5 og 6**

Boeings påstande 5.1, 5.2 og 5.3. og 6.1, 6.2. og 6.3. er reelt anbringender til støtte for de øvrige påstande. Boeing har ikke særskilt retlig interesse i pådømmelse af disse påstande, da anerkendelsen af disse ikke har umiddelbare retsvirkninger for parterne og disse vil blive prøvet som anbringender i forbindelse med de øvrige påstande.

## **2. ANBRINGENDER TIL STØTTE FOR FRIFINDELSESPÅSTANDEN**

### **2.1 De sagsøgte myndigheders overordnede anbringender**

Til støtte for de nedlagte påstande om frifindelse over for Boeings påstande gør de sagsøgte for det første overordnet gældende, at de sagsøgte myndigheders behandling af aktindsigtsanmodningerne fra Boeing og de beslutninger, der er truffet herunder, er lovlige og gyldige. Der henvises i første række til de i afgørelserne anførte begrundelser og fremstillingen af de faktiske omstændigheder.

Det gøres gældende, at det var korrekt ikke at behandle sagsøgerens anmodning om aktindsigt efter forvaltningslovens regler, hvilket bl.a. støttes af forvaltningslovens og udbudslovens forarbejder samt praksis fra domstolene og Klagenævnet for Udbud. Det er derfor underordnet, om Boeing har partsstatus i forvaltningslovens forstand.

De sagsøgte myndigheder var på det foreliggende grundlag berettiget til at beslutte, at der skulle indledes en dialog med henblik på en nærmere afgrænsning og konkretisering af Boeings anmodning [...]. Boeings aktindsigtsanmodning angik alle dokumenter og aktlister af betydning for typevalget for perioden 2005 til september 2016, og den vil både notorisk og beviseligt indebære et helt uforholdsmæssigt og eksorbitant ressourceforbrug hos de sagsøgte myndigheder til gennemgang og vurdering af undtagelser samt høringer af et stort antal virksomheder og udenlandske myndigheder.

De sagsøgte myndigheder har udvist en endog meget stor vilje og imødekommenhed i forhold til at give Boeing så meget indsigt som muligt - bl.a. under hensyn til Boeings naturlige økonomiske interesser i typevalgsprocessen. De sagsøgte myndigheder har bl.a. på nuværende tidspunkt - trods Boeings manglende medvirken - udleveret et betydeligt antal aktlister og dokumenter (oversigter mv.) og har forsøgt gentagne gange såvel mundtligt (på møder) og skriftligt at opnå en dialog med Boeing om en afgrænsning.

Boeing har trods utallige forsøg fra myndighedernes side konsekvent nægtet at indgå i nogen former for dialog om afgrænsning af anmodningen. Boeing

har stedse fastholdt den oprindelige totale anmodning om indsigt i potentielt 10.000-vis af dokumenter på tværs af Forsvarsministeriets ressort om kampfly.

Offentlighedsloven giver ikke - og gav heller ikke før ressourcereglene i § 9, stk. 2, nr. 1, blev indført - mulighed for, at en aktindsigtssøgende ved en u-specifik og meget omfattende anmodning kan tilpligte offentlige myndigheder til at anvende et helt uproportionalt timeforbrug, herunder som følge af omfattende høringer af andre landes myndigheder, private aktører mv., uden at myndighederne kan stille krav om en vis rimelig afgrænsning og konkretisering af de ønskede sager og dokumenter.

Selv hvis retten måtte komme frem til, at et eller flere af de sagsøgte myndigheders breve, som ikke var betegnet som afgørelser i aktindsigtssagerne, helt eller delvist måtte være at betragte som afgørelser, gøres det gældende, at disse er lovlige og gyldige.

De sagsøgte har heller ikke i øvrigt tilsidesat forvaltningsretlige regler i forbindelse med behandlingen af Boeings aktindsigtsanmodning. Hvis retten måtte finde, at der foreligger én eller flere formelle mangler ved de trufne afgørelser, gøres det gældende, at disse ikke har været konkret væsentlige eller er håndteret i den efterfølgende korrespondance.

## **2.2 Aktindsigten skal ikke bedømmes efter reglerne om partsaktindsigt**

Boeing har navnlig gjort gældende under den administrative behandling og under retssagen, at behandlingen af Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 skal ske i henhold til forvaltningslovens kapitel 4 vedrørende partsaktindsigt, idet sagen om typevalget af nyt kampfly ifølge Boeing er udtryk for en afgørelsessag, jf. forvaltningslovens § 2.

Til støtte for frifindelsespåstandene gør de sagsøgte gældende, at Boeings aktindsigtsanmodning af 15. september 2016 ikke skal behandles efter forvaltningslovens regler, da typevalget af nyt kampfly ikke er udtryk for en afgørelse i forvaltningslovens forstand.

Regler om partsaktindsigt i forvaltningslovens kapitel 4 gælder ifølge lovens § 2, stk. 1, kun for *"behandlingen af sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed"*. Det følger klart både af forvaltningslovens forarbejder, fast højesteretspraksis, forvaltningsretlig litteratur, udbudslovgivningen og klagenævnets praksis samt litteratur, at den foreliggende situation ikke er omfattet af afgørelsesbegrebet. Endvidere kan synspunktet ikke støttes på *"det udvidede afgørelsesbegreb"*, ligesom Boeings øvrige argumenter ikke kan føre til et andet resultat.

Der kan ingen støtte findes i retspraksis for, at beslutninger truffet i forbindelse med et kontraktforhold - eller en typevalgsbeslutning som den forelig-

gende - er omfattet af forvaltningslovens afgørelsesbegreb. Tværtimod er der en fast praksis fra Højesteret, der viser, at sådanne beslutninger ikke er afgørelser. Der henvises bl.a. til Højesterets dom i UfR 2007, side 2137 (driftsoverenskomsten) [og Højesterets dom] i UfR 2005, side 616 (om en forligsmæssig fratrædelsesaftale mellem en kommune og en tjenestemand). Præmisserne blev bekræftet i Højesterets dom trykt i UfR 2005, side 622, der tilsvarende handlede om en tjenstemands forligsmæssige fratrædelse.

I overensstemmelse med forvaltningslovens forarbejder og højesteretspraksis er det fast antaget i den forvaltningsretlige teori, at kontraktindgåelse og beslutninger truffet i forbindelse hermed ikke er afgørelser i forvaltningslovens forstand, jf. bl.a. Niels Fenger, Forvaltningsloven med kommentarer, 1. udgave, 2013, side 94-95 og 97, Steen Rønsholdt, Forvaltningsret - retssikkerhed, proces, sagsbehandling, 4. udgave, 2014, side 105-106, og John Vogter, Forvaltningsloven med kommentarer, 3. udgave, 1999, side 117 og 221. Tilsvarende gælder udbudsretlig litteratur og praksis.

Hvis Boeing fik medhold i sit synspunkt om, at forvaltningsloven gælder for beslutninger om at indkøbe/anskaffe forskelligt materiel i den offentlige sektor, ville offentlige myndigheder i almindelighed skulle overholde lovens processuelle regler i forbindelse med udbud af offentlige kontrakter. Lovens processuelle regler er møntet på udstedelse af (ensidige) retsakter, hvor der er et særligt behov for beskyttelse af den retsundergivne. Det ville i givet fald have karakter af en opsigtsvækkende nyskabelse, der ville medføre grundlæggende forandringer i den normale offentlige udbudsproces og ville have uoverskuelige konsekvenser til følge, herunder pligt til partshøring af konkurrenters tilbud inden tildelingsbeslutningen mv. Der er imidlertid heller intet retsgrundlag, der støtter en sådan fortolkning.

### **2.3 Boeings aktindsigtsanmodning forudsætter anvendelse af et helt uforholdsmæssigt og eksorbitant ressourceforbrug hos Forsvarsministeriets myndigheder**

Boeing har under såvel den administrative sag som retssagen fastholdt, at de sagsøgte myndigheder var ubeføjet til at kræve en afgrænsning og konkretisering af anmodningen, idet virksomheden dog ville prioritere rækkefølgen af (alt) materiale.

Det gøres heroverfor gældende, at de sagsøgte var berettiget til at indgå dialog med Boeing med henblik på at afgrænse og præcisere anmodningen og at undlade at behandle anmodningen med henblik på fuld aktindsigt, jf. herved offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Aktindsigtsanmodningen [...] vedrørte alle akter og aktlister indgået og udarbejdet i den samlede proces fra 2005 og til 15. september 2016, hvor Forsvarsministeriet og underlagte myndigheder alene og i samarbejde med eksterne rådgivere varetog en proces for indhentelse af oplysninger og evaluering af kandidaterne til levering af nyt kampfly til Danmark.

Behandlingen af Boeings aktindsigtsanmodning hos hver af de sagsøgte myndigheder ville (og vil) derfor notorisk og beviseligt indebære et eksorbitant eller i hvert fald meget stort ressourceforbrug, både fordi anmodningen omfatter et ekstraordinært omfangsrigt materiale af akter, dokumenter, oplysninger, postlister, registre osv., og fordi et stort antal dokumenter og oplysninger ikke uden videre kan udleveres, fordi de indeholder fortrolige oplysninger, herunder oplysninger der i denne sammenhæng bl.a. kræver, at der indledes en dialog med fremmede magter for at afklare udstrækningen af eventuelle fortrolige oplysninger.

Det er således utvivlsomt fra de fremlagte bilag, at færdigbehandling af Boeings oprindelige anmodning in extenso samlet set vil kræve, at flere årsværk sættes af til opgaven.

Det bestrides, at der er grundlag for at tilsidesætte eller drage tvivl om hver af de sagsøgte myndigheders skønnede og beregnede tidsforbrug til færdigbehandling af anmodningen til fulde, som i øvrigt understøttes af de fremlagte dokumenter og aktlister. De sagsøgtes tidsforbrug skyldes ikke de sagsøgtes forhold, herunder f.eks. manglende behørig journalisering.

Det relevante ressourceforbrug i denne sammenhæng omfatter ikke kun tid til fremsøgning af sager, dokumenter og oplysninger samt udarbejdelse af aktlister omfattet af anmodningen. Ressourceforbruget omfatter *hele* behandlingen af aktindsigtsanmodningen. Fremsøgte sager, dokumenter og oplysninger vil ikke uden videre kunne udleveres, idet de indeholder fortrolige oplysninger, jf. forvaltningslovens § 27, stk. 1. Udlevering forudsætter med andre ord, at de sagsøgte gennemgår alle sager, nærlæser dokumenter og overstreger fortrolige oplysninger. Henset til aktindsigtsanmodningens brede formulering vil dette arbejde utvivlsomt medføre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

På denne baggrund er det efter de sagsøgtes opfattelse helt i overensstemmelse med offentlighedsloven, forarbejderne og den foreliggende praksis, at de hver især har indledt en dialog med Boeing med henblik på at afgrænse og præcisere anmodningen og samtidig har forbeholdt sig retten til at afvise anmodningen, hvis Boeing ikke ville medvirke til en blot nogenlunde rimelig afgrænsning og konkretisering.

#### **2.4 Boeing har ikke været villige til at afgrænse anmodningen**

Trods meget betydelige forsøg på at servicere Boeing med en afgrænsning og konkretisering af anmodningen har Boeing stedse nægtet at afgrænse sig. De sagsøgte myndigheder har fremsendt et meget betydeligt materiale i form af sagsoversigter, aktlister, søgeord samt akter til Boeing med henblik på at kunne danne grundlag for en afgrænsning og konkretisering. Der er også udarbejdet materialer specifikt til Boeing, herunder efter ønske fra virksomheden, f.eks. en 6-siders redegørelse for, hvilke informationer fra den tidligere

proces, der ikke er indgået i evalueringerne samt en 18-siders oversigt over hovedspor i typevalgsprocessen.

Dette til trods er anmodningen ikke blevet afgrænset og præciseret i et omfang, der muliggør en behandling af den fulde anmodning uden et uforholdsmæssigt og eksorbitant ressourceforbrug. Boeing har således under hele sagsforløbet kontinuerligt fastholdt sin oprindelige aktindsigtsanmodning uden begrænsninger.

De sagsøgte gør endvidere gældende, at det forhold, at Boeing måtte have en ”særlig interesse” i aktindsigt, ikke i sig selv giver Boeing en ret til aktindsigt uden konkretisering og afgrænsning. De sagsøgte myndigheder har således foretaget et sagligt skøn over Boeings interesse som kampflyproducent over for ressourceforbruget og de muligheder, der har været for konkretisering og afgrænsning af anmodningen. Da de sagsøgte myndigheder erkender, at Boeing har en naturlig økonomisk interesse i udfaldet af typevalget, har de sagsøgte myndigheder desuden udvist en betydelig vilje til at assistere Boeing med en afgrænsning og konkretisering, ligesom der allerede er tilsendt Boeing et betydeligt materiale.

På baggrund af Boeings fastholdelse af den oprindelige anmodning – trods udlevering af et meget betydeligt materiale i form af aktlister, rapporter, notater mv. – er der ikke grundlag for at tilsidesætte de sagsøgte myndigheders skøn, hvorefter anmodning medfører et så uforholdsmæssigt ressourceforbrug, at disse var berettiget til at afslå aktindsigt.

## **2.5 Boeing har ikke retskrav på at få aktindsigt i overensstemmelse med sin anmodning**

De sagsøgte gør til støtte for frifindelsespåstanden gældende, at det er uden for enhver tvivl, at Boeing ikke har retskrav på at få aktindsigt i overensstemmelse med sin anmodning. Boeing har alene krav på at få aktindsigt *i overensstemmelse med reglerne om aktindsigt*. Det er ligeledes uden for enhver tvivl, at et stort antal af de dokumenter og oplysninger, der er omfattet af Boeings anmodning, er undtaget fra aktindsigt, hvilket Boeing udtrykkeligt har fået oplyst flere gange, jf. bl.a. [Forsvarsministeriets brev af 11. oktober 2016, FMI's brev af 23. februar 2017 og FMI's brev af 14. marts 2017]. Hvis de sagsøgte blev pålagt at meddele Boeing aktindsigt i fuld overensstemmelse med Boeing anmodning, ville de sagsøgte bryde deres tavshedspligt.

## **2.6 Sagsøgerens øvrige anbringender**

Boeing har under sagen gjort gældende, at Boeing er en part i forvaltningsretlig forstand i sagen om indkøb af kampfly. Dette spørgsmål er irrelevant, så længe der ikke er tale om en afgørelsessag, idet forvaltningslovens kapitel 4 om partsaktindsigt er begrænset til at gælde i afgørelsessager, jf. lovens § 2, stk. 1.

Subsidiært gør de sagsøgte dog også gældende, at selv hvis indkøbet af kampfly måtte anses for en afgørelsessag, er Boeings interesse som underleverandør af så afledet karakter, at Boeing ikke kan anses for part i den pågældende sag. Det er i den forbindelse afgørende at forstå, at den danske kampflyproces ikke blev afviklet som et udbud med staten på den ene side og et felt af virksomheder på den anden side, men som en dialog med andre lande, der som brugernationer dels videregav relevante oplysninger til vurdering af flyene, dels stod som potentielle aftaleparter.

Behandlingen af Boeings aktindsigtsanmodning er i overensstemmelse med kravene hertil udviklet af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol i relation til Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 10 om informations- og ytringsfrihed, jf. storkammerdom af 8. november 2016, Magyar Helsinki Bizottság mod Ungarn (sagsnr. 18030/11), dom af 7. februar 2017, Bubon mod Rusland (sagsnr. 63898/09), dom af 28. november 2013, Österreichische Vereinigung zur Erhaltung mod Østrig (sagsnr. 39534/07) og dom af 14. april 2009, Társaság A Szabadságjogokért mod Ungarn (sagsnr. 37374/05).

Sagsøgeren har den 23. december 2017 i processkrift 1, som noget nyt gjort gældende, at sagsøgeren skulle være tillagt oplysninger om miljøet efter miljøoplysningsloven. Det bestrides, at sagsøgeren skulle være meddelt oplysninger efter miljøoplysningsloven. Anskaffelsen af kampfly er således ikke et miljømæssigt relevant projekt og typevalget og evalueringsprocessen omfatter i almindelighed ikke miljøoplysninger. Der har således kun i indirekte form været lagt vægt på miljøforhold ved evalueringen af kandidaterne i relation til eksempelvis økonomi.

De miljømæssige virkninger er naturligvis relevante, og de vurderes og håndteres i forbindelse med implementeringen herunder anlægsarbejderne mv., når indkøbet er afsluttet og kampflyene skal anvendes.

Aktindsigtsanmodningen af 15. september 2015 [...] blev oprindeligt udtrykkeligt indgivet med henvisning til offentlighedsloven og senere præciseret med henvisning til forvaltningsloven. De sagsøgte myndigheder har løbende hen over sagsforløbet via møder, aktlister, søgeord og vejledning gjort Boeing bekendt med mulighederne for forskellige former for afgrænsning af anmodning ud fra emne e.l. Boeing har - som nævnt flere gange - ikke på noget tidspunkt eller i nogen sammenhæng (før den 23. september 2017) givet udtryk for et ønske om at modtage miljøoplysninger. Endelig gøres det gældende, at de sagsøgte også efter miljøoplysningsloven var beføjet til at kræve en afgrænsning og konkretisering [med henblik på] at undgå et helt eksorbitant og uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Boeing har herudover i skriftvekslingen fremsat en lang række udokumenterede postulater og har gjort en række anbringender gældende, som er udokumenterede eller uden relevans for påstandene samt fremstillet forhold, som



er taget ud af konteksten. Disse bestrides i deres helhed, uanset at de ikke kommenteres særskilt.”

Parterne har i det væsentligste procederet i overensstemmelse hermed.

### **Rettens begrundelse og resultat**

Denne sag vedrører efter de nedlagte påstande navnlig Forsvarsministeriets afgørelse af 22. december 2017, FMI's afgørelse af 8. juni 2017 samt VFK's afgørelse af 13. juli 2017. Ved afgørelserne blev der meddelt Boeing afslag på aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1. Sagen vedrører endvidere FMI's afgørelser af den 6. september og 5. oktober 2017.

#### Påstand 1.1, 1.2 og 1.3

##### *Egenaces*

Boeing har gjort gældende, at der burde være meddelt Boeing aktindsigt efter offentlighedslovens § 8 om egenaces, og at der ikke er hjemmel til at anvende lovens § 9, stk. 2, nr. 1, når der søges aktindsigt efter denne bestemmelse.

Efter offentlighedslovens § 8 kan den, hvis personlige forhold er omtalt i et dokument, med visse undtagelser, forlange at blive gjort bekendt med oplysningerne herom. § 8 omfatter imidlertid efter sin ordlyd alene fysiske personers anmodninger om aktindsigt. Boeing findes som selskab ikke at være omfattet heraf. Retten finder derfor, at det er med rette, at de sagsøgte ikke har behandlet Boeings aktindsigtsanmodning efter denne bestemmelse.

##### *Miljøoplysningsloven*

Boeing har endvidere gjort gældende, at der burde være meddelt Boeing aktindsigt efter miljøoplysningsloven, og at der ikke er hjemmel til at anvende offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, ved aktindsigt efter denne lov.

Boeing har nærmere anført, at der i de sager, der søges aktindsigt i, er indeholdt oplysninger omfattet af miljøoplysningsloven, herunder oplysninger vedrørende støj og emissioner m.v., mens de sagsøgte heroverfor har henvist til, at anskaffelsen af kampfly ikke er et ”miljømæssigt relevant projekt og typevalget og evalueringsprocessen omfatter i almindelighed ikke miljøoplysninger.”

Det fremgår af miljøoplysningslovens § 3, at der ved miljøoplysninger blandt andet forstås faktorer som for eksempel støj, emissioner og udledninger, der påvirker eller kan påvirke miljøelementer omfattede af loven.

Ved miljøoplysningsloven gennemførtes Rådets dagældende direktiv 90/313

om fri adgang til miljøoplysninger. EU-Domstolen har i sag C-321/96 Mecklenburg blandt andet udtalt følgende i præmis 19:

”For det første skal det bemærkes, at efter direktivets artikel 2, litra a), omfatter begrebet ”miljøoplysninger” alle oplysninger om tilstanden af de deri nævnte forskellige miljøområder samt om aktiviteter og foranstaltninger, der kan påvirke eller beskytte tilstanden inden for de nævnte områder, ”herunder administrative foranstaltninger og miljøforvaltningsprogrammer”. Det fremgår af formuleringen af denne bestemmelse, at fællesskabslovgiver har villet give det nævnte begreb en bred betydning, der dækker såvel oplysninger som aktiviteter vedrørende disse områders tilstand.”

Retten finder efter en samlet vurdering ikke at kunne bortse fra, at Boeings aktindsigtsanmodning vil omfatte miljøoplysninger. FMI har da også den 5. januar 2018 meddelt Boeing aktindsigt efter miljøoplysningsloven i blandt andet støjrapporter udarbejdet i foråret 2015 for hver af kandidaterne. Der er imidlertid ikke forelagt retten sådanne oplysninger, at omfanget af miljøoplysninger i sagen kan fastslås.

Af miljøoplysningslovens § 2 fremgår, at enhver har ret til at blive gjort bekendt med miljøoplysninger efter de betingelser og undtagelser, der følger af blandt andet offentlighedsloven. Af offentlighedslovens § 42, stk. 3 og 4, fremgår endvidere, at det er offentlighedsloven af 1985, der finder anvendelse på sager, der behandles efter miljøoplysningsloven. 1985-loven indeholder ikke en bestemmelse svarende til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1.

En begæring efter 1985-loven skal angive (identificere) de dokumenter eller den sag, som den pågældende ønsker at blive gjort bekendt med, jf. herved lovens § 4, stk. 3. Efter forarbejderne til den nye offentlighedslov er dette såkaldte subjektive identifikationskrav begrundet i hensynet til myndighedernes ressourceforbrug.

Der er ved aktindsigtsanmodningen blandt andet søgt om aktindsigt i grundlag, evalueringer og beslutninger, herunder i den politiske proces og beslutning, for den fulde periode fra 2005 til og med 2016. Det er endvidere anført, at der ”anmodes om aktindsigt i aktlister og alle akter, herunder bl.a. men ikke udtømmende, evalueringlister og evalueringsrapporter for alle tre tilbudsgivere/kandidater og for alle fire hovedkriterier samt øvrige evalueringsparametre og underliggende delkriterier, den militære sammenfatning/indstilling, Forsvarsministeriets og dets underliggende myndigheder og styrelser beslutningsgrundlag, responsa, notater, mødereferater, al korrespondance og akternes journalister, registre og andre fortegnelser vedrørende sagen, samt skriftlig oplysning om, hvorvidt alle akter i sagen vil blive stillet til rådighed.”

Retten finder, at Boeing ikke herved på tilstrækkelig vis efter 1985-loven har angivet de dokumenter eller de sager, Boeing efter miljøoplysningsloven ønsker at blive gjort bekendt med.

Hertil kommer, at Boeing først med processkrift af 22. december 2017 - efter at de sagsøgte har truffet de under denne sag omtvistede afgørelser - specifikt har anført også at søge aktindsigt efter miljøoplysningsloven.

Som følge af det anførte finder retten, at det er med rette, at de sagsøgte ikke har behandlet Boeings aktindsigtsanmodning efter miljøoplysningsloven.

Det af Boeing i øvrigt anførte herom findes ikke at kunne føre til noget andet resultat.

*Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1*

Som anført foran blev der ved de sagsøgtes afgørelser meddelt Boeing afslag på aktindsigt i medfør af offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1. Efter denne bestemmelse kan en anmodning om aktindsigt efter lovens § 7 afslås i det omfang behandlingen af anmodningen vil nødvendiggøre et uforholdsmæssigt ressourceforbrug.

Boeing har bestridt, at betingelserne for anvendelse af bestemmelsen er opfyldt.

Det fremgår af forarbejderne til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, at det centrale for vurderingen af, om en anmodning om aktindsigt vil nødvendiggøre et - i forhold til ansøgerens interesse i at få indsigt i det konkrete tilfælde - uforholdsmæssigt ressourceforbrug, vil være det forventede tidsforbrug i forbindelse med myndighedens behandling af anmodningen.

Efter forarbejderne må der i den forbindelse lægges vægt på, hvor mange sager eller dokumenter anmodningen om aktindsigt vedrører, ligesom der må lægges vægt på, om aktindsigten på grund af dokumenternes og sagernes indhold vil være kompliceret at behandle. Det fremgår endvidere, at et afslag vil forudsætte, at det vurderes, at det samlede tidsforbrug for myndigheden må forventes at overstige ca. 25 timer. I dette indgår såvel anvendt tid til fremsøgning af sagerne eller dokumenterne samt myndighedens vurdering af, om der kan meddeles aktindsigt heri.

Det følger endelig af forarbejderne, at såfremt den, der har søgt om aktindsigt, godtgør en særlig interesse i sagerne eller dokumenterne, vil myndigheden mv. være forpligtet til i almindelighed - og således uanset sagens eller dokumenternes omfang - at behandle anmodningen.

Om det nærmere forløb af sagen lægger retten til grund, at Boeings aktindsigtsanmodning efter sin ordlyd omfatter alle sager for perioden 2005-2016 hos de sagsøgte vedrørende evaluering og beslutning om anskaffelse af nye kampfly. Retten lægger efter bevisførelsen til grund, at anmodningen omfatter et meget betydeligt antal sager og dokumenter, og at dokumenterne inde-

holder eller kan indeholde oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt.

Retten finder som følge heraf, at de sagsøgte har været berettigede til at anmode Boeing om at konkretisere, hvad Boeing nærmere var interesseret i. Boeing har da også gentagne gange, herunder ved møde den 28. oktober 2016, erklæret sig villig til at indgå i en dialog med de sagsøgte med henblik på at søge aktindsigtsanmodningen konkretiseret og afgrænset. På mødet bemærkede Boeing herunder, at man ønskede følgende materiale fremsendt med henblik på ”eventuelt at kunne afgrænse anmodningen: 1) en oversigt over hovedspor i typevalgsprocessen, 2) De overstregede oplysninger i den offentligt tilgængelige version af den samlede typevalgsrapport, som specifikt vedrører F/A-18F Super Hornet og 3) eventuelle oplysninger om, hvad der er blevet lagt vægt på i evalueringen, eksempelvis industri før 2014”.

Retten finder, at Forsvarsministeriets efterfølgende fremsendelse den 2. december 2016 af en ny 18 siders oversigt over hovedspor i typevalgsprocessen med bilag samt et nyt 6 siders notat om anvendelse af informationer fra før 2014 i typevalgsprocessen samt fremsendelse af høringsbrev den 10. november 2016 til U.S. Navy International Programs Office vedrørende udlevering af yderligere oplysninger i det væsentlige opfyldte Boeings ønsker.

Forsvarsministeriet har under sagen endvidere udleveret følgende materiale til Boeing:

- Den 20. februar 2017: Aktindsigt i en række tidligere afgørelser fra perioden 20. maj til 10. november 2016 om aktindsigt i grundlaget for den politiske beslutning om anskaffelse af nye kampfly med underliggende bilag, i alt 266 sider.
- Den 23. marts 2017: Tre aktlister omfattende sags- og dokumentlister for perioden 2004-2014 samt oversigt over de anvendte søgeord, i alt mere end 60 sider.
- Den 1. december 2017: Aktlister efter søgning på yderligere tre søgeord, i alt 10 sider.

FMI har under sagen udleveret følgende materiale:

- 6. januar 2017: Oversigt over 21 sager vedrørende oplysninger om økonomi/priser og stilletid for F/A-18 Super Hornet for perioden 2014-2016 samt 70 sider med aktlister for de anførte sager.
- 30. januar 2017: Sagslister over mere end 600 sager inden for de fire hovedspor for perioden 2013-2016.
- 23. februar 2017, 14. marts 2017 og 7. april 2017: Ca. 1.840 sider med over 500 aktlister omfattende ca. 4.600 dokumenter for perioden 2013-2016.
- 6. september 2017: Evalueringsrapporter om strategiske og militærfaglige forhold samt de dertil hørende eksterne kvalitetssikringsrapporter.

- 5. oktober 2017: Evalueringsrapporter om økonomiske og industrielle forhold samt de dertil hørende eksterne kvalitetssikringsrapporter.
- 5. januar 2018 meddeles aktindsigt i visse dokumenter om miljøforhold.

Endelig har VFK under sagen udleveret følgende materiale:

- 21. marts 2017: Aktliste for "Nyt Kampfly Program" for perioden 2013-2016, i alt knap 50 sider.
- 29. maj 2017: Aktlister for 2005-2006, 2007-2012 og 2013-2016 (sidstnævnte revideret i forhold til tidligere fremsendte), i alt 62 sider.

Forsvarsministeriet har ved afgørelsen af 22. december 2017 oplyst, at man indtil da havde anvendt mindst 80 timer på behandling af aktindsigtsanmodningen, og at en behandling af alle dokumenter omfattet af anmodningen vil kræve et ressourceforbrug på over 1.450 timer. FMI har oplyst, at man fra modtagelsen af aktindsigtsanmodningen til den 8. juni 2017 har anvendt ca. 1.250 timer, og at en behandling af aktindsigtsanmodningen i sin helhed vil kræve flere fulde årsværk. VFK har den 13. juli 2017 oplyst, at VFK på det tidspunkt havde anvendt 120 timer på behandling af anmodningen, og at en behandling af aktindsigtsanmodningen i sin helhed forventedes at ville kræve mere end 2.000 arbejdstimer.

Uanset modtagelsen af det ovennævnte materiale har Boeing under sagen fastholdt, at materialet ikke i sig selv giver Boeing fornødent grundlag for at afgrænse aktindsigtsanmodningen, jf. herved brev af 20. december 2016, brev af 16. januar 2017 og brev af 28. april 2017. Boeing har ved de nævnte breve endvidere flere gange afvist de sagsøgtes forslag til, hvorledes anmodningen kunne afgrænses i forhold til de sagsøgtes forståelse af, hvilke oplysninger Boeing særligt måtte være interesseret i.

Boeing ses tillige, trods opfordret hertil, ikke at have reageret på FMI's brev af 30. januar 2017 med plan over fremsendelse af aktlister eller FMI's efterfølgende fremsendelser heraf den 23. februar 2017, den 14. marts 2017 og den 7. april 2017. Boeing ses ej heller at have reageret på VFK's fremsendelse af aktlister den 21. marts 2017 og den 29. maj 2017 eller på Forsvarsministeriets fremsendelse af aktlister den 23. marts 2017 og den 1. december 2017.

Henset til at såvel Forsvarsministeriet som VFK har fremsendt aktlister for den fulde periode som ønsket af Boeing, og at FMI har fremsendt aktlister for perioden 2013 til 2016, hvilke aktlister i alt er på mange hundrede sider, sammenholdt med Boeings manglende reaktion over for myndighederne finder retten, at Boeing ikke har godtgjort, at de sagsøgte ikke har foretaget fornødne og dækkende søgninger i systemerne. Boeing findes således ikke at have godtgjort, at de fremkomne aktlister ikke giver Boeing fornødent

grundlag for at foretage en nærmere afgrænsning og konkretisering af aktindsigtsanmodningen.

Boeing har endvidere ikke godtgjort grundlag for at tilsidesætte de sagsøgte oplysninger om, hvor mange timer der har været brugt på behandlingen af sagen eller skønnet over, hvor mange timer en fuldstændig behandling af anmodningen vil tage. Der er endelig ikke godtgjort grundlag for at antage, at timeforbruget skyldes mangelfuld journalisering eller lignende.

Herefter findes de sagsøgte efter en samlet vurdering at have udvist tilstrækkelige bestræbelser på at søge aktindsigtsanmodningen afgrænset og konkretiseret. Retten finder endvidere, at de sagsøgte henset til oplysningerne om det helt ekstraordinære ressourceforbrug ved behandlingen af anmodningen har været berettigede til at træffe afgørelse om afslag på aktindsigtsanmodningen efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1. Retten har herved navnlig lagt vægt på, at de sagsøgte allerede kort efter modtagelsen af aktindsigtsanmodningen indledte dialog med Boeing, herunder ved gennemførelsen af mødet den 28. oktober 2016, og derefter løbende fremsatte opfordringer til Boeing om at søge anmodningen afgrænset, ligesom de sagsøgte endvidere flere gange har fremsat forslag til, hvorledes dette kunne ske, uden at Boeing ses at have reageret herpå.

Det forhold, at Boeing ubestridt har en særlig interesse i sagen, kan i forhold til oplysningerne om det helt ekstraordinære ressourceforbrug ved behandling af aktindsigtsanmodningen ikke føre til noget andet resultat. Retten bemærker hertil, at særlig interesse, efter forarbejderne til offentlighedsloven, ikke findes at udelukke, at aktindsigt kan afslås med henvisning til lovens § 9, stk. 2, nr. 1.

Retten finder endvidere, at der ikke kan tages hensyn til det af Boeing anførte om, at Boeing ikke foretog en afgrænsning og konkretisering af anmodningen på det foreliggende grundlag, idet Boeing ikke ønskede med bindende virkning at afskære sig muligheden for at bede om mere materiale senere. Retten har herved lagt vægt på, at de sagsøgte har bestridt, at Boeings afgrænsning og konkretisering ville have den pågældende virkning, så længe det samlede ressourceforbrug ikke var uforholdsmæssigt.

Det af Boeing i øvrigt anførte herom findes ikke at kunne føre til noget andet resultat.

#### *Udbudsgrundlaget*

Boeing har dernæst gjort gældende, at de sagsøgte ved afslaget på aktindsigt ikke har iagttaget grundlæggende EU-retlige principper om åbenhed, ligebehandling og gennemsigtighed. Boeing har herunder henvist til det i RBI'en anførte om grundlaget for behandlingen af sagen om typevalg.

EU-Domstolen har i dom af 6. november 2014 i sag nr. C-42/13, Cartier Dell 'Adda SpA, udtalt, at det følger af ligebehandlingsprincippet, at "de bydende gives lige chancer i forbindelse med udformningen af deres bud, og det indebærer således, at de samme betingelser må gælde for alle bydende. For det andet har gennemsigthedsforpligtelsen til formål at sikre, at der ikke er risiko for favorisering og vilkårlighed fra den ordregivende myndigheds side."

Det fremgår udtrykkeligt af RBI'en, at artikel 346 i EU-traktaten finder anvendelse for processen med valg af nye kampfly Danmark. Efter denne bestemmelse er Danmark ikke forpligtet til at meddele oplysninger, hvis udbredelse ville stride mod væsentlige sikkerhedsinteresser, ligesom der kan træffes de foranstaltninger, der anses for nødvendige til beskyttelse af landets væsentlige sikkerhedsinteresser, som vedrører fabrikation af eller handel med våben, ammunition og krigsmateriel.

For at sikre åbenhed, gennemsigthed og ligebehandling indeholder RBI'en imidlertid en række bestemmelser om, at leverandørerne og producenter vil have lige adgang til Nyt Kampfly Programmet, at lige forhold vil blive behandlet lige, medmindre forskelsbehandling vurderes nødvendig af hensyn til national sikkerhed, og at leverandørerne vil modtage identisk information om indhentelsen (procurement) og udførelsen af Nyt Kampfly Programmet, herunder information om de kriterier, der danner grundlag for udvælgelsen.

Retten finder, at de i RBI'en anførte bestemmelser ikke kan føre til, at Boeings anmodning om aktindsigt ikke skal behandles efter de almindeligt gældende nationale danske regler herom. Boeing findes i øvrigt ikke at have godtgjort, at der ved behandlingen af aktindsigtsanmodningen er sket en tilsidesættelse af bestemmelserne i RBI'en eller af de anførte EU-retlige principper.

#### *EMRK art. 10*

Menneskerettighedskonventionens artikel 10 finder efter den Europæiske Menneskerettighedsdomstols praksis anvendelse på spørgsmålet om aktindsigt. Ved afgørelsen af, om et afslag på aktindsigt er i strid med artikel 10, har domstolen lagt vægt på, om den efterspurgte information var "ready and available", om et afslag i givet fald var i overensstemmelse med national lovgivning "prescribed by law", og om begrænsningen i den nationale lovgivning i lyset af artikel 10, stk. 2 havde "legitimate aim" og var "necessary in a democratic society".

Retten finder efter en konkret og samlet vurdering af omfanget af Boeings anmodning om aktindsigt sammenholdt med de sagsøgte sagsbehandling af anmodningen, som nærmere beskrevet i præmisserne foran under *Offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1*, at de af de sagsøgte truffne afgørelser om afslag på aktindsigt efter offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, ikke er i strid med

menneskerettighedskonventionens artikel 10.

### *Forvaltningsloven*

Boeing har søgt om aktindsigt hos de sagsøgte i sager, der vedrører indsamling af oplysninger om, samt evaluering og indstilling af, kandidater til levering af nye kampfly til Danmark. Dette har efterfølgende ført til en politisk proces med henblik på stillingtagen hertil.

Retten finder, at Boeing ikke har godtgjort, at der herved er tale om sager, hvori der er eller vil blive truffet afgørelse af en forvaltningsmyndighed. Som følge heraf findes sagerne ikke omfattet af retten til partsaktindsigt efter forvaltningslovens kapitel 4 eller en analog anvendelse heraf. Retten finder derfor, at det er med rette, at de sagsøgte ikke har behandlet aktindsigtsanmodningen efter disse regler.

Det forhold, at Boeing måtte være at betragte som part i sagerne, kan ikke føre til noget andet resultat.

### *Konklusion*

De sagsøgtes afgørelser findes herefter at være lovlige og gyldige. De sagsøgte frifindes derfor for Boeings påstande 1.1, 1.2 og 1.3.

### Påstand 2.1, 2.2 og 2.3

Boeing har nedlagt påstande om, at de sagsøgte skal anerkende at skulle imødekomme Boeings aktindsigtsanmodning alene med undtagelse af akter og oplysninger, som kan undtages i henhold til forvaltningsloven.

Boeings aktindsigtsanmodning omfatter efter sin ordlyd alle sager for perioden 2005-2016 hos de sagsøgte vedrørende evaluering og beslutning om anskaffelse af nye kampfly. Retten lægger efter bevisførelsen til grund, at anmodningen omfatter et meget betydeligt antal sager og dokumenter, og at dokumenterne indeholder eller kan indeholde oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt.

Herefter, og idet det bemærkes, at påstandene findes at indgå som anbringender under påstandene 1.1, 1.2 og 1.3, finder retten, at påstandene 2.1, 2.2 og 2.3 har et så ubestemt indhold, at de er uegnede til at danne grundlag for en domskonklusion. Som følge heraf afvises påstandene, jf. retsplejelovens § 349, jf. § 348, stk. 2, nr. 3.

### Påstand 3.1, 3.2 og 3.3

Boeing har nedlagt påstande om, at de sagsøgte skal anerkende at skulle genoptage behandlingen af Boeings anmodning om aktindsigt, idet de sag-



søgte samtidig skal anerkende, at Boeing er part eller har partslignende status i de omhandlede sager.

Retten finder, at påstandene reelt udgør anbringender til støtte for påstand 1, hvorunder der da også er sket prøvelse heraf, og at påstandene dermed er uegnede til at danne grundlag for en domskonklusion. Som følge heraf afvises påstandene, jf. retsplejelovens § 349, jf. § 348, stk. 2, nr. 3.

#### Påstand 4.1, 4.2 og 4.3

Boeing har nedlagt påstande om, at de sagsøgte skal anerkende at skulle udlevere aktlister over akter, akter, dokumenter og oplysninger, som indgår i sager hos de sagsøgte, som vedrører grundlag, evalueringer og beslutninger om typevalg af nyt kampfly og Danmarks anskaffelse af nye kampfly alene med undtagelse af akter og oplysninger i henhold til forvaltningsloven og offentlighedsloven, idet sagen hjemvises til fornyet behandling hos de sagsøgte.

Boeings aktindsigtsanmodning omfatter efter sin ordlyd alle sager for perioden 2005-2016 hos de sagsøgte vedrørende evaluering og beslutning om anskaffelse af nye kampfly. Retten lægger efter bevisførelsen til grund, at anmodningen omfatter et meget betydeligt antal sager og dokumenter, og at dokumenterne indeholder eller kan indeholde oplysninger, der er undtaget fra aktindsigt.

Herefter, og idet det bemærkes, at påstandene findes at indgå som anbringender under påstandene 1.1, 1.2 og 1.3, finder retten, at påstandene 4.1, 4.2 og 4.3 har et så ubestemt indhold, at de er uegnede til at danne grundlag for en domskonklusion. Som følge heraf afvises påstandene, jf. retsplejelovens § 349, jf. § 348, stk. 2, nr. 3.

#### Påstand 5.1, 5.2, 5.3, 6.1, 6.2 og 6.3

Boeing har nedlagt påstande om, at de sagsøgte skal anerkende, at Boeings ret til aktindsigt ikke kan begrænses i henhold til offentlighedslovens § 9, stk. 2, nr. 1, og at de sagsøgte skal anerkende, at der ikke kan stilles krav om, at Boeing skal foretage en afgrænsning af sin ret til aktindsigt som forudsætning for behandling af aktindsigtsanmodningen.

Retten finder, at påstandene reelt udgør anbringender til støtte for påstand 1, hvorunder der da også er sket prøvelse heraf, og at påstandene dermed er uegnede til at danne grundlag for en domskonklusion. Som følge heraf afvises påstandene, jf. retsplejelovens § 349, jf. § 348, stk. 2, nr. 3.

#### Samlet konklusion og sagsomkostninger

Som følge af det anførte frifindes de sagsøgte vedrørende påstand 1.1, 1.2 og

1.3, mens de øvrige påstande afvises.

Retten finder anledning til at bemærke, at FMI endnu ikke ses at have truffet afgørelse vedrørende aktindsigt i materialet modtaget fra U.S. Navy International Programs Office.

Efter sagens resultat skal Boeing betale sagsomkostninger til hver af de sagsøgte med 150.000 kr. Beløbet udgør et passende beløb til dækning af de sagsøgtes udgift til advokatbistand. Retten har ved fastsættelsen taget hensyn til sagens værdi, forløb og udfald. Retten har hertil navnlig lagt vægt på, at der er tale om en meget omfangsrig sag, der er blevet hovedforhandlet over 1½ retsdag. Retten har endvidere lagt vægt på, at de sagsøgte har været repræsenteret af samme advokat. I beløbet indgår de sagsøgtes udgift til kopiering af materialesamlinger. Beløbet indeholder moms.

**Thi kendes for ret:**

De af The Boeing Company nedlagte påstande 2, 3, 4, 5 og 6 afvises.

I øvrigt frifindes Forsvarsministeriet, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Værnsfælles Forsvarskommando.

The Boeing Company skal inden 14 dage i sagsomkostninger til hver af de sagsøgte, Forsvarsministeriet, Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse og Værnsfælles Forsvarskommando, betale 150.000 kr.

De idømte sagsomkostninger forrentes efter rentelovens § 8 a.

Marianne Lund Larsen

Kim Gabriel

Pernille Kjærulff

Udskriftens rigtighed bekræftes.

Københavns Byret, den 23. marts 2018.

Helle Bjørn Sørensen, kontorfuldmægtig