



**KLAGANDE**

Alstom Transport AB, 556058-9094

Ombud: Advokaten Eva-Maj Mühlenbock och  
biträdande juristen Lukas Granlund  
Advokatfirman Lindahl KB  
Box 1065  
101 39 Stockholm

**MOTPARTER**

1. Trafikverket

Ombud: Advokaten Johan Carle och  
biträdande juristen Sven Vaxenbäck  
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB  
Box 1711  
111 87 Stockholm

2. Ansaldo STS Sweden AB, 556386-3439

Ombud: Advokaterna Lars Hasp och  
Johan Linder Säverman  
Wistrand Advokatbyrå  
Box 7543  
103 93 Stockholm

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten i Faluns beslut den 23 december 2016  
i mål nr 5044-16, se bilaga A

**SAKEN**

Interimistiskt beslut i mål om överprövning av avtals giltighet

**KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten meddelar prövningstillstånd.

Kammarrätten avslår överklagandet.

KONKURRENSVERKET	
2018-04-20	
Avd	
Dnr	
KSnr	Aktbil

**YRKANDEN M.M.**

08-90-8135

Alstom Transport AB yrkar att kammarrätten ändrar förvaltningsrättens beslut på så sätt att Ramavtal 1, eller delar härav inte får fullgöras till dess något annat bestämts. Bolaget anför bl.a. att sannolikheten för att avtalen ska förklaras ogiltiga är hög och att det finns flera omständigheter som motparterna anført som är missvisande och felaktiga.

**SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE**

Kammarrätten finner skäl att meddela prövningstillstånd och att ta upp målet till omedelbar prövning.

Kammarrätten gör samma bedömning som förvaltningsrätten.  
Överklagandet ska därför avslås.

---

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga B (formulär 9).



Peter Lif  
kammarrättslagman  
ordförande



Elsa Nihlén  
kammarrättsråd



Torbjörn Eriksson  
kammarrättsråd  
referent

Jeanette Sundqvist  
föredragande jurist



**FÖRVALTNINGSRÄTTEN**  
**I FALUN**  
Ann-Louice Jonsson

**BESLUT**  
2016-12-23  
Meddelat i Falun

Mål nr  
5044-16

Sida 1 (10)

Bilaga A

### SÖKANDE

Alstom Transport AB, 556058-9094

Ombud: Advokat Eva-Maj Mühlenbock, jur.kand. Lukas Granlund och  
jur.kand. Hanna Lekås  
c/o Advokatfirman Lindahl KB  
Box 1065  
101 39 Stockholm

### MOTPARTER

1. Trafikverket, 202100-6297

Ombud: Advokaterna Sven Vaxenbäck och Johan Carle  
Mannheimer Swartling Advokatbyrå AB  
Box 1711  
111 87 Stockholm

2. Ansaldo STS Sweden AB, 556386-3439

Ombud: Advokaterna Johan Linder Säverman och Lars Hasp  
Wistrand Advokatbyrå  
Box 7543  
103 93 Stockholm

### SAKEN

Överprövning av avtals giltighet; nu fråga om interimistiskt beslut

---

### FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår Alstom Transport AB:s yrkande om interimistiskt beslut.

Dok.Id 181166

Postadress	Besöksadress	Telefon	Telefax	Expeditionstid
Box 45	Kullen 4	023-383 00 00	023-383 00 80	måndag – fredag
S-791 21 Falun		E-post: <a href="mailto:forvaltningsrattenifalun@dom.se">forvaltningsrattenifalun@dom.se</a>		08:00-12:00
		<a href="http://www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se">www.forvaltningsrattenifalun.domstol.se</a>		13:00-16:00

**YRKANDEN M.M.**

Alstom Transport AB (Alstom) inkom den 18 november 2016 med en ansökan om överprövning av giltigheten av flera avtal som Banverket (numera Trafikverket) och Trafikverket har ingått med Ansaldo STS Sweden AB (Ansaldo) och Bombardier Transportation (Signal) Sweden HB (Bombardier). Ansökan om överprövning handläggs, såvitt gäller avtalen med Bombardier, inom ramen för förvaltningsrättens mål nr 5055-16.

Alstom yrkar att förvaltningsrätten ska besluta att ogiltigförklara det ramavtal inklusive förlängning (ESTER08-3002) som Banverket (numera Trafikverket) ingick den 28 maj 2008 respektive den 20 maj 2016 med Ansaldo, alternativt att förvaltningsrätten ska ogiltigförklara fyra avtal som Trafikverket ingått med Ansaldo den 20 maj och 27 maj 2016 (Ändrings- och tilläggsarbete; ÄTA nr 33, ÄTA nr 35, ÄTA nr 6 Hp, och ÄTA nr 7 Hp, av Alstom gemensamt benämnda Kontrakten). Alstom yrkar vidare, såvitt nu är aktuellt, att förvaltningsrätten ska besluta att ramavtalet och Kontrakten inte får fullgöras till dess något annat har bestämts.

Alstom anför till stöd för ansökan och det interimistiska yrkandet i huvudsak följande. Trafikverket ingick år 2008 ett ramavtal med Ansaldo inom ramen för Projekt ESTER, vilket förlängdes den 20 maj 2016. Ramavtalet omfattar fem huvudsakliga åtaganden (Utveckling, Pilotbana Haparandabanen, Anläggning, Produkter, Förvaltning och tjänster) och avser installation och driftsättning av ställverk/signalsystem med European Rail Traffic Management System (ERTMS) Baseline (systemmiljö) 2.3.0D. I Ramavtalets avsnitt ”1.1 Omfattning” angavs positionerna A11-A17 som optioner. I Position A16 angavs åtagandet att uppdatera ERTMS-systemet till 3.0.0. Trafikverket utnyttjade optionen avseende uppgradering till delar av systemmiljö 3.0.0 redan under år 2009. Optionen avsåg endast uppgradering till de i ramavtalet fastställda versionerna av funktionaliteten i systemmiljö 3.0.0. Vid tidpunkten för ingående av ramavtalet fanns ERTMS systemmiljö ver-

sion 2.3.0D färdigställd, vilken kom att ingå i den systemgeneration som sedermera fick benämningen "Baseline 2". Härefter har flertalet nya systemmiljöer utvecklats. I slutet av maj 2016 ingick Trafikverket de fyra Kontrakten med Ansaldo, enligt vilka Ansaldo ska utveckla en ny systemmiljö av signalsystemet, dvs. Baseline 3.5.0. Trafikverket har således avropat funktioner i systemmiljö 3.5.0, trots att det saknas förutsättningar för detta. Kontraktens värde uppgår till 199 337 000 kr, vilket motsvarar en ökning av ramavtalets värde om ca 77 %. Genom avropen har ramavtalet väsentligen förändrats och ändringarna har även förändrat kontraktsvärdet i väsentligt hänseende. De avropade arbetena är inte till någon del nödvändiga för att kunna slutföra entreprenaden och kan inte anses som ÄTA-arbeten. Eftersom ändringarna av ramavtalet är väsentliga ska ramavtalet, efter Kontraktens ingående, anses som en ny anskaffning som ska upphandlas enligt LUF. Alstom är en av flera andra leverantörer som kan tillhandahålla datoriserade ställverk med systemmiljö 3.5.0. Det saknas således även förutsättningar för Trafikverket att tillämpa ett förhandlat förfarande utan föregående annonsering med stöd av 4 kap. 2 § punkten 3 LUF. Eftersom ramavtalet har genomgått väsentliga förändringar i strid med 1 kap. 24 § LUF och då det saknas förutsättningar för att anskaffa upphandlingsföremålet genom ett oannonserat förfarande, ska ramavtalet alternativt Kontrakten förklaras ogiltiga enligt 16 kap. 13 § LUF.

Skadan är omfattande och irreversibel för Alstom för det fall Kontrakten får fullgöras. Alstoms möjligheter att konkurrera om avtalsföremålet vid en korrekt utförd upphandling skulle gå förlorad vid ett fullgörande av Kontrakten och själva syftet med överprövningsprocessen skulle motverkas. Prestationerna riskerar att inte kunna gå åter vid en ogiltigförklaring av ramavtalet eller Kontrakten, vilket i praktiken skulle innebära att Alstoms talan riskerar att förlora all praktisk betydelse. Skadan för Alstom innefattar även en avsevärd konkurrensnackdel i en eventuell kommande upphandling av avtalsföremålet. Ett fullgörandeförbud skulle inte medföra någon egentlig

skada för Trafikverket eller Ansaldo eftersom det varken föreligger tvingande skäl eller särskild brådska att uppgradera ERTMS-systemet till systemmiljö 3.5.0 då detta enligt plan ska vara infört i EU först år 2030. Flera tågoperatörer är dessutom kritiska till ett alltför tidigt införande av systemmiljö 3.5.0 eftersom betydande investeringar krävs och den systemmiljön fungerar tillfredsställande. En fördröjning av uppgraderingen till systemmiljö 3.5.0 skulle således inte få några negativa konsekvenser för någon av avtalsparterna och inte heller för andra aktörer på marknaden. Någon fördyring för Trafikverket är heller inte aktuell. Eftersom det i dagsläget inte kan uteslutas att samliga avtal behöver ogiltigförklaras, bör ett interimistiskt beslut omfatta såväl ramavtalet som Kontrakten.

Trafikverket bestrider bifall till yrkandet om interimistiskt beslut och framför i huvudsak följande. Banverket (numera Trafikverket) beslutade år 2005 att införa det på EU-nivå standardiserade trafikstyrningssystemet ERTMS i Sverige, bl.a. i syfte att öka trafik- och driftsäkerheten samt att utöka funktionaliteten och kapaciteten på järnvägsbanorna liksom för att efterkomma de krav som uppställs av EU vid införandet av ett gemensamt europeiskt järnvägsnät som möjliggör gränsöverskridande trafik (Transeuropeiska transportnätverket, TEN-T). En upphandling av ramavtal avseende utveckling och driftsättning av ERTMS påbörjades därför år 2006. De versioner av ERTMS som vid upphandlingstillfället förutsågs komma bli aktuella var versionerna 2.3.0D och 3.0.0, varav den senare versionen emellertid inte var fastställd på EU-nivå vid upphandlingstillfället. ERTMS består förenklat av de tre delarna ombordsystem, marksystem och järnvägens mobiltelefonsystem. Ramavtalet med Ansaldo avser endast delen marksystem och är baserat på ABT 06, vari finns bestämmelser om s.k. ÄTA-arbeten. Ramavtalet innebär att leverantören först ska utveckla och installera sitt ERTMS-system på en pilotbana, i Ansaldos fall på Haparandabanan. Baserat på erfarenheterna från pilotbanan ska sedan ytterligare anläggningar successivt utrustas med ERTMS för att efterkomma de krav som följer av EU-lagstiftningen.

ERTMS version 3.5.0 har nu ersatts av version 3.6.0 som den sedan 27 maj 2016 godkända versionen enligt Europeiska kommissionens förordning 2016/919 om teknisk specifikation för driftskompatibilitet avseende delsystem trafikstyrning och signalering i järnvägssystemet i Europeiska unionen. Såväl de fysiska installationer, däribland ställverk, som den mjukvara som installeras på pilotbanan måste därför klara de kapacitets- och säkerhetskrav som uppställs för drift på de sträckor som ingår i stomnätet. Ansaldo har sedan ramavtalet ingicks genomfört omfattande utveckling av både fysiska installationer och mjukvara för driftsättning i svenska förhållanden och arbetet med att utveckla och installera systemen pågår alltså. ÄTA nr 33 och ÄTA nr 6 Hp ingicks avseende utveckling och driftsättning av ERTMS version 2.3.0D, medan ÄTA nr 35 och ÄTA nr 7 Hp avser utveckling och driftsättning av ERTMS version 3.5.0. Uppgraderingen till ERTMS version 3.5.0 kan endast genomföras av den leverantör som äger den unika källkod som ska uppgraderas. Ansaldo äger källkoden för pilotbana Haparandabanen. Det kan därför uteslutas att någon annan leverantör skulle kunna utföra nu aktuella tilläggs- och ändringsarbeten. Mot den bakgrunden föreligger förutsättningar att tilldela kontrakt utan föregående annonsering på grund av tekniska skäl enligt 4 kap. 2 § punkten 3 LUF. ÄTA-avtalen är vidare förenliga med bestämmelsen om kompletterande beställningar i 4 kap. 2 § punkten 6 LUF. Även om förutsättningarna för ogiltighet enligt 16 kap. 13 § LUF skulle bedömas vara uppfyllda, bör avtalen få bestå eftersom det finns tvingande hänsyn till ett allmänintresse enligt 16 kap. 14 § LUF.

Ett fullgörandeförbud skulle medföra betydande skada för såväl allmänna som enskilda intressen. Införandeplanen av ERTMS i Sverige skulle vid ett fullgörandeförbud inte kunna hållas, vilket utöver de omedelbara kostnader som följer av att hela införandeprocessen som avser ERTMS avstannar, också medför betydande samhällsekonomiska konsekvenser. De direkta kostnaderna för Trafikverket för att stoppa arbetena vid pilotbana Haparan-

dabanan och pilotbana Ådalsbanan uppgår sammanlagt till ca 70 miljoner kr/år. Därutöver uppskattas de direkta kostnaderna för Ansaldo och Bombardier till sammanlagt 80 miljoner kr/år. Förlusten av erfaren och kompetent personal samt nyrekrytering av sådan uppskattas till ca 10 miljoner kr. Ett fullgörandeförbud skulle därför uppgå till uppskattningsvis 160 miljoner kr/år. Ett fullgörandeförbud riskerar därutöver att medföra betydande indirekta kostnader för samhället eftersom ett godkännande av ERTMS-systemet på pilotbanorna är nödvändigt för installation på Södra stambanan och Malmbanan och en försening skulle således påverka också dessa anläggningar. Södra stambanan, som idag har allvarliga kapacitetsbegränsningar, är en av de mest trafikerade järnvägssträckorna i Sverige och ett införande av ERTMS version 3.5.0 medför ökad kapacitet för såväl godstrafik som persontrafik och därmed färre trafikstörningar. Malmbanan är i stort behov av förnyelse och installation av ett nytt signalsystem och enligt plan ska ERTMS driftsättas i augusti 2021. Längre driftstopp på Malmbanan har stor påverkan på försäljningen av järnmalm från LKAB. Den omfattande godstransport till Nordnorge som sker på Malmbanan riskerar också att bli lidande om ett nytt system inte installeras enligt tidplan. De indirekta kostnaderna för en försening med installation av ERTMS är därmed oöverblickbara.

Ansaldo bestrider bifall till yrkandet om interimistiskt beslut och framför bl.a. följande. Bestämmelserna i 16 kap. LUF om överprövning av ett avtals giltighet tillkom genom lagen (2010:572) om ändring i lagen (2007:1092) om upphandling inom områdena vatten, energi, transporter och posttjänster. Den förstnämnda lagen trädde i kraft den 15 juli 2010 och enligt punkten 2 i övergångsbestämmelser ska äldre bestämmelser gälla för upphandlingar som påbörjats före ikraftträdandet. Det aktuella ramavtalet upphandlades på sedvanligt sätt i ett annonserat förfarande i vilket bl.a. Alstom ingick. Upphandlingen påbörjades således före den 15 juli 2010 varför bestämmelserna i 16 kap. LUF om överprövning av ett avtals giltighet därmed inte är tillämp-



liga på ramavtalet. Ansökan om överprövning är, såvitt avser ramavtalet, inte heller inkommen inom den tid som anges i 16 kap. 17 § LUF och ska således avvisas.

En utveckling av de europeiska specifikationerna sker kontinuerligt och hade påbörjats redan innan upphandlingen som föregick ramavtalet. Det kommer med all säkerhet inte heller att stanna vid den version som nu är aktuell. Det var uppenbart för samtliga aktörer, inklusive Alstom som deltog i upphandlingen av ramavtalet, att version 2.3.0D inte var den slutgiltiga versionen. Detta framgår också tydligt av option A16, som avser uppgradering till nästa Baseline. Trafikverket avropade under år 2009 option A16 avseende version 3.0.0, men den versionen kom aldrig att få status som en produktionsrelease. Vad Alstom anfört om att Trafikverket genom ÄTA nr 33 och ÄTA nr 6 Hp avropat funktioner i systemmiljö 3.5.0 är felaktigt. Funktionsprodukt FP4.3 avser nämligen inte version 3.5.0, utan i huvudsak vidareutveckling och förbättringar i de funktioner som ingår i delsystemen ställverk och CTC. Detta styrs inte av de europeiska specifikationerna utan av de svenska nationella kraven som även dessa förbättras och förfinas. Endast en mindre del av de ÄTA-arbeten som nu avropats kan hänföras till Baseline 3, nämligen ÄTA nr 35. De avtalsvärden som Alstom uppgett är felaktiga. Arbetet med utveckling till version 3.5.0 utgör endast en delmängd och värdet av FP4.3, som inte avser version 3.5.0, utgör den större delen av uppdraget. De ÄTA-arbeten som avropats är nödvändiga för att slutföra det kontraktsmässiga åtagandet enligt ramavtalet, nämligen att möjliggöra utrullning av ERTMS i det svenska järnvägsnätet. Huvuddelen av ÄTA-arbetena hänför sig till funktionalitet och utgör nödvändiga förbättringar av det system som Trafikverket investerat i de senaste åtta åren och som är nödvändiga för att bedriva en effektiv järnväg i Sverige. Driftsättning på pilotbana Haparandabanan är endast ett steg i det övergripande uppdraget. De i frågavarande ÄTA-arbetena har avropats genom klara ändringsklausuler i ramavtalet och ABT 06, och det har stått helt klart för an-

budsgivarna att ÄTA-arbeten skulle komma att ske. Arbetena medför inte heller att ramavtalets övergripande karaktär väsentligen ändras. Härtill kommer att uppgraderingen av ERTMS, såvitt avser den mjukvara som Ansaldo redan har installerat, av tekniska skäl endast kan genomföras av Ansaldo och inte av någon annan leverantör (jfr 4 kap. 2 § punkten 3 LUF). Även för det fall i frågavarande ÄTA-arbeten skulle anses komma i konflikt med förbudet mot väsentliga förändringar av offentligt upphandlade kontrakt, har ÄTA-arbetena i vart fall kunnat avropas genom s.k. direktupphandling med stöd av 4 kap. 2 § punkten 6 LUF om kompletterande beställningar. Ett förbud att fullgöra de ifrågasatta avtalen skulle medföra avsevärda skador för det allmänna intresset av ett välfungerande järnvägsnät. De aktuella arbetena kommer dessutom att pågå under lång tid och det kan förväntas att förvaltningsrättens avgörande kommer att kunna meddelas långt innan arbetena har fullgjorts. Någon omfattande och irreversibel skada kan således inte påräknas för Alstom om ett interimistiskt beslut uteblir. Den skada som ett interimistiskt beslut skulle medföra för det allmänna och övriga berörda enskilda parter överstiger vida den eventuella skadan för Alstom.

#### SKÅLEN FÖR AVGÖRANDET

Rätten ska besluta att ett avtal som har slutits mellan en upphandlande enhet och en leverantör är ogiltigt, om avtalet har slutits utan föregående annonsering enligt 7 kap. 1, 2, 3, 4 eller 5 §, 13 kap. 5 § eller 15 kap. 4 § LUF (16 kap. 13 § första stycket LUF).

Om det finns tvingande hänsyn till ett allmänintresse, ska rätten besluta att avtalet får bestå trots att förutsättningarna för ogiltighet enligt 13 § är uppfyllda (16 kap. 14 § LUF).

Rätten får besluta att ett avtal inte får fullgöras till dess något annat har bestämts. Rätten får avstå från att fatta beslut enligt första stycket, om den

skada eller olägenhet som åtgärden skulle medföra kan bedömas vara större än skadan för leverantören. Rätten ska vid bedömningen ta hänsyn till användarnas intresse, allmänintresset och övriga berörda intressen (16 kap. 16 § LUF).

Av förarbetena framgår att hänsynen till användarnas intresse tar sikte på brukarna eller övriga som använder sig av det som anskaffas. Det kan vara fråga om såväl enskilda, företag som företrädare för det offentliga. Allmänintresset avser både samhällsekonomiska och samhällspolitiska aspekter. Utöver hänsynen till grupper av brukare rymmer detta intresse även generella hänsyn som att fysisk eller organisatorisk infrastruktur upprätthålls. Övriga berörda intressen tar främst sikt på förlorande och vinnande leverantörer (prop. 2015/16:129).

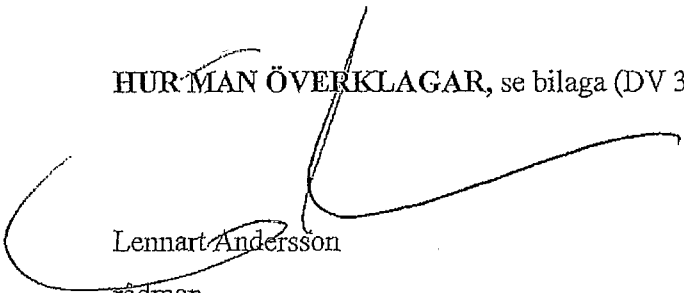
Vid tillämpningen av 16 kap. 16 § LUF ska samma slags överväganden göras som ifråga om beslut med stöd av 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291), vilket medför att förvaltningsrätten ska göra en sannolikhetsbedömning av det möjliga utfallet av den slutliga prövningen och beakta vilken betydelse det har för enskilda och allmänna intressen att verkställigheten av ett beslut skjuts upp (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2014 ref. 13).

Förvaltningsrätten har vid den slutliga prövningen, såsom talan hittills utformats, bl.a. att ta ställning till frågan om ramavtalet ska ogiltigförklaras på grund av att det genomgått väsentliga förändringar till följd av de avtal som Trafikverket ingått med Ansaldo gällande ändrings- och tilläggsarbeten samt om det funnits förutsättningar för Trafikverket att tilldela de av Alstom ifrågasatta kontrakten utan föregående annonsering med stöd av 4 kap. 2 § punkten 3, 6 eller 9 LUF. Till grund för Alstoms talan framförs bl.a. att Trafikverket genom de fyra avtalen har avropat utveckling med systemmiljö version 3.5.0, trots vad som anges i ramavtalet om utveckling av system-

miljö 2.3.0D med möjlighet till option för systemmiljö 3.0.0. Ramavtalet har enligt Alstoms mening härigenom kommit att genomgå så väsentliga förändringar att det ska ogiltigförklaras. Såväl Trafikverket som Ansaldo har inväntat att två av de ifrågasatta avropsavtalen, ÄTA nr 33 och ÄTA nr 6 Hp, inte avser version 3.5.0. Både Trafikverket och Ansaldo har vidare gjort gällande flera felaktigheter och missvisande påståenden i Alstoms ansökan om överprövning och fört omfattande resonemang kring varför förutsättningar funnits för Trafikverket att tilldela de ifrågasatta kontrakten utan föregående annonsering med stöd av 4 kap. 2 § punkterna 3, 6 och 9 LUF. Ansaldo har även gjort gällande att ansökan om överprövning ska avvisas såvitt avser ogiltighet av ramavtalet bl.a. eftersom bestämmelserna i 16 kap. LUF om avtals giltighet inte är tillämpliga då den upphandling som föregick ramavtalet påbörjades innan tiden för ikraftträdandet av 16 kap. LUF.

Med hänsyn till vad som hittills har framförts av parterna i målet, anser förvaltningsrätten att utgången i den slutliga prövningen för närvarande framstår som oviss. Vid dessa förhållanden och med beaktande av vad som framkommit om de betydande praktiska olägenheter och stora ekonomiska konsekvenser som ett interimistiskt beslut skulle få för såväl avtalsparterna som för samhället i stort, finner förvaltningsrätten att de skäl som Alstom har anfört inte är tillräckliga för att förvaltningsrätten interimistiskt ska besluta att avtalen inte får fullgöras. Yrkandet härom ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR, se bilaga (DV 3109/1 C LOU).



Lennart Andersson  
rädman