

## Bilaga Inriktningsbeslut trafikupphandling 2022

### Underlag för beslut om inriktning av upphandling av busstrafiken i tätorterna Sundsvall/Timrå (avtalsområden O14/15, O17/21, O18) och Örnsköldsvik (O6)

#### Bakgrund

Under hösten-vintern 2019/20 förhandlades villkor för att förlänga trafikavtalen med Mittbuss AB och Nobina Sverige AB (Nobina) till i december 2024. Myndighetens bedömning var då att en förlängning av trafikavtalen var att föredra framför att göra en upphandling med trafikstart i december 2022. Förlängning av avtalen kan ske med 1 + 1 år och förutsätter att parterna är överens. Överenskommelse om förlängning ska ske senast 18 månader före avtalets upphörande, d.v.s. i mitten av juni 2021.

Den 25 mars 2020 gav direktionen förbundsdirektören i uppdrag att förlänga trafikavtalen med Mittbuss AB och Nobina till tidtabellskiftet i december 2024. Uppdraget innefattade att ställa villkor för förlängning samt frihet att i samråd med berörda medlemmar förändra villkoren. Under första kvartalet utbröt sedan covid-19-pandemin.

Trafikavtalen med Mittbuss har sedermera förlängts, medan Nobina motsatte sig en förlängning utan en överenskommelse om kompensation för effekterna av covid-19 på den rörliga delen av ersättningen. Någon sådan överenskommelse har ännu inte träffats.

Dagens avtal med Nobina löper således ut i december 2022. För att bibehålla myndighetens handlingsfrihet för det fall en överenskommelse med Nobina inte kommer till stånd offentliggjordes i enlighet med artikel 7.2 i EU:s kollektivtrafik-förordning den 7 april 2020 ett förhandsmeddelande om upphandling. En upphandling av den aktuella trafiken kan därmed inledas den 8 april 2021.

För att fortsatt bibehålla handlingsfrihet i frågan om att förlänga Nobinas trafikavtal eller att genomföra en upphandling, bör ett beslut fattas som anger inriktningen av upphandlingen för det fall att valet faller på att nuvarande avtal inte ska förlängas. Därmed läggs en grund för det fortsatta arbetet med att förbereda alternativet att göra en upphandling.

På grund av den korta tid som står till buds för att förbereda en upphandling, särskilt vad avser samråd med berörda kommuner och regionen, måste inriktningsbeslutet innehålla vägval som kan omprövas för det fall att en förlängning ändå kommer till stånd och trafikstarten för nästa avtalsperiod därmed förskjuts till i december 2023 eller december

2024. Detta då en förlängning skulle ge ytterligare tid för att arbeta igenom trafikutbud med mera och samråda med berörda medlemmar.

Slutligt beslut om upphandling kan skjutas fram till i februari-mars 2021 om det bedöms som fördelaktigt för myndigheten.

## Beslutsprocess och tidplan för genomförande av upphandling

### Först inriktningsbeslut och därefter genomförandebeslut

Eftersom beslutet om upphandling måste tas efter samråd med berörda kommuner och regionen är utgångspunkten att beslutet fattas i två steg. Syftet är att säkerställa att eventuella knäckfrågor kommer upp tidigt i beslutsprocessen för att därmed undvika tidsnöd längre fram.

Inriktningsbeslutet anger ramarna för upphandlingen och ska peka ut vissa strategiska frågor och söka ett avgörande i dessa tidigt i processen. Till dessa hör

- Vilka är avtalsområdena?
- Vilket är det övergripande trafikutbudet (initialt)?
- Vilken affärsmodell är huvudalternativ i inriktningen (incitaments- eller produktionsavtal)?
- Hur kan den fortsatta osäkerheten om covid-19-pandemin hanteras?
- Vilka ekonomiska förutsättningar gäller?
- Vilka fordonskrav ska ställas?
- Vilka är ambitionerna beträffande miljökrav (strängare än statens krav)?
- Vilken avtalstid ska gälla?
- Behövs andra optioner?

Genomförandebeslutet ska innehålla beslut om allmän trafikplikt och uppdrag åt förbundsdirektören att ingå avtal om allmän trafik. Delar av upphandlingsdokumenten (förfrågningsunderlaget enligt tidigare terminologi) kan ingå i underlaget för genomförandebeslutet.

I ett tredje steg fattar myndigheten beslutet om att annonsera upphandlingen och offentliggöra upphandlingsdokumenten innehållande samtliga detaljer om trafikomfattning, avtalsvillkor, utvärderingsmodell med mera.

### Tidplan för beslut och upphandling

Översiktligt ser tidplanen för beslut och upphandling ut enligt följande.

Aktivitet/milstolpe	Tidpunkt	Anmärkning
Upphandlingsförberedelser	Sep 2020-feb 2021	
Dialog med kommun/region	Sep-okt 2020	Inför inriktningsbeslut
Underlag för inriktningsbeslut	9 okt 2020	Förberedande direktion
Inriktningsbeslut	21 oktober	Ordinarie direktion
Fortsatt dialog kommun/region	Nov 2020-feb 2021	Inför genomförandebeslut
Genomförandebeslut	Mars 2021	Bortre tidsgräns
Beslut om allmän trafikplikt	Mars 2021	Bortre tidsgräns
Anbudsinbjudan	8 april 2021	Anbudstid inkl. juli <5 mån
Sista anbudsdag	1 september 2021	Anbudstid inkl. juli <5 mån
Tilldelningsbeslut	10 nov 2021	
Förberedelsetid	Dec 2021-dec 2022	12 mån
Trafikstart	10 dec 2022	Tågplan T23

Bortre tidsgräns för definitivt beslut om att genomföra upphandling är i mars 2021, under förutsättning att arbetet med förberedelser för upphandling bedrivs med målet att behålla handlingsfrihet fram till denna bortre tidsgräns.

### Inriktningsbeslut för Buss 2022 (förslag)

#### Allmänt

Upphandlingen ska benämnas **Buss 2022**.

### Mål för upphandlingen och avtalen

- En välfungerande konkurrens, minst tre anbudsgivare i alla avtalsområden
  - En indelning i avtalsområden som bidrar till konkurrens
  - Avtal med balanserad risk beställare/trafikföretag
    - Covid-19
    - Fordon och drivmedel
    - Större möjligheter till trafikändringar utan ökad affärsrisk, och med bättre möjligheter till besparingar
  - Tydliga upphandlingsdokument och transparent utvärdering
- Eventuell överprövning ska inte vinna framgång
  - Tydliga upphandlingsdokument och transparent utvärdering
- Välfungerande trafikstart
  - God förberedelsetid och grundlig planering
- Förbättrad struktur i myndighetens trafikavtal
- Mål för avtalsperioden
  - Mål avseende resenär
    - Ökning av det kollektiva resandet
    - Andelen nöjda och mycket nöjda kunder ska öka
  - Hållbarhet och tillväxt
    - En större andel av trafiken ska utföras med fordon med låggolvsinstieg och ”nigningsfunktion”
    - Samtliga fordon ska ha audiovisuella utrop
    - Trafiken ska bedrivas med fossilfritt drivmedel eller helt emissionsfritt
    - En ökning av det kollektiva resandet mätt i relation till trafikarbetet (=bättre kapacitetsutnyttjande/ ”kabinfaktor”)

### Inriktning för trafikutbudet

I upphandlingen **Buss 2022** bibehålls grundstrukturen från dagens trafikavtal avseende indelningen i avtalsområden, d.v.s. avtalsområdet O6 för Örnsköldsvik och avtalsområdena O14/15, O18 och O17/21 för Sundsvall/Timrå.

Tillgänglig tid för att förbereda upphandlingen medger inte att trafikutbudet arbetas igenom i den utsträckning som vore önskvärt. I anbudsfasen (d.v.s. i förfrågningsunderlaget, som underlag för anbud och utvärdering) specificeras trafikutbudet därför utifrån dagens trafik och redan beslutade eller planerade trafikförändringar.

I trafikavtalet/uppdragsbeskrivningen ska säkerställas att trafikförändringar kan ske under trafikföretagets förberedelsetid, d.v.s. i tiden mellan tilldelningsbeslutet i november 2021 och trafikstart i december 2022. I framtagning av förfrågningsunderlaget ska övervägas att stipulera hur trafikändringar under trafikföretagets förberedelsetid ska prissättas.

Det bör särskilt säkerställas att sena justeringar kan göras med hänsyn till att tågplan årligen fastställs under hösten (normalt i september månad) inför kommande tågplanperiod.

## Affärsmodell

Med affärsmodell avses hur ersättningen till trafikföretaget är bestämd i trafikavtalet.

Idag bedrivs trafiken under bruttoavtal (produktionsavtal) med resande-incitament. De fyra avtalen har olika grad av incitament, mellan 15-30 procent. Avtalen innebär att under det första trafikåret (basåret) mäts de resor som ligger till grund för beräkning av den rörliga delen av ersättningen. I de ersättningsgrundande resorna ingår inte resor som utförs med seniorkort, skolkort och färdbevis som inte automatiskt registreras i biljettmaskinen. Under efterföljande trafikår delas anbudets pris för trafiken i en fast del och en rörlig del, där den rörliga delen bestäms av graden av incitament.

Några förutsättningar att bedriva ens någon del av den aktuella trafiken under nettoavtal (koncessionsavtal), d.v.s. där trafikföretaget tar den övervägande risken för såväl trafikens kostnader som intäkter, föreligger inte.

Därmed står valet mellan olika former av bruttoavtal, d.v.s. trafikoperatören får betalt för den trafik som utförs, eventuellt kombinerat med incitament för olika kvalitetsaspekter och/eller resandeutveckling, och beställaren äger samtliga intäkter av trafiken.

Vilka eventuella incitament som avtalet för den kommande avtalsperioden bör innehålla (kvalitet, resandeutveckling, NKI, m.m.) kommer att framgå av underlaget för genomförandebeslutet.

Med hänsyn till behoven av att under den kommande avtalsperioden hantera förändrade ekonomiska förutsättningar, hantera osäkerheten kring covid-19-pandemin och ha en större rådighet över trafikutbud, produktutbud och taxor är bedömningen för närvarande att avtal med resandecoincitant är mindre lämpligt.

Vidare behöver avtalet innehålla större möjligheter än i dagens trafikavtal för beställaren att göra trafikförändringar, dels för att hantera den fortsatt osäkerheten om utvecklingen av covid-19-pandemin, dels för att hantera trafikens anpassning till förändrade ekonomiska förutsättningar och framtida behov av trafikutveckling. Samråd ska genomföras med trafikföretag om hur sådana avtalskonstruktioner kan utformas.

## Ekonomi

Den fortsatta utvecklingen av covid-19-pandemin är mycket osäker, liksom om centrala, regionala eller lokala myndigheter kan komma att göra ingrepp som påverkar utförandet av kollektivtrafiken eller resandet. Det innebär osäkerheter om såväl trafikeringskostnaderna som biljettintäkterna.

I vilken mån och i vilken takt resandet kommer att återgå till nivåerna före pandemins utbrott är också osäkert, liksom om något ytterligare statligt stöd till kollektivtrafiken kan påräknas.

Den förväntade utvecklingen av ekonomin och nyssnämnda skäl talar också för att framtida avtalskonstruktioner behöver vara mer flexibla än i dagens avtal, och innebära att beställaren mer direkt kan påverka trafikens kostnader.

Sundsvalls kommun har beslutat att deras trafikeringskostnader för 2021-2022, d.v.s. under den innevarande avtalsperioden, ska sänkas med 8 miljoner jämfört med 2020 års budget. Det är inte möjligt att i förväg säkerställa att upphandlingen resulterar i anbud inom en viss kostnadsram.

I genomförandebeslutet bör den trafikomfattning som anbuden ska avse och övriga krav med stark kostandspåverkan vara fastlagda. Vilka anbudspriser som faktiskt erhålls i upphandlingen framgår först vid anbudsöppning. Efter denna tidpunkt kan antingen förhandlingar föras, eller (det tilldelade) avtalet tillämpas, för att söka påverka kostnaderna.

Vid utformningen av trafikutbudet i förfrågningsunderlaget kan emellertid jämförelser göras med dagens trafikeringskostnader, och trafiken dimensioneras utifrån vilka trafikeringskostnader dessa jämförelser indikerar.

### Fordonskrav

De krav som ställs på fordonen ska följa de rekommendationer som bransch-organisationen Svensk Kollektivtrafik ställt sig bakom inom ramen för *Partnersamverkan för en förbättrad kollektivtrafik* och dokumentet "Bus Nordic - Gemensamma nordiska krav vid upphandling av bussar", version 1.1. Denna uppsättning funktionskrav för bussar är en rekommenderad standard för bussar inom Norden som tagits fram i ett samarbete mellan de nationella branschorganisationerna för kollektivtrafik och huvudstadsregionerna i de nordiska länderna.

I förfrågningsunderlaget kommer det utifrån Bus Nordic anges vilken typ av fordon (klass) som ska användas för att utföra trafiken och vilka krav som ställs på fordonen. Härutöver kan vissa specifika krav komma att läggas till (jfr kraven i de tre senaste bussupphandlingarna), exempelvis när det gäller tillgänglighet, säkerhet, bränsle/miljö och profilering. Även krav på skydd för förare/förarmiljön m h t smittspridning kan bli aktuella.

I den mån begagnade bussar tillåts för att utföra trafik så sätts kraven utifrån tidigare versioner av branschens rekommendationer.

### Tillgänglighetskrav

Tillgänglighetskraven ska utformas efter principer som gäller för hela länet. I praktiken kommer detta innebära att kraven ändå skiljer sig åt mellan olika slag av trafik (exempelvis skolskjuts, landsbygdstrafik, stadstrafik).

Någon större överflyttning av resenärer med färdtjänstillstånd från resande med färdtjänst till resande med den allmänna kollektivtrafiken kan inte förväntas genom att i

upphandlingen ställa fordonskrav eller krav på hur trafiken utförs. I denna upphandling är inriktningen därför att förbättra tillgängligheten för funktionshindrade personer som inte är berättigade till färdtjänst.

Samtliga fordon som utför trafik ska vara utrustade för audiovisuell resenärsinformation i bussen (hållplatsutrop), och vid hållplatser (externa högtalare). Vidare ska en översyn göras för att om möjligt i större utsträckning än idag utföra trafiken med fordon med låggolvsinsteg och ”nigandefunktion”).

#### Bussgods

Något krav på att frakta bussgods ska inte ställas i denna upphandling.

#### Depåfrågor

Tillgång till depå är av stor betydelse för konkurrensen. Trafikföretag måste kunna säkerställa tillgång till depå för att överhuvudtaget kunna lämna anbud, eller kunna lämna anbud till konkurrenskraftiga priser. Det är därför önskvärt om beställaren i upphandlingen kan anvisa depåer som beställaren råder över genom att äga den eller genom att beställaren har hyreskontrakt eller på annat sätt. Inför genomförandebeslutet ska det klargöras vilka depåer och andra typer av lokaler som ska anvisas eller göras tillgängliga på annat sätt (erbjudas att hyras).

#### Bränsle och miljö

Kraven på bränsle vid utförande av trafiken och övriga miljökrav ska vara gemensamma för länet.

Fordon med förbränningsmotorer ska vara typgodkända i utsläppsklass Euro VI. Eftermonterad avgasrening som uppfyller Euro VI godtas inte. Detta krav innebär att fordonen kommer att vara tillverkade under 2014 eller senare.

Inriktningen är att ställa kravet att trafiken ska med biodrivmedel som uppfyller hållbarhetskriterierna i lagen (2010:598) om hållbarhetskriterier för biodrivmedel och flytande biobränslen, eller emissionsfritt (eldrift).

Under avtals-perioden riskerar efterfrågan på HVO, som är det bränsle som idag används i länet, att öka kraftigt med åtföljande risk för kraftig påverkan på index och därmed kostnadsutvecklingen. Trafikavtalet behöver därför troligen innehålla någon form av undantagsbestämmelse från biobränslekravet.

När det gäller bussar som drivs helt emissionsfritt (eldrift) är frågan om tekniken är mogen för introduktion av sådana fordon i Norrland. Under det fortsatta arbetet med upphandlingen ska de erfarenheter av eldrift i Norrland som hittills är gjorda samlas in. Vidare behöver det klargöras om erforderlig infrastruktur för depåladdning kan finnas på plats till trafikstart i december 2022 eller först vid en senare tidpunkt.



Frågan om eldrift i Sundsvalls tätort, helt eller delvis eller i form av försöksverksamhet, skjuts till därför genomförandebeslutet.

### **Avtalslängd och förlängningsoptioner**

Trafikavtalen med Mittbuss löper nu till i december 2024. Nästkommande avtal för denna trafik kommer att upphandlas för en avtalsperiod om åtta år, 2024-2032. Kortare avtalstid är olämplig.

För de avtal som inriktningsbeslutet gäller ska avtalstiden därmed vara 10 år, 2022-2032, för att inte strida mot huvudregeln om löptid för busstrafikavtal, och för att samtliga avtal ska upphöra vid samma tidpunkt i december 2032. Något behov av att kunna förlänga avtalet efter 2032 finns därför inte.

### **Kombinationsanbud**

Kombinationsanbud ska tillåtas över de fyra avtalsområden som ingår i upphandlingen.