

Saksnr: 2019/72-1
Saksbehandlar: Karl Inge Nygård

Saksframlegg**Saksgang**

Utval	Utv.saksnr.	Møtedato
Fylkesutvalet		13.11.2019

Nytt snøggåtanbod i Sogn og Fjordane**Forslag til vedtak**

1. Fylkesutvalet ber om at dei nye miljøanboda i Sogn og Fjordane vert gjennomført som ein to-steps prosess der drifta i ein overgangsperiode vert løyst med separate kontraktar med konvensjonelt drivstoff for deretter å bli erstatta med kontraktar med låg- og nullutsleppsløysingar i perioden 2024-2026.
2. Fylkesutvalet presiserer at dette vedtaket ikkje medfører reduksjon av miljøambisjonar for båtanboda som er vedtekne av fylkestinget i Sogn og Fjordane

Samandrag

I samband med at nye båtanbod skal lysast ut for Sogn og Fjordane har prosjektleiar fått gjennomført ei ekstern risikovurdering av konkurransegrunnlag og kostnadsestimat. Prosjektleiar rår til at dei nye miljøanboda i Sogn og Fjordane vert gjennomført som ein to-steps prosess der drifta i ein overgangsperiode vert løyst med separate kontraktar med konvensjonelt drivstoff. Det vert samstundes jobba fram ein konkurransegrunnlagsmodell for miljøkontraktar som skal gjelde i tida etter 2024-2026.

Rune Haugsdal
prosjektleiar

Håkon Rasmussen
påtroppande fylkesdirektør for
mobilitet og kollektivtransport

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har difor inga handskriven underskrift.

Saksutgreiing

1. Bakgrunn for saka

1.1. Båtkontraktar i Sogn og Fjordane

Sogn og Fjordane har i dag følgjande båtkontraktar:

Båtkontraktar som utløpar 30.04.2022			
Hurtigbåt Bergen - S og Fj	Nordfjord - Bergen - Nordfjord	Passasjer	Norled
Hurtigbåt Bergen - S og Fj	Bergen - Nordfjord - Bergen	Passasjer	Norled
Hurtigbåt Bergen - S og Fj	Sogn - Bergen - Sogn	Passasjer	Norled
Hurtigbåt Bergen - S og Fj	Bergen - Flåm - Bergen	Passasjer	Norled
Loalibåt, Flora, Bremanger og Vågsøy	Florabassenget	Kombibåt (bil + passasjer)	Fjord1 AS
Loalibåt, Flora, Bremanger og Vågsøy	Kystvegekspressen Florø - Måløy	Passasjer	Fjord1 AS
Loalibåt, Flora, Bremanger og Vågsøy	Måløy - Silda/Måløy - Hennøystanda	Passasjer	Fjord1 AS
Lokalibåt Lærdal, Vik og Høyanger	Kapaunger - Frenningen	Ferje	Fjord1 AS
Lokalibåt Lærdal, Vik og Høyanger	Vik - Ornevik	Passasjer	Fjord1 AS
Lokalibåt Lærdal, Vik og Høyanger	Ornevik - Måren - Nordeide	Passasjer	Fjord1 AS
Lokalibåt Lærdal, Vik og Høyanger	Flåm - Balestrand	Passasjer	Fjord1 AS
Lokalibåt Gulen, Solund og Askvoll	Gulen - Ytre Solund	Passasjer	Fjord1 AS
Lokalibåt Gulen, Solund og Askvoll	Hardbakke - Næra - Mjømna	Passasjer	Fjord1 AS
Lokalibåt Gulen, Solund og Askvoll	Hardbakke - Kolgrov - Utvær	Passasjer	Fjord1 AS
Lokalibåt Gulen, Solund og Askvoll	Gåsvær - Midtre Solund - Hardbakke	Passasjer	Fjord1 AS
Lokalibåt Gulen, Solund og Askvoll	Nord - Solund	Passasjer	Fjord1 AS
Lokalibåt Gulen, Solund og Askvoll	Alden - Værlandet	Passasjer	Fjord1 AS

Dette er kontraktar som alle har utløp 30.04.22 og opsjonar for forlenging av driftsperiode er teken ut.

1.2. Politiske vedtak i Sogn og Fjordane fylkeskommune knytt til båtanbodet

Frå økonomiplan 2019-2022 vedteken i fylkestinget i Sogn og Fjordane i desember 2018 framgår følgjande:

«Nye anbod på lokal- og ekspressbåttenester startar opp med drift frå 1. mai 2022. Det er venta at krav til utslepp, universell utforming m.m. kan gje ein kostnadsvekst på opp mot 100 mill. kr årleg. I 2022 er det derfor lagt inn ein auke på 70 mill. kr for perioden mai-desember.»

Fylkestinget i Sogn og Fjordane vedtok 24.04.2019 i sak 10/2019 følgjande:

1. Fylkesrådmannen får fullmakt til å gjennomføre tilbuds konkurransen for tenestekjøp av hurtigbåtruter frå 1. mai 2022, innanfor rammene av gjeldande økonomiplan. Det vert lagt til grunn at heilårseffekten av krav knytt til klima, miljø og universell utforming vert innarbeidd i økonomiplanen.
2. Rutetilbodet skal vidareførast på dagens nivå og i tråd med føringar i RTP 2018-2027 og FT-sak 11/10;
 - Ordninga med å legge inn opsjonsruter i tenestekjøpet, der kommunane får høve til å kjøpe ekstraruter utover fylkeskommunalt minstilbod, skal vidareførast.

- Fylkesrådmannen får fullmakt til å vidareføre ordninga med felles rute- og ambulansébåt i Florabassenget
 - Aktuelle rutejusteringar skal vurderast
3. Sogn og Fjordane fylkeskommune vil ha ned utsleppa frå hurtigbåtane i Sogn og Fjordane. Dette er ei naturleg vidareføring av satsinga på utsleppsfrie ferjer og hydrogenprosjektet fylket har arbeidd med. Ein ber fylkesrådmannen komme tilbake med ei sak i juni kor punkta under er utgreidd, tidsnok til anbudsutlysinga i haust.
- Sogn og Fjordane fylkeskommune lyser ut anbudsruta Florø-Måløy- evt Selje t/r som et nullutslipps/lågutslepps anbod for hurtigbåtar. Er dette aktuelt for andre ruter, vert desse å lyse ut på same måte.
 - Ruta må ha ein frekvens som gjer arbeidspendling mellom Florø, ytre Bremanger og Vågsøy (evt. Selje) enklare enn i dag, både på dag- og kveldstid.
 - Fylkesrådmannen må vurdere kva som må til for å kome i posisjon til statlege støtteordningar som til dømes Enova.
4. For å bidra til utvikling og implementering av klima- og miljøvenleg teknologi skal føringane frå RTP vedkomande klima- og miljøtiltak innfriast så langt det er teknisk og økonomisk mogleg.
5. Ev. tilskotsmidlar frå eksterne finansieringsordningar knytt til klima og miljø skal kome i tillegg til ordinære midlar.
6. Standard og nivå på materiell og infrastruktur skal vidareførast, men tidsriktige løysingar skal søkast. Kapasitet og utforming må justerast i forhold til forventa behov.
- Eldre båtar med mangelfull universell utforming må fasast ut med meir tidsriktig materiell.
 - Fart på båtane må vurderast opp mot hensiktsmessig klassifisering av farty og rutefunksjon.
 - Kaiar, venterom og trafikknutepunkt skal vidareutviklast med omsyn til universell utforming og trafikktryggleik.
7. Større endringar i kjøpet som krev utvida rammer skal godkjennast av fylkestinget.
8. Fylkesrådmannen kan avgjere innkjøpstekniske spørsmål som t.d. tildelingskriterium, avtaleperiodar, overgangsordningar og inndeling i rutepakkar.
9. Fylkesrådmannen kan avgjere fagspørsmål som t.d. fartøy, fart, universell utforming, rutetider, kapasitetsbehov og liknande.
10. Fylkestinget legg følgjande plan for det vidare arbeidet til grunn for den vidare politiske handsaminga av saka, med sak til samferdsleutvalet 17. juni og 1. oktober:
- Des 18 – april 19: Utarbeiding av nasjonal rettleiar for hurtigbåtanbod
 - Mai – august: Utarbeiding av utkast til konkurransegrunnlag
 - Juni: FT-sak 4. juni, hovudutval for samferdsle 17. juni
 - Sep: Høyring konkurransegrunnlag
 - Okt: Hovudutval for samferdsle 1. oktober
 - Okt: Omarbeiding konkurransegrunnlag
 - 20. nov: Utsending av konkurransegrunnlag
 - Ca. 1. mars: tilbodsfrist
 - Ca. 1. mai: tildeling 2 år før oppstart
 - 1. mai 2022: Oppstart alle nye kontraktar
11. Fylkestinget ber administrasjonen innarbeide i anbodet at tilbydar sjølv skal presentere ein plan for gradvis nedtrapping av utslepp i kontraktperioden, enten ved utskifting av materiell, energi- og miljøeffektivisering eller andre tiltak.

Fylkestinget ber i tillegg administrasjonen vurdere moglegheitene for å innføre ein CO2-bonus.

12. Fylkestinget ber administrasjonen lyse ut anbodet på ein måte som synleggjer skilnaden i kostnad mellom null/lågutslepp og konvensjonell teknologi.

Saka var oppe att i fylkestinget i 04.06.19. I sak 26/19 vedtok fylkestinget følgjande:

1. Ved utlysing av kontraktar for nye båtruter, skal det inviterast til lågast mogleg utslepp på alle ruter. Utlysinga må organiserast slik at dei tilboda som totalt sett gjev best nytte/kostnad vinn fram. Både klima/miljø, økonomi og driftsopplegg skal vektleggast.
2. Rute mellom Florø-Måløy-Selje vert lyst ut i anbodet med opsjonar på utvida frekvens/pendlarrute.
3. Det skal leggast til rette for å kome i posisjon til statlege støtteordningar for nye klima- og miljøtiltak.

Vedtakskompetanse

Fylkesutvalet, i tråd med gjeldande delegasjonsreglement.

Vurderingar og verknader

2. Innretning i konkurransegrunnlag for nye båtkontraktar

Administrasjonen i Sogn og Fjordane fylkeskommune har hausten 2029 utarbeidd utkast til konkurransegrunnlag for båtrutene, inndelt i tre ulike kontraktar:

Rutepakke 1: Krav om nullutslepp på 4 hurtigbåtar frå 01.05.24

Rutepakke 2: Krav om nullutslepp 4 båtar frå 01.05.24. I tillegg til 2 mindre båtar utan krav om nullutslepp

Rutepakke 3: Samtlege båtar (mindre båtar) utan krav om nullutslepp (konvensjonelt drivstoff)

I forhold til dei to rutepakkane der det er krav om nullutsleppsfartøy frå 01.05.24 vil operatørane stå fritt med omsyn til miljøteknologi i perioden frå kontraktoppstart 01.05.22 til 01.05.24. Tanken bak dette skiljet er vurderinga av at nullutsleppsteknologien først vil vere moden frå 2024.

Administrasjonen har vidare utarbeidd kostnadsvurdering knytt til kravet om nullutslepp. Her har administrasjonen støtta seg på konsulentselskapet Rambøll.

Nemnde konkurransegrunnlag vart 18.09.19 sendt ut på høyring til marknaden. Sogn og Fjordane fylkeskommune mottok tilsaman 17 høyringssvar. Tilbakemeldingane var sprikande og gav ikkje noko tydeleg svar på om det lot seg gjere å halde seg innanfor den økonomiske ramma for kontraktane.

Prosjektlear valde på denne bakgrunn den 15.10.19 å hyre konsulentselskapet DNV GL til å gjennomføre ei risikovurdering av konkurransegrunnlag og kostnadsestimat. Vurderinga frå DNV GL vart levert 30.10.19 og følgjer vedlagt saka.

3. DNV GL sine vurderingar

Prosjektlear vil i det følgjande kort oppsummere DNV GL sine vurderingar:

- Driftsrisiko

DNV GL vurderer at igangsetting av drift med nullutslepp frå 01.05.24 er «krevende, men ikke urealistisk». På generelt grunnlag vert det imidlertid vurdert at det vil vere «en betydelig sannsynlighet for driftsavbrudd, spesielt i en introduksjonsfase». DNV GL skriv mellom anna følgjande:

«Det er imidlertid stor sannsynlighet for at hydrogenløsninger vil tilbys og potensielt vinne frem på de fire hurtigbåtene til Bergen. Det er dermed ikke usannsynlig at eventuelle innkjøpringsproblemer med helt ny teknologi slik som hydrogen, vil kunne sette flere fartøy ut av drift samtidig.»

- Prosessuell risiko (risiko i høve gjennomføring av konkurransen)

DNV GL har fleire innvendingar knytt til ansvarsfordeling mellom oppdragsgjevar og tilbydar. Dette er forhold som både er risikoelement i høve sjølve gjennomføringa av konkurransen og som kan påvirke tilbudspris (risikoprising).

- DNV GL vurderer generelt at mykje ansvar og risiko er lagt på operatør og at det er urealistisk at tilbydarane skal avklare desse usikkerheitselementa før tilbodsinnlevering våren 2020. Det vert i den samanheng vist til at det «kreves en ikke ubetydelig prosess for å klarere kva det vil være plass til og tillatelse/mulighet for å oppføre/bygge om på kaiene».

- Det blir også vist til regulatorisk usikkerheit som vil kunne påvirke risikoen: «Selv om hydrogen kan være best egnet på denne typen samband, minner vi om at utviklingen av et egnet regelverk for hydrogendrevne fartøy fortsatt er i startgropen. Det vil ikke være rett frem for aktørene faktisk å forplikte seg til slike løsninger allerede våren 2020.»

- DNV GL er også tydeleg på at det krevst ein del arbeid for å skape forutsigbarheit knytt til eventuell støtte frå Enova: «Herunder er det DNV GLs vurdering at det må utformes en såkalt «Enova-modell» som estimerer og hensyntar omtrentlig støttenivå i tilbudsfasen og tilbudsevalueringen». Det vert imidlertid også peikt på at tidslinja for å få ein Enova-søknad behandla og eventuelt styrehandsama vil vere krevjande med tanke på tidsplanen som er lagt til grunn.

Totaliteten i den prosessuelle risikoen skildrar DNV GL slik: «Total arbeids- og ansvarsbyrde som legges på tilbyder, og forhold som må avklares før tilbudsfrist, er etter vårt skjønn svært stor – langt større enn det vi har sett i fergeanbud.»

- Økonomisk risiko

Som nemnt over vil prosessuelle risikofaktorar nødvendigvis påvirke økonomisk risiko slik at desse må sjåast i samanheng.

DNV GL vurderer at fylkeskommunen sitt anslag for meirkostnader knytt til nullutsleppsteknologi virkar lågare enn det dei reelt sett kan vise seg å bli. Det vert i den samanheng vist til følgjande forhold:

- Kostnader til kaitilpassing, som DNV GL vurderer kan vere betydelege, er ikkje medrekna i kostnadsestimatet

- DNV GL vurderer at batteribankkostnadene som fylkeskommunen har lagt til grunn er underestimert.

- DNV GL vurderer støttepotensialet frå NOx-fondet som vesentleg lågare enn estimert

- DNV GL peikar på at potentialet for støtte frå Enova framstår som veldig uklart og viser til usikkerheit knytt til spørsmålet om Enova i det heile tatt kan innvilge støtte til hydrogenfartøy.

- DNV GL skriv at «det vil være svært utfordrende for tilbyderne å skulle prise usikkerhet og teknologirisiko innen mars 2020». Denne risikoen, som dei nødvendigvis må prise i tilboda, er ikkje teken med i estimata.

4. Prosjektlear si vurdering av risikoreduserande tiltak

DNV GL sitt notat konkluderer med betydeleg risiko og prosjektlear vurderer risikoreduserande tiltak som heilt nødvendige.

Det er tre moment som vil vere spesielt viktige i høve val av tiltak:

- DNV GL si vurdering av at det vil «være svært utfordrende for tilbydere å skulle prise usikkerhet og teknologi risiko innen mars 2020.»
- DNV GL si vurdering av at det å «endre miljømodell på nåværende tidspunkt vil åpenbart være en stor inngripen som høyst sannsynlig vil medføre forsinkelser sammenlignet med nåværende tidsplan»
- Behov for å arbeide vidare med å sikre finansiering frå Enova.

Etter prosjektlear si vurdering vil det risikoreduserande tiltaket som ivaretar alle desse omsyna vere det som er omtalt i notatet pkt. 5.2:

«Dersom det er akseptabelt fra et anskaffelsesperspektiv, kan en også vurdere å lyse ut en kort standard kontrakt uten særskilte nullutslippskrav eller ambisjoner. Dette ser vi spesielt som et relevant virkemiddel dersom man finner det nødvendig å gjøre betydelige endringer av konkurransegrunnlag og forutsetninger for anbudet (herunder tiltak som reduserer risiko og arbeid for tilbyder, som for eksempel nettoppgraderingsmodell, kartlegging av tiltaksmuligheter på kaier, osv.), og at det ikke er tilstrekkelig tid til å få dette på plass i den anbudsprosessen som skal lede frem til oppstart med nye ruter fra våren 2022. Dette vil også være et virkemiddel for å redusere risiko for tilbyderne, med tanke på å gi tid for regelverksutvikling for hydrogen spesielt, samt generell teknologimodning og konseptutvikling for nullutslippsteknologi på hurtigbåter.»

Dette er også i tråd med innspel motteke frå Fjord1 i samband med høyringsprosessen.

Vidare gjev dette tid til meir inngåande dialog med marknaden, andre oppdragsgjevarar (fylkeskommunar og Statens vegvesen) og statlege stønadsaktørar. Slik kan vi bidra til fortsatt teknologiutvikling, risikoreduksjon i marknaden og ei betre avklaring av statleg medfinansiering av dei naudsynte tiltaka.

Økonomi: Saka har stor relevans

Klima: Saka har stor relevans

Folkehelse: Ikkje relevant

Regional planstrategi: Ikkje relevant

Konklusjon

Prosjektlear rår til at dei nye miljøanboda i Sogn og Fjordane vert gjennomført som ein to-steps prosess der drifta i ein overgangsperiode vert løyst med separate kontraktar med konvensjonelt drivstoff. Det vert samstundes jobba fram ein konkurransegrunnlagsmodell for miljøkontraktar som skal gjelde i tida etter 2024. Prosjektlear vurderer at ein ikkje bør låse seg til at samlege miljøkontraktar har oppstart i 2024, då gradvis oppstart av miljøkontraktane kan vere føremålstenleg for å redusere risiko. Prosjektlear vurderer difor at desse bør ha oppstart i perioden mellom 2024 og 2026. Dei nye miljøkontraktane skal basere seg på ambisjonsnivå vedteken av fylkestinget i Sogn og Fjordane.