



Arkivnr: 2017/16473-1

Saksbehandlar: Gudrun Einbu og Åshild Fossgard Sandøy

Saksframlegg

Saksgang

Utval	Saknr.	Møtedato
Utval for miljø og samferdsel		08.11.2017
Fylkesutvalet		22.11.2017

Nye bussanbud for kontraktane Vest og Bergen sør

Samandrag

Fylkesrådmannen legg i denne saka fram vurderingar og val knytt til rammer og strategiske tema for nye kontraktar for busskøyning i Vest (Fjell, Sund, Øygarden og Askøy), Bergen Sør (delar av Bergen og Os) og Austevoll. I utarbeiding av nye konkurransegrunnlag er det lagt opp til dialog med operatørmarknaden og representantar for sjåførane og deira organisasjonar.

Det er ut frå samla vurderingar lagt til grunn at kontrakten for busstdrifta i Austevoll blir slått saman med kontrakten for Bergen sør i det nye anbudet. For rutepakke Vest vil det bli stilt til rådvelde to bussanlegg, eit på Sotra (Straume) og eit på Askøy (Haugland). I tråd med vedtak i fylkestinget vil fylkeskommunen no ta ansvar for å etablere fleire vente- og toalettfasilitetar i fylket.

Det er per i dag ikkje finansiering til styrka ruteproduksjon i samband med ny konkurranseutsetting, og det er planlagt med rammer for tilbodet som i dag. Det er forventa utviding av rutetilbodet i Bergen og hovudinnfartsårene til Bergen i løpet av kontraktperioden, noko som vil vere naudsynt for å nå mål om reduksjon i biltrafikken. Styrking av rutetilbodet vil vere avhengig av finansiering, til dømes gjennom byvekstavtalen for Bergen. Kontraktane er utforma slik at det er lagt til rette for utvida produksjon gjennom kontraktperioden, innanfor visse rammer og prinsipp. Det er ikkje planlagt større ruteendingar i samband med ny konkurranse i desse områda.

Det blir stilt krav om berekraftsertifisert biodrivstoff på samtlege bussar, i tillegg til at det ikkje skal nyttast palmeolje. Det blir lagt til rette for ei gradvis elektrifisering i Bergen sør i løpet av kontraktperioden – når finansiering og nødvendige avklaringar for ladeinfrastruktur er sikra.

Dagens insentivordningar blir vidareført, med nokre endringar av modellen. Det blir lagt opp til ei endra ansvarsfordeling for teknisk utstyr for sanntid og passasjerteljing om bord i bussane, der operatør får ansvaret for kjøp, installasjon og drift av utstyr.

Fylkesrådmannen legg til grunn at det ikkje vert større endringar i dei økonomiske rammene for kontraktane. Ein vil sikra seg fleksibilitet i kontraktane til å auke eller redusera volumet på tenester tilpassa utvikling i talet på reisande og økonomiske rammer.

Økonomi: Ingen større endringar i dei økonomiske rammene for kontraktane. Noko auke i driftskostnader til biodiesel vil svekke driftsresultatet i fylkeskommunen med mellom 8 – 14 millionar kroner.

Økonomi: Ingen større endringar i dei økonomiske rammene for kontraktane. Noko auke i driftskostnader til biodiesel vil svekke driftsresultatet i fylkeskommunen med mellom 8 – 14 millionar kroner.

Klima: Krav knytt til drivstoff og teknologi i nye anbod vil medføre minst halvering av klimapåverknad frå bussdrift i dei aktuelle områda.

Folkehelse: Reduksjon av lokale utslepp gjennom krav i nye anbod vil vere positivt for luftkvalitet i dei aktuelle områda.

Regional planstrategi: Miljøkrav i nye anbod er del av oppfølging av Klimaplan for Hordaland, Regional transportplan, Kollektivstrategi for Hordaland og temaplan for låg- og nullutsleppsbusar i Hordaland.

Forslag til innstilling

1. Fylkesrådmannen får fullmakt til å kunngjere konkurranse om bussdrift av rutepakke Vest og Bergen sør, i tråd med tilrådingane i saka
2. Fylkesrådmannen får fullmakt til å tildele og signere kontrakt med vinnarane av konkurransen

Rune Haugsdal
fylkesrådmann

Oddmund Sylta
Direktør

Saksframlegget er godkjent elektronisk og har derfor inga underskrift.

Fylkesrådmannen, 24.10.2017

1. Bakgrunn

I løpet av 2019 går inneverande kontraktar for køyring av buss i Vest (Fjell, Sund, Øygarden og Askøy), Bergen sør (delar av Bergen og Os) og Austevoll ut.

Dagens kontrakt for rutepakke Bergen sør er inngått med Tide Buss AS. Kontrakten starta opp i 2010. Årleg kontraktverdi er 235 millionar kroner. Total årleg ruteproduksjonen er på omlag 6,25 millionar kilometer. Rutetilbodet i kontrakten krev i overkant av 120 bussar i produksjon på det travlaste tidspunktet på døgnet.

Kontrakt for Vest er inngått med Nettbuss AS. Denne starta opp i 2012, og årleg kontraktverdi er 225 millionar kroner. Total årleg ruteproduksjon er på omlag 5,11 millionar kilometer, og rutetilbodet krev i overkant av 130 bussar i produksjon.

Tide Buss AS har kontrakt for køyring i Austevoll, som starta opp i 2013. Årleg kontraktsverdi er på 23 millionar kroner, og ruteproduksjonen om lag 0,40 millionar kilometer. Rutetilbodet i Austevoll krev ti bussar i maksuttaket.

Det er arbeid med konkurransegrunnlag for nye kontraktar i desse områda. Fylkesrådmannen legg i denne saka fram vurderingar og val knytt til rammer og strategiske tema det har vore arbeid med i førebuingane til ny anbodskonkurranse.

I utarbeiding av nye konkurransegrunnlag har det vore dialog med operatørmarknaden, gjennom open invitasjon til møter med det enkelte selskapet. Skyss har gjennomført dialogmøter med åtte operatørselskap tidleg i oktober. Utkast til konkurransegrunnlag, samt spørsmål som Skyss ønskte innspel på vart sendt selskapa i forkant av møta. Representantar for sjåførane og deira organisasjonar blir også inviterte til å kome med innspel, gjennom Dialogforum buss Hordaland.

2. Kontraktområde

Områda for dagens kontraktar for bussdrift i Hordaland er i stor grad basert på tidlegare geografiske rute- og konsesjonsområder og plassering av eksisterande bussanlegg. Det er i dag ti ulike rutepakker for buss, som varierer i geografisk størrelse og produksjonsomfang.

Som førebuing for ny konkurranseutsetting er det gjort ei vurdering av inndeling av rutepakkene som skal ut på anbud i Bergen og området rundt (Bergen sør, Bergen sentrum, Bergen nord, Vest, Austevoll, Osterøy) bør vidareførast, eller om det er grunn til å gjere endringar i inndelinga.

Inndeling i kontraktområde er ei kompleks vurdering, der ein mellom anna har lagt følgjande kriterium til grunn:

- Operatørmarknaden – korleis omfang av kontraktar påverkar konkurransen
- Juridiske vurderingar og regelverk
- Økonomi og risiko
- Effektiv produksjon og logistikk
- Type bussmateriell
- Tilgang til bussanlegg – og framtidig utvikling i behov for anlegg
- Miljøkrav og innføring av ny teknologi og drivstoff
- God oppfølging av kontraktane i Skyss

Det er også gjennomført ei høyring i operatørmarknaden, der Skyss har fått nyttige tilbakemeldingar på korleis operatørane ser på dagens rutepakkar.

På bakgrunn av dette blir kontrakten for bussdrifta på Austevoll blir slått saman med kontrakten for Bergen sør i det nye anbodet. Stordriftsfordelar knytt til innkjøp og drift av materiell, administrasjonskostnader, kostnader knytt til kommunikasjon og logistikk, og betre utnytting av nødvendige anlegg knytt til kvar enkelt pakke var viktige argument for samanslåinga.

3. Bussanlegg og sjåførfasilitetar

For rutepakke Vest vil det bli stilt til rådvelde to bussanlegg, eit på Sotra (Straume) og eit på Askøy (Haugland).

Dagens anlegg på Haugland er i dag leigd av fylkeskommunen og vert framleigd til dagens operatør av rutepakke Vest. Fylkeskommunen kjøpte i 2008 eit tomteområde på Byneset sør på Askøy for bygging av eit nytt bussanlegg. Det er planlagt utlysing av detaljregulering i nær framtid, men Askøy kommune har signalisert at reguleringsprosessen truleg til ta tid. Dagens anlegg på Haugland vil verte nytta fram til nytt anlegg står klart.

For rutepakke Bergen sør vil fylkeskommunen stille dagens bussanlegg i Fana til disposisjon for vinnande operatør.

Fram til no har det vore eit prinsipp at utover dei hovudanlegg som fylkeskommunen stiller til rådvelde, har operatør sjølv ansvar for å etablere naudsynte pause- og toalettfasilitetar for sine sjåførar. Som oppfølging av sak PS 233/2017 i fylkesutvalet frå september 2017, vil fylkeskommunen no ta ansvar for å etablere fleire vente- og toalettfasilitetar i fylket. Desse fasilitetane vil fritt kunne nyttast av dei einskilde operatørane som Skyss har kontrakt med i det aktuelle området, men det er operatørane sjølve som skal stå for drifta av fasilitetane. Det blir i fylkesadministrasjonen arbeidd med ein konkret plan for etablering av nye sjåførfasilitetar i tråd med vedtaket om utbygging av 25 nye lokalitetar. Utbyggingstakta vil vere avhengig av årlege budsjett for dette. Dersom operatørane har behov for fleire fasilitetar enn dei som vert etablert, må dei einskilde operatørane sjølv ta ansvar for dette.

4. Endringar i rutetilbod og produksjon

Det er per i dag ikkje finansiering til styrka ruteproduksjon i samband med ny konkurranseutsetting, og det er planlagt med rammer for tilbodet som i dag. Det er forventa utviding av rutetilbodet i Bergen og hovudinnfartsårene til Bergen i løpet av kontraktperioden, noko som vil vere naudsynt for å nå mål om reduksjon i biltrafikken. Styrking av rutetilbodet vil vere avhengig av finansiering, til dømes gjennom byveksttalen for Bergen. Kontraktane er utforma slik at det er lagt til rette for utvida produksjon gjennom kontraktperioden, innanfor visse rammer og prinsipp.

Det er ikkje planlagt større ruteendingar i samband med ny konkurranse i desse områda. Rutetilbodet vil bli gjennomgått for justeringar i tråd med prinsipp for utvikling av kollektivnettet frå Kollektivstrategi for Hordaland – til dømes større grad av faste overgangstider og betre byttemoglegheiter der ein ser at dette er mogleg. Det blir også lagt vekt på å samstundes legge til rette for eit rutetilbod som gjev effektiv drift hjå operatørane, slik at ein får mest mogleg kollektivtilbod for pengane.

På grunn av utfordringar med kapasitet på haldeplassar og vegnett i Bergen sentrum, blir det gjort tiltak for å avlaste dei mest sentrale sentrumsgatene/haldeplassane. Dette handlar om å avkorte linjer frå Bergen sør til Bergen busstasjon, som i dag køyrer til Olav Kyrres gate/Nordahl Brunsgate. I åra framover vil oppgradering av Olav Kyrres gate og vidare bygging av ny bybanelinje gjere tilhøva for buss i sentrumsgatene krevjande. I løpet av kontraktperioden vil ny E39 Svegatjørn – Rådal gje endringar i tilbodet mellom Osøyro og Bergen. Detaljane for dette er ikkje planlagde enno. I Austevoll er det ikkje lagt opp til endringar utover vanlege årlege justeringar særskild knytt til variasjon i behov for skuleskyss.

For området Vest er det ikkje planlagt større ruteendringar frå start av ny kontrakt. Det er gjort ein omfattande gjennomgang av rutetilbodet på Askøy, og mellom anna vurdert tiltak for forenkling av linjenettet i tråd med kollektivstrategien. Tilbodet med buss på Askøy er bygd opp mot båten mellom Kleppestø og Strandkaien. I førebuingane til nytt anbod på båtsambandet blir både framtidig behov for kapasitet og moglegheiter for miljøløysing vurdert. Dette kan få stor innverknad på frekvens og kapasitet på båten, og dermed også på busstilbodet. Så lenge det ikkje er avklart korleis det framtidige båttilbodet vil bli, venter ein med større endringar i linjenettet for buss på Askøy. Tilbodet mellom Askøy og Bergen med buss og båt vil måtte vurderast samla. Større satsing på båten vil kunne føre til redusert behov for buss på same strekninga.

Det blir frå anbodsstart lagt opp til at nye bustadområde på Stongafjellet vil bli betent med buss, med mating til båt på Kleppestø.

På grunn av utfordringar i trafikken over Sotrabraua i rushperiodane er det i fleire samanhengar diskutert nye «ekspreslinjer» frå Straume, spesielt mot arbeidsplassområde i Ytrebygda, og mot Fyllingsdalen/Oasen. Det er vurdert ulike tiltak for å møte denne utfordringa. Dersom ein ønsker ekspresstilbod som ikkje betener lokale marknader og knutepunkt for kollektivtrafikken undervegs, må dette vere avgangar som kjem i tillegg til dagens busstilbod. Per no er det ikkje finansiering til oppretting av nye tilbod i dette området, men dette vil bli vurdert vidare.

Som for Bergen sør blir det vurdert tiltak for å redusere talet bussar som køyrer til dei mest sentrale gatene/haldeplassane i Bergen sentrum. I første rekke vil ekspresavgangane på linje 450 (Skogsskiftet terminal – Bergen busstasjon) og 460 (Ågotnes terminal – Bergen busstasjon) få endra trase gjennom Nygårdstunellen til Bergen busstasjon. Dette vil gje raskare reiser til busstasjonen, men ein vil ikkje lenger betene Møhlenpris og Festplassen som er haldeplassar med mange reisande. Tiltak for vidare omlegging av trasé for bussar frå både Straume og Kleppestø vil bli vurdert framover.

I løpet av kontraktperioden vil nytt Sotrasamband og ny Storavatnet terminal gje endringar i linjenett og rutetilbod. Desse endringane er ikkje planlagde enno. Mogleg endra tilbod med båt Kleppestø – Strandkaien vil som nemnd kunne gje endringar i busstilbodet på Askøy i løpet av perioden.

5. Krav til miljø

Fylkestinget vedtok i oktober i år ein temaplan for låg- og nullutsleppsbuskar i Hordaland (PS 90/2017). Med denne temaplanen har ein definert ambisjonsnivå for utsleppskutt, og konkretisert korleis ein vil leggje til rette for bruk av ny teknologi i bussparken framover. I arbeidet med nye anbod er temaplanen lagt til grunn.

Når det gjeld krav til reduksjon av lokale utslepp (nitrogenoksid og svevestøv) blir det lagt til grunn at buskar med forbrenningsmotor skal tilfredsstillere Euro VI-standarden for utslepp – i tråd med vedtak i temaplan. Dette er eit strengt krav som vil gi betydeleg reduksjon i lokale utslepp, og redusere lokal luftforureining frå kollektivtransporten til eit minimum. Det vil kunne vere avvik frå miljøkrava som her er skildra, til dømes i samband med meir kortsiktige løysingar i overgangsfase til elektrifisering. Slik vil ein unngå unødvendige meirkostnader i overgangsperioden.

For krav til reduksjon av globale utslepp definerer temaplanen følgjande ambisjonsnivå for CO₂-kutt og aktuelle tiltak for dei aktuelle rutepakkene:

	Ambisjon for CO ₂ -kutt	Relevante tiltak
Vest	50 %	100 % biodiesel
Bergen sør	50 – 60 %	15 – 25 % elektrifisering > 75 % biodiesel
Austevoll	50 %	100 % biodiesel

Det blir stilt krav om berekraftsertifisert biodrivstoff på samtlige bussar, i tillegg til at det ikkje skal nyttast palmeolje (CPO) eller biprodukt frå palmeoljeproduksjon (PFAD). Dette kravet har vore tema i dialogmøtene med operatør, og det blir fortsatt arbeidd med utgreiing av konsekvensane for pris og tilgjenge av kravet om at det ikkje skal nyttast palmeolje. Sidan etterspurnaden etter berekraftsertifisert biodrivstoff generelt har auka kraftig dei seinare åra, og statlege reguleringar i inn- og utland påverkar marknadssituasjonen, er pris og tilgjenge på slikt drivstoff usikkert. For å sikre oss for kostnadsrisikoen ved dette, blir det lagt inn moglegheit til å forhandle overgang til fossilt drivstoff dersom manglande tilgang gjer at prisane på biodrivstoff vert vesentleg dyrare enn fossilt drivstoff.

Det blir lagt til rette for ei gradvis innføring av elektriske bussar i Bergen sør gjennom kontraktperioden. I vedtak av temaplanen vart det lagt til grunn finansiering av tiltaka gjennom den nye byvekstavtalen. Slik finansiering vil ikkje bli avklart før utlysing av denne anbuds konkurransen, og dette vil det bli arbeidd med vidare. Det er også relativt kort tid til oppstart av køyringa, med tanke på å få på plass nødvendig infrastruktur, avtalestruktur og etablert samarbeid mellom alle relevante aktørar. Ved å etablere fleksible endringsreglar i kontrakten som gjev rom for gradvis innføring av elektriske bussar meiner ein å ha lagt til rette for vellykka innføring, innanfor tilgjengelege økonomiske ramar – og med minst mogleg driftsmessig risiko som kan råke dei reisande. Ein får på denne måten også moglegheit til å følgje utviklinga i teknologien. Operatørbransjen har i dialogmøtene stilt seg positive til ei slik innretning av kontraktane.

I samband med konkretisering av miljøambisjonane frå temaplan for låg- og nullutslepp har lengde på kontraktane vore vurdert. Dagens kontraktar har ei varigheit på mellom sju og ni år, i nokre tilfelle inkludert opsjonsår. Basert på at det no vert lagt opp til ein kontraktstrategi med innebygd fleksibilitet for å fase inn elektriske bussar undervegs i kontraktperioden vurderer fylkesrådmannen at det er føremålstenleg å leggje opp til noko lenger kontraktperiodar enn det vi har i dagens kontraktar. Ein sikrar då ein tilstrekkeleg avskrivingsperiode for dei investeringane som blir gjort. Det blir på denne bakgrunn lagt opp til kontraktar på mellom åtte og tolv år i desse områda. Operatørane er også samstemde i tilbakemelding med ønske om lange kontraktar.

I temaplanen er det lagt til grunn at ein vil utnytte trolleyinfrastrukturen til å køyre elektriske bussar som kan lade undervegs. Linje 21 (Lagunen – Haukeland sjukehus – Bergen busstasjon) og linje 80 (Nesttun terminal – Sædalen – Strandkai terminalen) køyrer begge ei lengre strekning under dagens leidningsnett. For å førebu elektrifisering av desse linjene, blir det lagt opp til at denne produksjonen blir overført frå kontrakten for Bergen sør til kontrakten for Bergen sentrum frå neste anbod for Bergen sentrum (oppstart 2020).

6. Insentivordning

Både fylkeskommunen og operatørane ønskjer gode insentivordningar som sikrar dei reisande eit best mogleg rutetilbod. Høg kvalitet og fleire nøgde kollektivreisande er mål vi ønskjer å nå, der insentivordningane kan vere eit godt verkemiddel.

I førebuingane til nye anbod er det gjort utgreiingar både knytt til dagens modell, og andre former for insentivmodellar – til dømes å knytte insentiv til vekst i talet på reisande. Operatørmarknaden har vore involvert i prosessen, både gjennom dialogmøter og gjennom NHO Transport Hordaland. Det er også sett på kva insentivordningar andre kollektivselskap bruker, og kva erfaringar dei har hatt med desse. Etter ei samla vurdering blir det lagt opp til å vidareføre ei ordning der insentiv er knytt til kundens tilfredsheit med tenestene, med nokre mindre endringar frå dagens modell.

7. Ansvarsdeling og standardisering knytt til teknisk utstyr i bussane

I dag er det Skyss som eig, driftar og vedlikeheld utstyr for sanntid og passasjerteljing. Dersom fylkeskommunen skal følgje trenden i kollektivnæringa, bør det i dei kommande kontraktane stillast krav om at alle aktuelle aktørar - både operatørar, oppdragsgjeverar, system- og utstyrsleverandørar og

bussleverandørar tilpassar sine løysingar og produkt til eit standardisert grensesnitt. Dette vil gjere det mogleg for både operatør og oppdragsgjevar å kjøpe utstyr, utvikle tenester og nye løysningar - uavhengig av systemleverandørar og vald tekniske løysing. Ei slik standardisering og ansvarsfordeling vert i kollektivbransjen omtalt som «Bus-as-a-service» (BaaS) og dette konseptet vil vere ein viktig del av den vidare utviklinga av digitale løysingar for fylkets kollektivreisande.

For dei nye anboda i Bergen sør og Vest blir det stilt funksjonelle krav til kva tenester, grensesnitt og data ein ønsker levert, og lagt opp til at bussoperatøren tek ansvaret for kjøp, installasjon og drift av utstyr for sanntid og passasjerteljing om bord i bussane.

Med unntak av etableringskostnader knytt til nytt grensesnitt for mottak og overlevering av data, er ein av den oppfatning at innføring av dette konseptet vil redusere fylkeskommunens totale kostnader knytt til teknisk utstyr og innfasing av nye framtidige tenester.

8. Økonomiske rammer og finansiering

Fylkesrådmannen legg til grunn at det ikkje vert større endringar i dei økonomiske rammene for kontraktane. Budsjettet i 2018 for Vest er på om lag 225 millionar kroner og for Bergen sør inkludert Austevoll på om lag 258 millionar kroner.

Følgjande områder vil kunne gje mindre utslag på kostnader knytt til kontraktane:

- Mindre endringar i rutetilbodet og produksjon.
- Det er god konkurranse mellom operatørar. Både lokalt og nasjonalt inngår ein kontraktar på nivå med eller lågare nivå samanlikna med eksisterande indeksregulerte kontraktar. Ein ventar derfor ikkje auke i pris frå operatør utover kostnader knytt til teknisk utstyr om bord i bussane og kostnader knytt til auke i drivstoffkostnader. Totalt utgjør dette mellom tre og fire prosent av estimert kostnadsramme.
 - o Totale kostnader knytt til teknisk utstyr er grovt estimert til 45 millionar kroner, fordelt over perioden på kontraktane utgjør dette om lag 6 millionar kroner per år.
 - o Auka drivstoffkostnader knytt til fornybart drivstoff er estimert mellom 8 og 14 millionar kroner per år. Auke i etterspurnad kan føre med seg auka prispress, men kan og resultere i at det kjem fleire tilbydarar på marknaden og dermed lågare prisar.

Temaplan for låg- og nullutsleppsbusar i Hordaland har sett ambisiøse mål. Det blir lagt til grunn at finansiering av tiltaka i hovudsak vil skje gjennom midlar frå byvekstvtalen og støtte frå Enova. Ein sikrar seg moglegheit til å gjennomføre ønska tiltak i kontraktperioden – når finansiering er sikra.

Andre områder som vil kunne påverke prisen er høgare kostnader til leige av anlegg og høgare vognkost som følge av svekka kronekurs. Skyss vil sikra seg fleksibilitet i kontraktane til å auke eller redusera volumet på tenester tilpassa utvikling i talet på reisande og økonomiske rammer.

9. Vidare framdrift

Prosessen for konkurransen om dei to kontraktane, bussdrift av rutepakke Vest og rutepakke Bergen sør og Austevoll vil bli gjennomført parallelt. Det er i det vidare arbeidet lagt opp til følgjande framdriftsplan:

- Januar 2018: Utlysing av konkurransen
- April 2018: Tilbudsfrist
- Juni 2018: Tildeling og signering av kontrakt

Tidspunkt for start av køyringa vil vere følgjande:

- Rutepakke Vest: 25. juni 2019
- Rutepakke Bergen sør: 16. august 2019 og 1. januar 2020 (Austevoll)