

Datum
2011-05-31

Identitet
TN 1106-147

Trafiknämnden

Reviderad plan för buss- och spårtrafikupphandling 2011-2014

Enligt SL:s styrelses beslut 2004-08-31 skall styrelsen årligen ta ställning till plan för upphandling av trafik för de närmast följande åren. Planen är avsedd att klargöra SL:s planer för befintliga och potentiella trafikentreprenörer och därigenom skapa förutsättningar för många företag att lämna anbud på SL:s trafik. Planen innefattar både spår- och busstrafik.

Styrelsen har tidigare godkänt plan för upphandling av buss- och spårtrafik 2010-03-23. I samband med den översyn av SL:s verksamhet som genomförts har även SL:s struktur vad gäller strategiska dokument setts över, vilket bl.a. innebär att SL framöver ska ha en övergripande upphandlingsplan avseende hela verksamheten. Buss- och spårtrafikupphandlingar kommer således att fortsättningsvis ingå i den planen.

2012-01-01 träder den nya kollektivtrafiklagen i kraft. Som en anpassning till de övergångs- och annonseringsregler som gäller enligt den nya lagen, måste dock gällande plan för buss- och spårtrafik justeras redan nu.

I bilaga redovisas den nu gällande planen för buss- och spårtrafikupphandling för åren 2011-2014. I bilagan redovisas också förslag till justerad plan.

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

att godkänna reviderad plan för buss- och spårtrafikupphandling 2011-2014.

Göran Gunnarsson
Verkställande direktör

Niklas Personne
CFO

Bilaga

Nuvarande plan för SL:s upphandling av buss- och spårtrafik 2011-2014 med förslag till justering av plan

Reviderad plan för SL:s upphandling av buss- och spårtrafik 2011-2014

1. Sammanfattning

2012-01-01 träder den nya kollektivtrafiklagen i kraft. Lagen påverkar förfarandet för hur och vilken trafik som SL på uppdrag av den regionala kollektivtrafikmyndigheten skall upphandla. Den förändrar även processen för vad som föregår en affär inom komponenten trafikdrift i SL:s affärsmodell. SL:s nuvarande trafikupphandlingsplan måste därför anpassas till detta.

Sammanfattande punkter i underlaget:

- Den nya kollektivtrafiklagen träder i kraft 2012-01-01. Den nya lagen har påverkan på processen för hur upphandling av komponenten trafikdrift i SL:s affärsmodell skall fungera och vad som skall ligga till grund för en trafikupphandling.
- Lagen påverkar de trafikupphandlingar som SL planerat att genomföra med tilldelningsbeslut efter juni 2012 och med driftstart åren 2013-2015. På grund av krav på beslut om allmän trafikplikt samt krav på annonsering i EU:s officiella tidning måste planen för upphandlingarna justeras utifrån nya förutsättningar.
- Övergångsreglerna mellan den nuvarande lagen och den nya lagen innebär att upphandling skall påbörjas innan 2012-01-01 och tilldelningsbeslut skall vara fattat senast 2012-06-30 för att inte vara i behov av justering utefter den nya lagstiftningen.
- På grund av övergångsreglernas kort satta tidsram innebär en tillämpning av övergångsreglerna i flera upphandlingar risker då hela processen från det förberedande arbetet till tilldelningsbeslut blir pressat i tid. Detta medför i sig förutsättnings-, affärs-, och resursrisker. Med anledning av detta är förslaget till justering av planen anpassat för att inte behöva genomföra flera affärer på mycket kort tid och på så sätt ta stora risker.
- Om nuvarande plan inte justeras i vissa avseenden kommer SL vad gäller avtalen i planen att hamna i ett k. "avtalsvacuum" och inte ha rätt enligt den nya kollektivtrafiklagen att ingå nya trafikavtal.
- Förslag till beslut om justering av planen redovisas i beslutsunderlaget. Justeringen av planen berör följande delar av den nuvarande planen:
 - Lidingö buss handlas upp med driftsstart augusti 2014 (nuvarande plan augusti 2013)
 - Handen och Tyresö buss handlas upp med driftsstart i mars 2015 (nuvarande plan augusti 2013)
 - Lidingöbanan och Spårväg City kan komma att behöva hanteras inom ramen för övergångsreglerna. Detta hanteras i separat beslutsärende då tidplanen för Spårväg City etapp två inte ännu är beslutad av Trafiknämnden.

2. Bakgrund

Nu föreliggande plan avser åren 2011-2014 och fastställdes av SL:s styrelse 2010-03-23. Ny plan, avseende åren 2012-2015, var planerat att redovisas för styrelsen våren 2011.

I och med SL:s omorganisation och skapandet av nya övergripande planeringsdokument, beslutades att plan för trafikupphandling i stället ska redovisas inom ramen för den nya upphandlingsplanen.

Införandet av den nya kollektivtrafiklagen 2012-01-01 förändrar dock förutsättningarna för hur processen för trafikupphandlingar skall fungera och vad som skall ligga till grund för en trafikupphandling. Detta påverkar de trafikupphandlingar som SL planerat genomföra med tilldelningsbeslut efter juni 2012 och med driftstart åren 2013-2014. På grund av krav på beslut om allmän trafikplikt samt krav på annonsering i EU:s officiella tidning måste dessa upphandlingar förskjutas flera år fram i tiden alternativt om möjligt tidigareläggas. Detta medför att beslut behöver fattas om att revidera den nuvarande trafikupphandlingsplanen.

2.1 Upphandlingsreglerna

Den nya kollektivtrafiklagen är baserad på EU-förordningen 1370/2007 och träder i kraft 2012-01-01. Lagen innebär att ett av den regionala trafikmyndigheten fattat beslut om allmän trafikplikt avseende ett avtalsområde måste föregå en upphandling av trafikdriften i området. Beslutet om avsikt att ingå avtal utifrån den allmänna trafikplikten ska dessutom ha varit annonserad, av den regionala myndigheten, i EU:s officiella tidning minst ett (1) år innan anbudsförandet i upphandlingen påbörjas. Till grund för beslut om allmän trafikplikt, skall ligga ett av trafikmyndigheten beslutat trafikförsörjningsprogram.

Enligt SL:s nuvarande plan skall beslut om trafikförsörjningsprogram fattas i Trafiknämnden september 2012. Beslut om allmän trafikplikt kan tas direkt efter detta beslut för berörda avtalsområden. Efter beslutet om allmän trafikplikt kan annonsering ske i EU:s tidning. SL gör för närvarande bedömningen att ett kvalitetssäkrat och tillräckligt förankrat trafikförsörjningsprogram, inte kan redovisas tidigare än så. En enskild trafikupphandling kan därmed som följd av den nya processen, startas tidigast oktober 2013 med driftstart tidigast under det första kvartalet år 2015.

För att en upphandling inte ska behöva hanteras med ovanstående processtider, och processteg, föreskriver den nya kollektivtrafiklagen övergångsbestämmelser mellan nuvarande lagstiftning och den nya lagen. Övergångsbestämmelserna ger dock mycket lite tid till att genomföra affärer enligt den nuvarande processen och innebär att upphandling måste påbörjas före utgången av 2011 och tilldelningsbeslut måste fattas senast under juni 2012. Trafikavtal som inte upphandlas inom denna tid, och löper ut under perioden 2012-2015, hamnar annars i ett så kallat avtalsvacuum, i avvaktan på tillämpning av den nya lagens processregler.

Med bakgrund av ovan har ett förslag till justering av plan analyserats och formulerats i detta beslutsunderlag.

3. Förslag till upphandling av trafik

Inriktningen är att utifrån de legala aspekterna och med beaktande av SL:s övergång till ny organisation, säkerställa att SL gör bra affärer genom korrekta och kvalitetssäkrade upphandlingsprocesser innehållande affärsmässiga avtal.

Utifrån affärsmässiga överväganden och med beaktande av tidigare synpunkter från landstingsrevisorerna, stadgar den nuvarande planen att återstående avtal med löpande uppsägningstid (tillsvidareavtal) skall upphandlas inom en angiven tidsram. Förslaget till justering av planen innebär att ambitionen i detta avseende upprätthålls vad gäller att ha en plan i tid för när avtalen skall konkurrensutsättas. Dock innebär förslaget till justering av planen, med anledning av den nya kollektivtrafiklagen, att tid för driftstart av nya avtal skjuts fram i tiden ytterligare.

Inriktningen föranleder förskjutning av tidpunkt för upphandling av de befintliga tillsvidareavtalen avseende Handen och Tyresö till att i stället helt följa processen enligt den nya kollektivtrafiklagen. Den formella processen kan och behöver då inte starta förrän i oktober 2013, med driftstart för nya avtal ca mars 2015.

För avtalsområde Innerstaden föreslås ett bibehållande av tidpunkten för driftstart av nytt trafikavtal med anledning av att avtalet går ut augusti 2014 utan möjlighet till förlängning. För detta avtal finns således få alternativ till handling. Möjligheten till driftstart augusti 2014 grundas på ett omvänt förfarande som innebär att annonsering i EU inför upphandling genomförs enligt den nya kollektivtrafiklagens processregler (annonsering i EU under ett år innan upphandling) men att denna annonsering genomförs innan beslut finns om trafikförsörjningsprogram och trafikplikter. SL följer inte den nya kollektivtrafiklagens utstakade processflöde men dock intentionen att med god framförhållning avisera kommande affärsmöjligheter för marknadens aktörer. Samtliga delar i processen genomförs dessutom. Utöver detta har då tidpunkten för det nuvarande innerstadsavtalets upphörande inte förskjutits framåt i tiden (SL tillhandahåller därmed marknaden en affär enligt plan). Upplägget anses kunna utgöra en rimlig balansering av faktiska omständigheterna gentemot de legala förutsättningarna i skarven mellan nuvarande och kommande regelverk.

Beträffande avtalsområde Buss Lidingö föreslås samma hantering vad gäller ett omvänt processförfarande som för innerstadsaffären. Detta innebär en framflyttning av driftstart för nytt avtal jämfört nuvarande plan med ett år, från 2013 till 2014. Motivet är att ge SL möjlighet att i samband med förstudie av affärsupplägg för upphandling av innerstaden även bedöma och ta ställning till om busstrafiken på Lidingö avtalsmässigt ska integreras i innerstadstrafiken eller fortsätta att utgöra en separat avtalad verksamhet.

4. Konsekvenser av justering

Justeringen av planen innebär sammantaget:

- att SL fullföljer att konkurrensutsätta kvarstående tillsvidareavtal enligt en satt tidplan. Dock sker en nödvändig anpassning av processtider till den nya kollektivtrafiklagen och dess övergångsregler.

Detta innebär att driftsstarter för nya avtal blir framflyttade med två år på grund av den nya lagens processtider.

- en till SL:s interna resurser anpassad upphandlingsvolym åren 2011-2013, vilket minimerar affärsriskerna och bidrar till att kvarstående upphandlingar kan genomföras kvalitetssäkrat och landa i affärsmässiga avtal.

- en enligt juridisk bedömning reviderad plan som är hållbar också ur ett legalt perspektiv.

5. Alternativa överväganden

Alternativa möjligheter till justering av den nuvarande planen har också analyserats. Primärt har SL sett till möjligheten att hantera fler bussupphandlingar inom ramen för lagens övergångsregler för att inte vara i behov av att flytta fram driftsstarten för primärt de nuvarande tillsvidareavtalen mer än nödvändigt.

Bedömningen är dock att detta innebär för stora förutsättnings-, resurs- och därigenom ekonomiska risker för att vara lämpligt då tidsfristerna i övergångsreglerna innebär att upphandlingarna behöver genomföras på mycket kort tid. Den korta tiden påverkar både SL och marknaden i det avseendet.

Dessutom är SL:s tolkning att lagens intention är att ge marknaden inom EU en god framförhållning att planera för framtida affärer genom den längre processen i den nya kollektivtrafiklagen. Att forcera upphandlingar på kort sikt kan motverka lagens intentioner i detta avseende.

Med bakgrund av ovan har dessa alternativa överväganden förkastats och förslag till justering av plan bifogas för beslut.

Bilaga: Nuvarande plan för SLs upphandling av buss- och spårtrafik 2011-2014 med förslag till justering av plan

Område	Nytt avtal i kraft enligt nuvarande plan	Nytt avtal i kraft enligt justerad plan
Buss		
Norrtälje	2011 juni	Enligt plan
Huddinge/Botkyrka	2011 augusti	Enligt plan
Söderort	2011 augusti	Enligt plan
Nacka/Värmdö	2011 augusti	Enligt plan
Bromma	2012 augusti	Enligt plan
Norrort	2013 januari	Enligt plan
Innerstaden	2014 augusti	Enligt plan
Lidingö	2013 augusti	2014 augusti
Handen	2013 augusti	2015 mars
Tyresö	2013 augusti	2015 mars
Spår		
Tvärbanan/Nockebybanan	2012 augusti	Enligt plan
Saltsjöbanan	2012 augusti	Enligt plan
Roslagsbanan	2013 januari	Enligt plan
Spårväg city	Ej i plan	Separat beslutsärende
Lidingöbanan	Ingår i spårväg city	Ingår i spårväg city

*) Nuvarande driftavtal kan förlängas längst t o m december 2015.