

RAMMER FOR FÆLLES UDBUD AF BUSKØRSEL

MULIGHEDER OG BEGRÆNSNINGER I FORBINDELSE MED FÆLLES UDBUD AF BUSKØRSEL

15. juni 2023

J.nr.: 202304-39818

BBO

BAGGRUND

Bestyrelsen i FynBus har af flere omgange siden 2019 vurderet muligheder for fælles udbud af buskørsel for kommunerne på Fyn og Langeland.

På bestyrelsens møde den 16. september 2022 og den 14. oktober 2022 blev det endeligt besluttet, at udbyde buskørslen på denne måde:

Pakke 1 - Udbud med nulemission busser med kontraktstart sommeren 2024

- Svendborg Kommune
- Middelfart Kommune
- Nyborg Kommune

Pakke 2 – Valg af drivmiddel er endnu ikke fastlagt for alle kommuner. Kontraktstart sommeren 2025

- Assens Kommune
- Nordfyns Kommune
- Kerteminde Kommune
- Langelands Kommune

Faaborg-Midtfyns Kommune - sideordnet udbud med tilbud på el og biogas som drivmiddel med kontrakt start sommeren 2025.

Kommunerne blev i 2021 spurgt om der var ønsker til placering af ladeanlæg eller optankningsanlæg, hvilket ingen kommuner havde ønske om på daværende tidspunkt.

Kontrakt vedr. buskørsel i Odense Kommune udløber august 2027.

Kontrakten vedr. buskørsel i Region Syddanmark udløber december 2026, med mulighed for forlængelse i yderligere 2 år.

Klimasamarbejdsaftaler

Region Syddanmark indgik den 10. december 2020 aftale med regeringen om at indsætte CO2-neutrale eller nulemissionsbusser i alle nye udbud af busser på regionale ruter fra 2021.

Odense Kommune indgik den 25. juni 2020 klimasamarbejdsaftale med regeringen om at indsætte nulemissionsbusser i alle nye udbud af bybusser fra 2021.

Alle øvrige kommuner på Fyn og Langeland indgik i 2020 klimasamarbejdsaftale med Transportministeren, om at indsætte CO₂-neutrale eller nulemissionsbusser i alle nye udbud af busser på lokale åbne ruter, excl. skolebusser, fra 2021.

Derudover forpligtede Svendborg, Middelfart og Nyborg Kommune sig til at indsætte nulemissionsbusser i alle nye udbud af bybusser fra 2021. Dette er under forudsætning af at omstillingen kan gennemføres indenfor de givne økonomiske rammer og ikke vil medføre en forringelse af serviceniveauet i den kollektive trafik.

Udbud af nulemission busdrift i Middelfart, Nyborg og Svendborg Kommune

FynBus udbød den 19. december 2022 kontrakter, der omfattede nulemission busdrift i Middelfart, Nyborg og Svendborg Kommune, hvor fristen for første tilbud var fastsat til den 3. februar 2023.

Udbuddet blev gennemført som et udbud efter forhandling og det blev besluttet, at det økonomisk mest fordelagtige tilbud skulle vælges på grundlag af tildelingskriteriet ”bedste forhold mellem pris og kvalitet”.

Underkriterierne var:

- Pris – 75 %
- Busmateriel - 15 %
- Drift og organisation - 10 %

De første pristilbud på alle kommuner var høje, og lå op til 30% over kommunernes budget for kollektiv trafik op til. Tilbud på de 2 øvrige parametre adskilte sig meget lidt fra hinanden.

Nyborg og Middelfart Kommuner valgte at annullere udbuddene allerede efter modtagelse af det første tilbud. Svendborg Kommune modtog tilbud nr. 2, og valgte derefter at annullere udbuddet, fordi tilbuddene igen lå betydeligt over kommunes budget for kollektiv trafik.

Kontrakterne i de deltagende kommuner er efterfølgende forlænget, således de udløber sommeren 2025.

Samlet oversigten over udløb af kontrakter fremgår nedenfor af Tabel 1.

Tabel 1: Driftskontrakter og deres udløb fordelt på kommuner og region

Kommune	Kontraktudløb
Middelfart Kommune	Udløber sommeren 2025
Svendborg Kommune	Udløber sommeren 2025
Nyborg Kommune	Udløber sommeren 2025
Nordfyns Kommune	Udløber sommeren 2024
Assens Kommune	Forlænget indtil sommeren 2025 – kan forlænges 1 år
Kerteminde Kommune	Udløber sommeren 2025
Langelands Kommune	Udløber sommeren 2025
Faaborg-Midtfyns Kommune	Udløber sommeren 2025
Odense Kommune	Udløber sommeren 2027
Region Syddanmark	Forlænget indtil december 2026 - kan forlænges 2 år

Erfaringer fra det gennemførte udbud

FynBus har i forbindelse med udbuddet gennemført forhandlingsmøder med tilbudsgiverne. Forhandlingerne giver bl.a. mulighed for, at tilbudsgiver får en bedre forståelse for den udbudte opgave og at eventuelle uklarheder i udbudsmaterialet kan afklares. Derudover kan tilbudsgiverne få konkret feedback på tilbuddet, og tilbudsgiverne får efterfølgende mulighed for at forbedre deres tilbud. Der må dog ikke forhandles om grundlæggende elementer i udbudsmaterialet, f.eks. mindstekrav.

FynBus har derudover haft møde med 2 tilbudsgivere, der valgte ikke at afgive tilbud.

Alle tilbudsgiver har i forbindelse med forhandlingsrunden tilkendegivet en række udfordringer, der har betydning for prissætningen.

Der var anbefalinger der gik igen ved alle tilbudsgivere, men også anbefalinger, der kun sås som en mulighed for nogle af tilbudsgiverne.

Valg af drivmiddel til den konkrete kørsel

Der blev udbudt ren nulemission kørsel på alle ruter i det gennemførte udbud af buskørsel i Svendborg, Middelfart og Nyborg Kommuner. De tre kommuner har alle en kombination af bybusruter og lokalruter, primært skolebuskørsel. Kommunerne spænder mellem 12.600 og 35.500 antal køreplaner timer med et gennemsnit på 7-800 køreplantimer pr. bus pr. år på kørsel udenfor de 3 byer.

Alle tilbudsgiverne tilbød el som drivmiddel. Fælles for alle tilbudsgivere og entreprenører var, at det for busser med under 2000-2500 køreplanstimer pr. år, er for omkostningstungt at bruge el som drivmiddel. Der blev lagt vægt på de nuværende prisniveauer på investeringer i infrastrukturen samt prisen for en el-bus.

Tilbudsgivernes anbefaling var at benytte el i byerne og diesel på lokalruterne.

Derudover oplyste tilbudsgiverne, at det i dag kan tage op til 14 måneder at få leveret en fabriksny el-bus.

Kontraktlængde

Kontrakterne var udbudt for en 8-årig periode med mulighed for forlængelse. Alle tilbudsgiver tilkendegav, at kontraktlængden har indvirkning på priserne. For at kunne sikre den rette afskrivningsprofil, bør kontrakterne have en vis længde. Der blev peget på en kontraktlængde på minimum 12 år, med mulighed for forlængelse.

Busoverdragelse

Alternativet til 12-årige kontrakter kan være en kortere kontrakt, suppleret med obligatorisk busoverdragelse. På den måde ved tilbudsgiverne, at bussen vil blive overdraget til en ny entreprenør efter kontraktudløb.

Finansiering

Det er dyrt at finansiere etablering af ladestander mv, hvilket kan indebære at det er nødvendigt for tilbudsgiverne at optage lån. Finansieringen vil påvirke betalingen i hele kontraktperioden. Tilbudsgiverne foreslog på den baggrund, at kommunerne på forhånd afsætter midler til etablering af ladestander m.m., som den vindende tilbudsgiver får rådigheden over.

Nogle tilbudsgivere foreslog som alternativ, at kommunerne selv ejer garageanlæg og lade infrastrukturen. Hvis en kommune selv ejer garageanlægget og lade infrastrukturen, kan det besluttes, at der f.eks. skal være adgang for kommunes egne køretøjer eller udefrakommende køretøjer.

Det er ikke alle tilbudsgivere, der finder det hensigtsmæssigt, at kommuner f.eks. ejer garageanlægget. De konkrete tilbudsgivere er af den opfattelse, at opgaven ligger bedst hos tilbudsgiverne/entreprenøren.

Rejsekortudstyr

Flere tilbudsgivere pegede på, at installering af rejsekortudstyr i bussen er en stor udgift.

Denne udgift forventes ikke at være relevant ved de næste udbud, fordi rejsekortudstyret, som det kendes i dag, snart udfases, da rejsekortet bliver digitalt. Der skal således ikke være rejsekort-udstyr i busserne ved kontraktstart sommeren 2025.

Kontraktlige udfordringer

Kontrakterne har gennem de sidste kontraktperioder været sammensat sådan, at en entreprenør skal tåle reduktion af kontrakten på op til 30 %, afhængig af kontrakten, uden kompensation. Derudover kan kontrakten reduceres, og i yderste tilfælde helt bortfalde, mod kompensation.

Muligheden for stor reduktion eller helt bortfald af kontrakten, skaber en del usikkerhed hos tilbudsgiverne, uanset om der gives kompensation, kan påvirke prisen og muligheden for at afgive tilbud. Dette vil især være gældende hvis der ligger en opstartsinvestering i lade infrastruktur.

En begrænsning af mulighed for maksimal reduktionsmulighed til f.eks. 50% og med kompensation fra 30%-50%, vil modvirke usikkerheden.

Ren priskonkurrence

Det seneste udbud havde tildelingskriterierne pris (75%), busmateriel (15%) og Drift og organisation (10%).

De enkelte tilbuddene viste dog meget lille forskel på busmateriel (støj og rækkevidde), bl.a. fordi elbussers støjniveau er meget ens. Derudover er busmateriel beskrevet nærmere i en række mindstekrav og kontraktkrav, som, en tilbudsgiver skal honorere.

Krav til hvordan drift og organisation skal praktiseres i kontraktperioden, er også nærmere beskrevet i udbudsmaterialet.

Erfaringerne fra denne udbudsrunde og tidligere runder, viser at tilbudsgiverne generelt ligger tæt op ad hinanden ift. tilbud på kvalitet, herunder busmateriel og drift og organisation.

Dette efterlader et meget lille konkurrenceparameter på alt andet selve prisen.

Vurderingen er derfor at kommende udbud bør baseres på en ren priskonkurrence, hvor krav til kvalitet, busmateriel m.m. udtømmende er beskrevet i udbudsmaterialet.

Generel usikkerhed

Den generelle verdensusikkerhed med følger af Covid-19 pandemien, Ukraine-krisen, inflation, stigende renter m.m. har også haft indflydelse på pristilbuddet.

Andre trafikselskaber

FynBus har været i kontakt med alle trafikselskaber i Danmark, der kan fortælle om enslydende erfaringer med udbud af elbusser, hvor prisen på kørsel med elbusser siden sommeren 2022 er steget markant.

Efter ønske fra kommunerne udbyder Movia fortsat emissionsfrit, dog udbydes med diesel for enkelte kommuner i en kortere årrække.

Nordjyllands Trafikselskab har en ambition om at være emissionsfri på alle ruter i 2030. De største ruter er alle emissionsfrie eller CO2-neutrale, medens lokalruterne fortsat udføres med dieselbusser.

Midttrafik udbyder for tiden kørsel med dieselbusser på lokaleruterne i 4 – 5-årige kontrakter, for derefter at være emissionsfrie på alle ruter 2030.

Midttrafik har desuden valgt at forlænge en større kontrakt ekstraordinært i en kortere årrække.

Sydtrafik udbyder kun nulemission buskørsel, hvis busserne har mere end ca. 2.200 køreplantimer pr. bus pr. år.

COWI – rapport om alternative drivmidler

COWI udarbejdede i januar 2020 rapport om alternative drivmidler i FynBus. COWI vurderede på daværende tidspunkt, at meromkostninger pr. km ift. dieselbusser var:

- Biodiesel: 6%
- Biogas: 3 %
- El: 10-14%

COWI har i juni 2023 genvurderet meromkostninger ift. dieselbusser på denne måde:

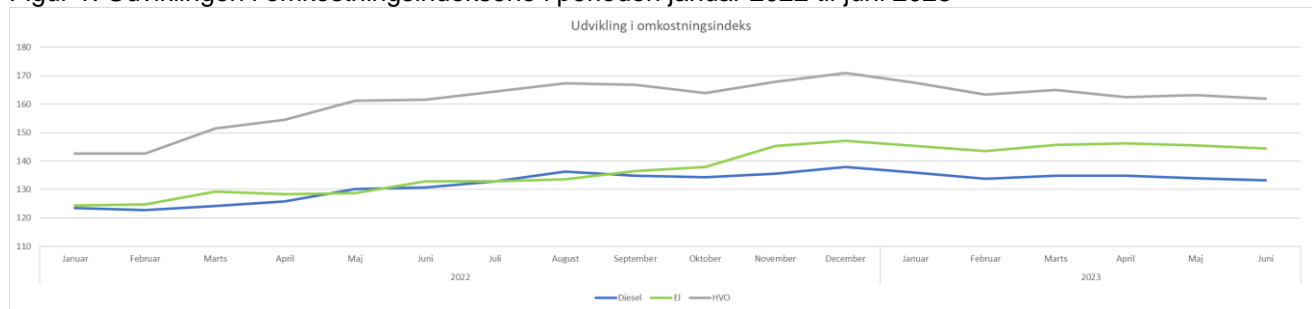
COWI's rapport forventes at foreligge på bestyrelsesmødet den 23. juni 2023.

Prisen for henholdsvis diesel, el og biodiesel har i det sidste 1 1/2 år været påvirket af den nuværende verdenssituation, stigende renter, inflation m.m.

Indekset for alle former for drivmidler er faldet ift. den sidste halvdel af 2022, hvor indekset var højest, men er stadig en del højere end indekset fra primo 2022.

Udviklingen i omkostningsindekserne fremgår af Figur 1 nedenfor.

Figur 1: Udviklingen i omkostningsindekserne i perioden januar 2022 til juni 2023



De kommende udbud

Den nuværende situation taget i betragtning, ser FynBus nedennævnte juridiske muligheder for udbud. Fordele og ulemper ved de forskellige muligheder vil kort blive beskrevet nedenfor.

Model 1:

Genudbyde kørslen som enten nulemission eller "mest klima- og miljøeffekt for pengene" 12-årige kontrakter med mulighed for forlængelse

Fordele:

Den grønne omstilling er på plads.

Ulemper:

Det seneste udbud viser at priser for kørsel nulemission-busser er meget høj i dag. Det vurderes derfor ikke som økonomisk realistisk at indsætte nulemissionsbusser på en lokalrute.

Den nuværende situation med store udgifter til nulemission, bl.a. til etablering af ladestandere, og biodiesel vurderes tilsvarende som usikker økonomisk.

Model 2:

Benytte nulemission som drivmiddel i byerne, Svendborg, Nyborg og Middelfart, og diesel på lokalruterne. 12-årige kontrakter med mulighed for forlængelse.

I de kommuner, hvor der ikke er egentlig bybuskørsel, kan der stilles krav om, at X % af busserne er nulemission og den resterende andel af busserne kan køre med diesel.

Fordele:

Den grønne omstilling starter i det små.

Busser i byerne Svendborg, Nyborg og Middelfart kører alle mere end de anbefalede 2.000 – 2.500 køreplantimer pr. bus pr. år. Det vurderes derfor som økonomisk realistisk at køre med nulemissionsbusser dér, selvom etablering af lade infrastruktur vil være høj fordi der kun er få bybusser. Supplement af dieselbusser på lokalruterne vil holde prisen nede.

Ulemper:

Den grønne omstilling udsættes delvist.

Busser på lokalruterne kører i gennemsnit ca. 7 – 800 køreplantime pr. bus, hvilket ligger en del under tilbudsgivernes anbefalede niveau på ca. 2.000 - 2.500 køreplantimer pr. bus pr. år. Det vurderes derfor ikke som økonomisk realistisk at indsætte nulemissionsbusser på en lokalrute.

Der er i dag stort set ingen brugte Euronorm 6 busser, der er den senest euronorm, til salg i Europa.

Det betyder, at brugte busser vil være enten Euronorm 5 (normen var gældende fra 2009 – 2013) eller EEV (normen var gældende fra 2011 – 2013) og at de yngste busser dermed kan være op til 13 år gammel i 2023. Alternativet er at købe fabriksnye nye Euronorm 6 busser. Euronorm 6 har været gældende siden 2015. Kravet om brug af Euronorm 7 busser træder først i kraft 1. juli 2027.

Det vurderes derfor ikke som økonomisk realistisk at indsætte nulemissionsbusser på en lokalrute.

Model 3:

Udbud af en kombination af nulemissionsbusser og busser, der kører med biodiesel. 12-årige kontrakter med mulighed for forlængelse.

Fordele:

Den grønne omstilling er startet, idet al' kørsel vil være minimum CO2 neutralt.

Ulemper:

Brugen af biodiesel er en del omdiskuteret ift. miljøvenligheden.

Derudover har den nuværende verdenssituation vist hvor sårbart et forholdsvist lille område som salg af biodiesel er og biodiesel er i dag en del dyrere end almindelig diesel.

Det vurderes ikke som økonomisk realistisk at indsætte nulemissionsbusser på en lokalrute.

Det er usikkert om det fortsat vil være muligt at købe biodiesel i en kontraktperiode på 12 år. Hvis det ikke vil være muligt, vil alternative være almindelig diesel.

Model 4:

Sideordnet tilbud indebærer at der indhentes tilbud på to eller flere former for drivmiddel, fx nulemission kørsel og biogas.

12-årige kontrakter med mulighed for forlængelse.

Fordele:

Den grønne omstilling startes.

Prismæssigt sammenligningsgrundlag på fx nulemission kørsel og biogas sikres.

Ulemper:

Kommunen skal på forhånd tages stilling til hvor meget mere en kommune vil betale for nulemissionsbusser set ift. f.eks. en biogasbus. Kommunen kan f.eks. beslutte, at man vælger nulemissionsbusser, hvis tilbuddet er under 10 % højere end tilbuddet på biogasbusser. Det betyder samtidig, at hvis prisen er 10,1 % højere, er det ikke muligt at få nulemissionsbusser, selvom man efterfølgende vurderer, at gerne ville have betalt de 0,1 % ekstra for at få nulemissionsbusser.

Derudover vurderes det ikke som økonomisk realistisk at indsætte nulemissionsbusser på en lokalrute.

Model 5:

Udbud af kørsel med diesel som drivmiddel.

10 - 12-årige kontrakt med mulighed for forlængelse.

Fordele:

Prisen for både brugte og fabriksnye dieselbusser ligger betydeligt under prisen for nulemissionsbusser.

Ulemper:

Den grønne omstilling er stoppet.

Model 6:

Udbud af kørsel med diesel som drivmiddel i kort kontraktperiode for efterfølgende at udbyde kørslen med nulemission busser.

Korte kontrakter på 2 - 4 år med option på forlængelse

Fordele:

Det bliver muligt at se markedet an i en kortere periode og evt. opnå billigere priser ved et efterfølgende udbud med nulemissionsbusser eller andet CO2 neutralt drivmiddel.

Ulemper:

Den grønne omstilling udsættes.

Der er i dag meget få brugte euronorm 6 dieselbusser på markedet, hvorfor kørslen i nogle kommuner sandsynligvis vil blive udført med euronorm 5 eller EEV-busser. Det vil dog altid være muligt at byde med euronorm 6 busser.

Model 7:

Udbud af kørsel med diesel som drivmiddel i en kortere periode, se Model 6. FynBus vil derefter at undersøge muligheden for at udbyde kørslen med nulemissionsbusser i sammenhæng med de regionale ruter fra januar 2027.

1 ½-årig kontrakt evt. med mulighed for forlængelse.
Evt. efterfølgende af 12-årig kontrakt med mulighed for forlængelse.

Kontrakten vedr. buskørsel i Region Syddanmark udløber december 2026, med mulighed for forlængelse i yderligere 2 år.

I nogle af de andre trafiksselskaber er der gode erfaringer med et fælles udbud af buskørsel mellem en region og en eller flere kommuner. Et udbud kan fx ske ved pakkeopdelingen af kørslen.

Fordele:

Den grønne omstilling vil blive gennemført.

Et udbud med større volumen vil kunne gennemføres med færre udgifter ift. lade infrastruktur m.m.

Ulemper:

Muligheden forudsætter at der først gennemføres udbud med kort kontraktperiode, se Model 7.

Hvis Region Syddanmark vælger at forlænge kontrakten yderligere, sådan at den udløber ved udgangen af 2028, skal der udbydes en 3 ½ årig kontrakt med diesel-busser.

Model 8:

Ekstraordinær forlængelse af de indgåede kontrakter. FynBus vil derefter at undersøge muligheden for at udbyde kørslen med nulemissionsbusser i sammenhæng med de regionale ruter fra januar 2027.

Efter forsyningsvirksomhedsdirektivets art. 89 stk. 1 litra C kan der foretages ændringer af en kontrakt, uden et nyt udbud, når behovet for ændring er opstået p.g.a. omstændigheder, som en omhyggelig udbyder ikke kunne forudse, og ændringen ikke ændrer kontraktens overordnede karakter.

1 ½-årig kontrakt evt. med mulighed for forlængelse.

Evt. efterfølgende af 12-årig kontrakt med mulighed for forlængelse.

Fordele:

Kontrakten vil fortsætte på uændrede vilkår i en kort periode og der vil være budgetsikkerhed i forlængelsesperioden.

Forlængelsen vil give mulighed for efterfølgende at udbyde kørslen i sammenhæng med den regionale buskørsel. Dette kan give en række stordriftsfordele, herunder mulighed for at have nulemissions buskørsel på alle ruter før 2030.

Midttrafik har anvendt muligheden.

Ulemper:

Muligheden i forsyningsvirksomhedsdirektivet har aldrig været afprøvet i Klagenævnet for Udbud og dermed kan udfaldet af en evt. klagesag ikke forudsiges.