Trafikförvaltningen
Strategisk utveckling

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2021-11-08

Ärende
TN 2021-0142

Infosäkerhetsklass
K1 (Öppen)

Handläggare
Jens Plambeck
08-123 316 51
jens.plambeck@regionstockholm.se

Trafiknämnden
2021-12-14, punkt 13

Beslut om att inleda upphandling av trafikaffär E43

Ärendebeskrivning

Förslag till beslut om affärsinriktning samt beslut om inledande av upphandling av trafikaffär E43 avseende trafikering av Nockebybanan, Tvärbanan, Saltsjöbanan, Lidingöbanan och Spårväg City.

Beslutsunderlag

Förvaltningschefens tjänsteutlåtande samt nedanstående underlag.

- Bilaga 1: Kostnadskalkyl trafikaffär E43 (omfattas av sekretess enligt 19 kap 3 § första stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och utsändes enbart till trafiknämndens ledamöter)

Förslag till beslut

Trafiknämnden föreslås besluta

1. Trafiknämnden godkänner affärsinriktningen för upphandlingen av trafik på de fyra spårvägarna och Saltsjöbanan (E43) i enlighet med detta tjänsteutlåtande samt bilaga 1.

2. Förvaltningschefen uppdras att i enlighet med i detta tjänsteutlåtande angivna förutsättningar inleda och genomföra upphandlingen av E43, inklusive att fastställa slutgiltig upphandlingsdokumentation.

3. Trafiknämnden ska löpande hållas informerad om upphandlingen.

4. Förvaltningschefen uppdras att återkomma till trafiknämnden med förslag till tilldelningsbeslut.

5. Paragrafen justeras omedelbart.

Förslag och motivering

Bakgrund

Den 19 augusti 2024 upphör trafikaffär E20 block 1 som omfattar:

- Tvärbanan
- Nockebybanan
- Saltsjöbanan
- Bussområdena Bromma, Solna, Sundbyberg och Sollentuna

Av trafiken i E20 block 1 är det endast spårtrafiken som ingår i E43, i enlighet med samma principer som låg till grund för uppdelningen av E20 block 2 (Roslagsbanan och Busstrafik Norrort) i trafikaffär E34 (Roslagsbanan) och E35 (Busstrafik Norrort). Busstrafiken i E20 block 1 ingår i trafikaffär E42 vars förstudie pågår med planerat beslut om inledande av upphandling i början av 2022.

Den direkta anledningen till trafikaffär E43 är således att E20 block 1 upphör, men det finns även en möjlighet att i E43 inkludera trafiken i E21:

- Lidingöbanan
- Spårväg City

Överväganden och motivering

Omfattning av trafikaffär E43

Trafikaffär E43 föreslås omfatta spårtrafiken i de två befintliga trafikaffärerna E20 block 1 samt E21, vilket i praktiken innebär trafiken på de fyra spårvägarna Tvärbanan, Nockebybanan, Lidingöbanan och Spårväg City samt lokalbanan Saltsjöbanan. Därmed skapas en större spårtrafikaffär vilket bedöms ge flera fördelar:

- Attraktivare affär och bättre konkurrens
- Operativa synergier hos trafikutövaren ger ett lägre anbudspris
- Lägre transaktionskostnader om antalet upphandlingar reduceras
- Större möjligheter att bygga upp och förstärka spårvagnskompetens
- Enklare att driva standardisering och utveckling på längre sikt

Saltsjöbanan utgör juridiskt och tekniskt ett lokalt järnvägssystem, men inkluderas ändå i E43 på grund av att den skulle bli för liten som en fristående trafikaffär. På lång sikt, efter E43, kan Saltsjöbanan eventuellt upphandlas tillsammans med Roslagsbanan, som också utgör ett lokalt järnvägssystem.

Erfarenheter från E20 block 1 och E21

Erfarenheter från både E20 block 1 och E21 beskrivs i rapporten ”Studie inför trafikaffär E43: Lidingöbanan, Spårväg City, Nockebybanan, Tvärbanan och Saltsjöbanan”. Där redogörs för måluppfyllelse samt prestation inom de olika tjänsteområden som ingår i trafikaffärerna. Den viktigaste slutsatsen med avseende på kommande trafikaffär E43 avser själva affärsmodellen för trafikaffär E20 block 1.

E20 block 1 bygger på en affärsmodell där trafikutövaren fick bära en mycket stor affärsrisk i utbyte mot en större frihet att planera trafiken samt en ersättning baserat till 100 procent på VBP (verifierad betalande passagerare). Blandningen av trafikslagen spår och buss, riskfördelningen mellan parterna samt ersättningsmodellen har dock inte fungerat som avsett av bland annat följande skäl:

- Ersättningsmodellen med 100 procent VBP innebär i sig en stor risk, då den inte speglar kostnadsdrivarna hos trafikutövarna.
- Den så kallade trafikplaneringsfriheten har inte kunnat tillämpas i praktiken.
- Risker som trafikutövaren inte kan förväntas förebygga och hantera inkluderades, vilket har lett till behov av omfattande tilläggsavtal föranledda av brister i valideringsdata samt förseningar i olika anläggningsprojekt.

Detta har utretts tidigare och medförde att E20 block 2 delades upp i spårtrafikavtalet E34 (Rolagsbanan) och E35 (buss Norrort) samt att ersättningsmodellen för spårtrafik utgörs av produktionsersättning. Slutsatserna är tillämpliga även för E20 block 1.

Utvecklingsområden för trafikaffär E43

Baserat på erfarenheterna från både E20 block 1 och E21 har ett antal utvecklingsområden identifierats för trafikaffär E43. De viktigaste utvecklingsområdena för trafikaffär E43 är att:

- Utgå från affärsmodellen för E34 (Roslagsbanan), som togs fram efter en omfattande analys av E20 block 2, och som representerar en ny standardmodell för trafikförvaltningens spårtrafikaffärer.
- Behålla grundtanken med ett helhetsåtagande för att den trafik som ingår i E43 fungerar, men blanda inte ihop begreppet helhetsåtagande med

fördelning av affärsrisken mellan parterna. Helhetsåtagande betyder således inte att trafikutövaren också ska bära ”all” affärsrisk. Grundprincipen är att den part som bäst kan påverka och hantera risken också ska bära risken.

- Utveckla kravställningen gällande förvaltning och underhåll av spårfordon i enlighet med det koncept för ”riskfördelat underhållsåtagande” som utvecklats inom ramen för tunnelbaneverksamheten. Det innebär att allt förutsett förebyggande och avhjälpande underhåll, med en viss felmarginal/tolerans, ingår i grundersättningen och kostnadsansvaret för detta faller således på trafikutövaren. För tillkommande, ej förutsett underhåll, faller kostnadsansvaret på trafikförvaltningen. Detta är helt i linje med grundprincipen för riskfördelning mellan parterna. Det är också ett av de viktigaste utvecklingsområdena för trafikaffär E43 och avgörande för framgången med det pågående arbetet inom trafikförvaltningen att utveckla tillgångsförvaltningen av spårfordonen.
- Möjliggöra utveckling av rapportering och uppföljning baserat på den pågående digitaliseringen. Systematisk insamling och analys av data om trafik, fordon med mera kan användas både för att förbättra uppföljningen av trafikaffärerna och för att utveckla nya tjänster inom till exempel trafikinformation eller metoder inom tillgångsförvaltning.
- Utveckla en modell för flerpartssamverkan mellan trafikförvaltningen, trafikutövaren och andra parter. Med andra parter avses till exempel leverantörer av underhåll av spåranläggningen eller kommuner som spårtrafiken i E43 trafikerar.

Framtida resandebehov, trafikutbud och förutsättningar

Flera av de större affärsriskerna avser utvecklingen av trafikutbudet på de olika banorna i E43 under avtalstiden. Risken består förenklat i att osäkerheter avseende trafikeringsvolymer och trafikeringskoncept kräver att antaganden görs som påverkar anbudskalkylen. Om den verkliga utvecklingen sedan avviker från den antagna skulle det kunna påverka ekonomin för trafikaffären, både för trafikutövaren och trafikförvaltningen.

Trafikförvaltningen kan aldrig vid anbudstillfället garantera hur trafikutbudet kommer att utvecklas under avtalstiden, bland annat för att det kan vara avhängigt framtida beslut om investeringar i och finansiering av ny kapacitet. Samtidigt är det viktigt att så långt det är möjligt beskriva en realistisk utveckling för att kunna förtydliga kalkylförutsättningar och identifiera affärsrisker.

Trafikförvaltningen har i rapporten ”Studie inför trafikaffär E43: Lidingöbanan, Spårväg City, Nockebybanan, Tvärbanan och Saltsjöbanan” försökt beskriva en möjlig utveckling av trafikutbudet omkring år 2030 för de fem banorna i E43 och förutsättningar för den beskrivna utvecklingen. Beskrivningen baseras på

trafikförvaltningens resandeprognoser scenario JA0_ 2030. Det är ett scenario som bygger på trafikverkets basprognos 2020. De grundläggande förutsättningarna inkluderar bland annat:

- Markanvändning enligt Trafikverkets basprognos 2020, anpassat efter prognosår 2030.
- Beslutade investeringar i väg – och spårinfrastruktur.
- Nu gällande styrmedel och prisförhållanden mellan bilresor och kollektivtrafikresor.
- En trafikering av spårnäten som bygger på att befintlig fordonsflotta vidmakthålls och beslutade utökningar görs.

Med de här prognosförutsättningarna, inklusive buss- och spårtrafik, görs en modellkörning som simulerar det kollektiva utfallet av resenärernas val av målpunkt, resväg och färdslag. Resultatet fås i maxtimmesflöden på de olika länkarna som blir dimensionerande för utformningen av trafikupplägget för 2030. I vissa fall överstiger den prognosticerade efterfrågan praktisk kapacitet. I dessa fall diskuteras möjliga handlingsvägar för att öka kapaciteten. Det betyder då att den föreslagna trafikeringen 2030 inte bara innebär en utökad trafikdrift utan även indikerar behov av ytterligare åtgärder, exempelvis en utökad fordonsflotta, utöver beslutade investeringar. De beskrivna trafikuppläggen är endast indikativa. Man bör därför betrakta de beskrivna lösningarna i de olika bansystemen som *möjliga framtida tillstånd*, snarare än planerade lanseringar av vissa trafikvolymer under ett visst år.

Den största risken i E43 bedöms vara kopplad till framtida trafikering av Saltsjöbanan. Vid tidpunkten för denna studie inför E43 pågår en åtgärdsvalsstudie avseende hur ett bedömt ökat kapacitetsbehov på Saltsjöbanan ska tillgodoses. Olika alternativ avseende fordonsförsörjning och resulterande följdinvesteringar utreds. Det finns emellertid i dagsläget inte några beslut och det är inte heller säkert att erforderliga beslut finns på plats under anbudstiden, vilket innebär att risken förknippad med en utebliven ökning av trafikutbudet på Saltsjöbanan behöver neutraliseras, för att göra anbudet kalkylerbart.

En annan betydande risk i E43 bedöms vara den etappvisa utbyggnaden av Kistagrenen. Förutom förseningar av driftstarten för de utbyggda delarna finns risken för tekniska problem som under en initial period skulle kunna leda till behov av restriktioner avseende trafikeringen.

Andra betydande risker är trafikförvaltningens rätt till fortsatt depånärvaro i Alkärrshallen, som är en förutsättning för trafiken på Spårväg City.

Affärsinriktning för E43

Affärsinriktningen för E43 baseras på den standardmodell som utvecklades inom ramen för trafikaffär E34 (Roslagsbanan), vilket i korthet innebär:

- Tillämpning av den standardiserade målmodellen, med två övergripande mål och sex stödjande mål, se bild nedan. Målmodellen är förankrad i trafikförsörjningsprogrammet (TFP) samt trafikförvaltningens uppdrag, mål och strategier. De två övergripande målen är trafikförvaltningens mål och påförs inte trafikutövaren. Trafikaffären bidrar till uppfyllelse av de övergripande målen genom att på ett balanserat sätt styra mot de sex stödjande målen.



- Produktionsersättning, som i fallet E43 behöver utformas med tanke på skillnader i trafikeringskoncept och medelhastighet på de fem olika ingående banorna. Det innebär i praktiken att priset per utbudskilometer behöver skilja sig åt för de fem olika banorna.
- En standarduppsättning med incitament, med utgångspunkt i E34 (Roslagsbanan) som styr i riktning mot de sex stödjande målen i målmodellen och därmed indirekt mot de två övergripande målen.
- Ingående tjänster som i huvudsak innefattar trafikinformation, trafikplanering, trafikdrift, förvaltning och utveckling av SL-tillgångar (spårfordon och fastigheter), åtgärder för att säkerställa en god trygghet, tillgänglighet och förbättringar inom energi- och miljö.
- En balanserad riskfördelning mellan parterna.

Ett område som specifikt bör lyftas fram inför trafikaffär E43 är den framtida Spårväg Syds pågående projektering.

- Det inledande projekteringsarbetet för Spårväg Syd har nyligen initierats. Trafikering av en framtida Spårväg Syd ingår inte i trafikaffär E43, men har en inverkan på avtalstiden och villkor för avslut av E43.
- Däremot kommer det under ett fortsatt arbete med att realisera Spårväg Syd att behövas operativ erfarenhet från drift av trafikförvaltningens spårvägar samt diverse tjänster, till exempel provdrift av fordon. Tjänster förknippade med planering, byggande och förberedelser för driftsättning av en framtida Spårväg Syd ska ingå i trafikaffär E43.
- Ersättning till trafikutövaren i E43 för tillhandahållande av sådana kompetenser och tjänster ska ske i särskild ordning och därmed inte ingå i produktionsersättningen.

För att i ett längre perspektiv möjliggöra upphandling av spårvägar i ett trafikavtal, och lokalbanor som är järnväg i ett annat, bör avtalstiden i E43 anpassas till slutdatum för E34 (Roslagsbanan). Givet detta samt vad som ovan beskrivits avseende Spårväg Syd föreslås en fast avtalstid för Saltsjöbanan och en flexibel avtalstid för de fyra spårvägarna enligt nedanstående modell:

- Tio års avtalstid för Saltsjöbanan (anpassat till E34)
- Åtta års avtalstid för de fyra spårvägarna med en flexibel möjlighet att förlänga upp till ytterligare två år (med hänsyn till Spårväg Syd)

Ekonomiska konsekvenser
Baserat på en genomsnittlig avtalstid om 10 år och planerat trafikutbud har kontraktsvärdet beräknats till som mest 8,5 miljarder SEK inklusive index, men exklusive hyror som under år 2020 uppgick till cirka 250 miljoner SEK. Vidare detaljer är belagda med sekretess och finns beskrivna i bilaga 1.
I det beräknade värdet ingår enbart kostnader för kommande trafikavtal E43. Kostnader för övrig verksamhet kopplad till de ingående banorna, till exempel underhåll och modifiering av spåranläggningen, ingår således inte i förkalkylen.

Riskbedömning
En särskild säkerhetsskyddsbedömning (SSB), TNSH 2021-01-U/22, har gjorts avseende trafikaffär E43. Ett beslut har fattats som medför att E43 inte ska vara en säkerhetsskyddad upphandling med säkerhetsskyddsavtal (SUA). Trafikförvaltningen ska dock i avtalet förbehållas rätten att mot skälig ersättning tillämpa krav avseende säkerhetsskyddsåtgärder om det uppstår skäl att ompröva beslutet.

Upphandlingen av trafikaffär E43 kommer att genomföras i enlighet med LUF (Lagen om upphandling inom försörjningssektorerna) då affärsvolymen till övervägande del är spårväg. Ett annat skäl till val av LUF är det striktare regelverket jämfört med LUK (Lagen om upphandling av koncessioner) med

hänsyn till försiktighetsprincipen. Upphandlingen kommer att utnyttja möjligheten att föra en dialog med leverantörsmarknaden baserat på ett prelimärt upphandlingsdokument, så kallat preliminärt UD eller PUD. Upphandlingen kommer att genomföras som ett förhandlat förfarande med föregående annonsering. Utvärdering och tilldelning kommer att ske utifrån ekonomiskt mest fördelaktigt anbud med hänsyn till pris och kvalitet.

De mest framträdande riskerna inför upphandlingen av E43 beskrivs i tabellen nedan.

Risk	Åtgärder för att minska risken
E43 upphandlas till stora delar parallellt med E40 (tunnelbanan), vilket medför en risk att potentiella anbudsgivare kan tvingas välja bort en av affärerna. Även E42 (busstrafik) och Tåg i Bergslagen upphandlar parallellt.	• Koordinera främst upphandlingarna av E43 och E40 avseende tidplan • Täta avstämningar mellan projektledningarna för E43 och E40 • För dialog med potentiella anbudsgivare om för- och nackdelar med olika upplägg avseende koordinering av tidplanerna • Säkerställ upphandlingsdokumentation, inklusive dataunderlag av hög kvalitet • Börja tidigt med framtagande av PUD
UH2024 (BES-underhåll) upphandlas parallellt vilket medför en möjlighet som måste tillvaratas att spegla kravställningen avseende gränssnitt och samverkansmodell mellan BES-underhåll och trafik. Risk finns att det inte hinns med eller faller mellan stolarna på grund av pressade tidplaner samt pågående omorganisation av trafik och teknik.	• Etablera formella kanaler mellan projektledning och kärnteam för E43 respektive UH2024 • Säkerställ att det arbete som genomförts i samband med E34 avseende gränssnittsdefinitioner för bland annat spårnära underhåll återanvänds och beaktas i UH2024, då E43 tar utgångspunkt i E34 • Säkerställ involvering av affärsområdesansvariga inom både TA/Järnväg och TA/Infra-BEST (senare nya teknikavdelningen)

Konsekvenser för miljön
Hållbar kollektivtrafik utgör ett av målen med trafikaffär E43, vilket bland annat innefattar effektivisering av energianvändning och annan medieförbrukning samt efterlevnad av miljökrav. Användning av data från spårfordon kan användas för att identifiera energieffektiviseringsåtgärder i

spåranläggningen. En tydligare ansvarsfördelning mellan trafikutövaren och trafikförvaltningen avseende ansvar för olika åtgärder inom miljöområdet kan ge positiva effekter avseende vatten och buller.

Sociala konsekvenser
Kollektivtrafiken bidrar till social hållbarhet genom att göra samhället tillgängligt för alla människor. Den bidrar också till människors hälsa genom bland annat minskade utsläpp från transporter. Dessutom begränsar kollektivtrafiken antalet olyckor i transportsystemet.

Hållbar kollektivtrafik utgör ett av målen med trafikaffär E43, vilket bland annat innefattar trygghet, tillgänglighet, bemötande och efterlevnad av sociala villkor. Kravställningen kommer att utgå från den senast genomförda spårtrafikaffären E34 (Roslagsbanan) och anpassas till specifika förutsättningar för de fem banorna som ingår i E43. Den kommande nya hållbarhetsstrategin i Region Stockholm kommer att beaktas i kravställningen för E43.

En behövlighetsprövning som innefattar bedömning avseende behovet av att ställa särskilda krav på arbetsrättsliga villkor avseende lön, semester och arbetstid kommer att genomföras efter samråd med arbetsmarknadens parter inför framtagandet av upphandlingsdokument. Inom ramen för upphandlingen kommer givetvis även att säkerställas att en eventuell övergång av verksamheten till annan trafikutövare kommer att hanteras i enlighet med gällande lagkrav.

David Lagneholm
Förvaltningschef

Jens Plambeck
Chef Strategisk utveckling