

Planredegørelse for den kollektive trafik i København

1: Grundlag og beslutningsproces

Susanne Krawack og Peter Bjørn Andersen, TetraPlan A/S

Indledning

Dette notat opsummerer de hidtidige planer og undersøgelser af den kollektive trafik i København primært med fokus på metroringen. Det beskriver det grundlag, som udredningen om letbaner i København bygger videre på.

Der er i de sidste 10-15 år gennemført en lang række analyser og udvalgsarbejder, der på forskellig måde behandler den kollektive trafik i København. Her belyses processen mod at etablere en metroring i København ved at fokusere på følgende elementer af de mange analyser:

- En kort beskrivelse af hvordan man i de hidtidige udredninger har set sammenhængen i den kollektive trafik i København.
- Beslutningsprocessen frem mod en metroring. Dette afsnit beskriver hvilke udredninger der er gennemført og hvilke beslutninger der er blevet truffet af hvilke aktører.
- Hvad er holdningerne til Metro og hvilke rationaler ligger der bag den fortsatte diskussion om metro eller sporvogne
- En nærmere beskrivelse af et par udredninger, der særligt fokuserer på valget af system for den kollektive trafik i København.
- De trafikale effekter af metro – hvad kan vi lære af de trafikale erfaringer fra de første to metro etaper

Endelig bliver disse beskrivelser sammenfattet i en kort beskrivelse af hvordan analyser og beslutningsgrundlag aktuelt står i forhold til beslutningen om at etablere en metroring i København.

Sammenhæng i den kollektive trafik i København

Sammenhængen i det kollektive trafikssystem i Hovedstadsregionen er de radiale tog linier (regionaltog og S-tog), der forbinder hver af fingrene i den københavnske fingerbystruktur med City. I "håndfladen", den tætteste del af København, har der indtil for nylig hovedsageligt været busser til at betjene de kollektive trafikanter. I flere områder i denne del af Hovedstaden er der passagergrundlag for at etablere banetrafik og siden midt i 1990-erne har man været i gang med en proces, der skulle lede frem til den rette investering i at betjene denne del af byen.

Projekt Basisnet er den udredning, der har gennemført de grundigste analyser af, hvordan en sådan fladedækning med kollektiv trafik kan etableres og knyttes an til det øvrige regionale kollektive trafiksystem. Metroringen var et af tre alternativer, som dette analysearbejde førte frem til og som siden er blevet analyseret yderligere for at finde den mest optimale linieføring og stationsplacering.

Sammenhængen mellem det regionale togsystem og et banebaseret system i den tætte del af København knytter sig til en række skiftestationer, der med god tilgængelighed og gode skiftemuligheder vil kunne sikre sammenhængen mellem de højklassede trafiksystemer i København: Regionaltog, S-tog, Metro og eventuelt letbaner. Dertil kommer det underliggende bussystem som skal betjene de områder og relationer, hvor der ikke er tilstrækkelig passagergrundlag for de højklassede systemer og tillige sikre en tætmasket betjening i hele byfladen.

Beslutningsprocessen

Som det er normalt ved beslutninger om større trafikanlæg, har der også været en løbende kritik og skepsis i forhold til beslutningsprocessen om metroen i København. Denne kritik og skepsis i forbindelse med en Metroring kan have følgende tre typer af årsager:

- At **beslutningsprocessen** og beslutningsgrundlaget for de politiske beslutninger ikke har været klart, således at både i den politiske og den offentlige debat overser den viden og de analyser, der findes om de forskellige systemers egnethed til den Københavnske situation
- At de **forskellige holdninger** til systemvalg bunder i forskellige opfattelser af hvordan trafikken i byen skal være på længere sigt. De forskellige grupper har altså forskellige målsætninger for byens udvikling og vil derfor ikke være enige uanset kvaliteten af beslutningsgrundlaget.
- At de gennemførte **tekniske analyser** er mangelfulde eller ikke er troværdige, således at der kan rejses tvivl om konklusionerne og kritik af, at væsentlige elementer ikke er inddraget i analyserne

Beslutningen om en Metroring er reelt set startet allerede med beslutningen om de først Metroetaper og starter således helt tilbage i 1990 med det såkaldte Würtzen-udvalg. Der er siden gennemført en lang række udredninger og planprocesser, der på forskellig måde omhandler den kollektive trafik i København. Skemaet nedenfor giver en tidsmæssig oversigt over den politiske beslutningsproces i perioden 1990-2005. Bagest i notatet er en detaljeret oversigt over processen.

| Grundlag | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 | 00 | 01 | 02 | 03 | 04 | 05 | |
|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|--|
| Etableringen af Ørestad og Metroens første tre etaper | ■ | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Analyse af videre kollektiv udbygning m. alternativer | | | | | | | ■ | | | | | | | | | | |
| Analyse af Metroringen u. alternativer | | | | | | | | | ■ | | | | | | | | |

Processen kan deles i perioder

1990 – 1995 har drejet sig om beslutningen af at etablere Ørestaden og Metroens første tre etaper. Denne fase omfatter systemvalget som skete i Ørestadsselskabet i 1994.

1996 – 99 blev projekt Basisnet gennemført. Projektet belyser grundigt tre alternativer til en videre udbygning af den kollektive trafik i København baseret på letbane, metro eller bus. Dette analysearbejde er det seneste, der belyser alternativer til at etablere en Metroring i København.

1998 – 2004 er gennemført en række analyse og planlægningsopgaver i både kommunen, i HUR og i Trafikministeriet samt i kombinationer af disse myndigheder. Fælles for dem er, at der ikke stilles alternativer op til at etablere en Metroring, men analyserne går på at konkretisere hvordan linieføring og stationsplaceringer skal være på Metroringen samt naturligvis at styrke baggrunden for de anlægsøkonomiske overslag.

Det er således i Ørestadsselskabets systemvalg og i Basisnet analyserne, at der er foretaget analyser af fordele og ulemper ved forskellige systemer for en udbygning af den kollektive trafik i København. De øvrige og senere analyser ser alene på metroalternativet, selv om der ikke på dette tidspunkt formelt er truffet beslutning om valg af system for en videre udbygning af den kollektive trafik i København.

Beslutningen om en Metroring i København skal træffes af Staten og de to berørte kommuner i fællesskab. Når man ser på beslutningsgangen hidtil og de mange forskellige udredninger, der allerede er gennemført, er disse udført med større eller mindre deltagelse af de tre hovedparter i beslutningsprocessen

Der er løbende bevilget midler til fortsatte forundersøgelser, der alene arbejder med en Metroløsning og de politiske tilkendegivelser, der er kommet dels i pressen og dels i forskellige plandokumenter,

giver i stigende grad støtte til en Metroring igennem perioden fra 1998 til 2004. Dette kan opfattes som tilslutning til projektet, men der er endnu ikke, hverken i Borgerrepræsentationen eller i Folketinget, truffet formelle principbeslutninger om en Metroring.

Forskellige holdninger

Man kan ud fra debatten om Metroringen groft identificere tre forskellige holdninger til anlægget:

Metrotilhængere, der lægger stor vægt på at få etableret et trafiksystem af høj kvalitet, der ikke generer eller generes af trafikken i gaderne. Det er et vigtigt rationale bag denne holdning, at systemet skal være eksklusivt så det tiltrækker så mange passagerer som muligt, også bilister. Det er desuden vigtigt, at driftsomkostningerne er relativt lave, så frekvensen kan være høj, hvilket igen understøtter systemets høje kvalitet. Målet er et væsentligt kvalitetsløft til den kollektive trafik.

Letbanetilhængere, der ønsker at styrke den kollektive trafik og at begrænse biltrafikken. Et letbanesystem i gaderne der både giver bedre betjening af den kollektive trafiks kunder og giver mindre plads til bilerne er derfor en dobbelt gevinst. Det er vigtigt at få større tilgængelighed gennem et stort net og let adgang til transportmidlet. Der lægges endvidere vægt på, at man oplever byen ved at køre i gaden.

Metroskeptikere, der er karakteriseret ved at være skeptiske over for, om man får nok for pengene i en Metro eller om et andet system ville være til større fordel for Københavnerne. Der er en vis skepsis overfor Ørestadsselskabet som konstruktion og i særlig grad den lukkethed, der har præget en række af beslutningerne. Det er ikke et mål i sig selv at begrænse biltrafikken, men mindre indskrænkninger for at få et godt og billigt kollektivt trafiksystem kan accepteres.

Det er oplagt at metrotilhængerne og letbanetilhængerne aldrig vil blive enige om et systemvalg, da deres uenighed bunder i forskellige målsætninger for trafikken i København.

Til gengæld vil man kunne imødekomme gruppen af metroskeptikere, hvis man i beslutningsprocessen kunne håndtere de hovedspørgsmål, som gør denne gruppe skeptiske. Det vil for denne gruppe være væsentligt at få vurderet, om det overhovedet er muligt at etablere et alternativ til en Metroring som reelt er en billigere løsning, som giver den kollektive trafik et løft og som ikke i væsentlig grad begrænser biltrafikken. Desuden er det væsentligt, at den forventede anlægsomkostning er troværdig.

De tekniske forundersøgelser

De to væsentlige analyser, der vurderer alternative systemer, er Systemvalgsrapporten og Basisnet-rapporten. Systemvalgsrapporten fører til valget af en Minimetro til at betjene de først tre etaper. Basisnet rapporten konkluderer, at de tekniske undersøgelser ikke afslører en indlysende rigtig løsning, når det gælder valg af system. De tre systemer har hver for sig fordele og ulemper. Valget afhænger af hvordan man prioriterer disse.

Der betyder ikke, at der er modstrid mellem konklusionerne på de ovenfor nævnte analyser. Systemvalgsrapporten er Ørestadsselskabets bestyrelses grundlag for at træffe beslutning om hvilket system, der skal vælges på de tre første etaper. Bestyrelsen er i loven netop bemyndiget til foretage prioriteringen mellem de forskellige hensyn.

I systemvalgsrapporten sammenlignes tre systemer: Metro og Letbane, hvor banen føres i tunnel i de tætteste områder og henholdsvis i eget trace og i gadeniveau på resten af strækningen samt en sporvogn, der kører i gaden på hele strækningen. Der gennemføres en lang række konsekvensvurderinger af disse tre systemer.

Det ligger implicit i rapporten, at det er prioriteret højt at vælge et system, der ikke generer den øvrige trafik eller skæmmer byen med køreledninger og perroner i gaden.

Der lægges desuden vægt på et system, der kan køre med høj frekvens og kort rejsetid. Det betyder, at Metro systemet tiltrækker flere passagerer end de øvrige alternativer og med en anlægsinvestering der i 1994 forventes at være kun lidt højere end for letbane-alternativet når man frem til, at både Metroens selskabsøkonomi og samfundsøkonomi er den mest fordelagtige.

Med den viden man har om anlægsomkostning, drift og passagertal for de to første etaper af Metro i dagens situation har forudsætningerne for beregningerne vist sig at blive ganske anderledes. Om det

også ville være tilfældet, hvis man havde valgt at anlægge en letbane, kan man jo ikke afgøre på baggrund af systemvalgsrapporten.

Basisnet-rapporten har som nævnt ikke en konklusion, der anbefaler ét system frem for et andet. Rapporten har karakter af en teknisk udredning, der er gennemført af en arbejdsgruppe med repræsentanter for en lang række myndigheder. Dette arbejde fører ikke til et beslutningsgrundlag for udvalgte myndigheder og specifikke anlæg.

De trafikale erfaringer med Metro

Der er nu to års erfaringen med Metro. Det skal understreges, at systemet er taget gradvist i brug og derfor vil passagemængderne ikke stige brat fra den ene dag til den anden. Den ene ende af Metrosystemet fører ud i en endnu ikke fuldt udbygget bydel, Ørestaden og passagemængden vil derfor også af den grund forventes at fortsætte med at stige i mange år endnu. Endelig havde Metroen en række driftsproblemer i starten, som ikke gjorde introduktionen af det nye trafiksystem lettere.

Man kan derfor forvente at passagemængden i metro fortsat vil stige i de næste mange år. Det er imidlertid alligevel interessant at se på hvilke erfaringer, der allerede er samlet ind om effekten af den nye banelinie. Der er gennemført en række forskellige undersøgelser både på Frederiksberg og i København i form af trafiktællinger i to snit, interview med ansatte på virksomheder tæt på metrostationer og med beboere med kort afstand til de nye stationer.

Det samlede billede er, at metroen samlet set har øget antallet af kollektive rejser ganske betydeligt. Det dækker over at der er kommet mange nye rejsende, der ikke tidligere ville have foretaget den tilsvarende rejse. Mellem 20 % og 35 % af passagererne i Metro er nye rejsende. Københavnernes mobilitet er således øget markant. Desuden har mange skiftet en busrejse ud med metroen. Omkring 40-50 % af metropassagererne ville have taget bussen. Bustrafikken er faldet med 20 og 40 % i de to snit, og cykeltrafikken synes ikke at blive påvirket væsentligt af metrolinien. Endelig er der nogle, der har skiftet bilen ud med Metroen.

Hvis man ser på ændringerne oppe i gadeplanet er biltrafikken reduceret med 4 og 6 %, hvilket er en klar effekt af metroen, men ikke noget der kan mærkes i trafikken blot lidt væk fra selve metroens linieføring. Trafikken på de overordnede veje i København og i særlig grad på de trængselsplagede indfaldsveje vil ikke kunne mærke effekten af den nye metrolinie.

Hvor står vi nu?

Analyserne peger entydigt på at der er grundlag for at etablere en højklasset kollektiv betjent ring i den tætte del af København. I Projekt basisnet blev tre forskellige alternativer analyseret (bus i egen bane, letbane eller metro), men man kunne ikke ud fra de tekniske analyser konkludere, at ét system var bedre end de andre. At vælge mellem systemerne er en politisk beslutning om hvilke hensyn man vurderer, at det er væsentligst at prioritere.

Siden Projekt Basisnet er der gennemført adskillige udvalgsarbejder og er der gennemført en trafikplanproces både i HUR og i Københavns kommune. I disse arbejder har metroringen gradvist taget form og der er tillige igangsat et større teknisk analysearbejde for at fastlægge den mest hensigtsmæssige linieføring og stationsplacering. De politiske meldinger der er kommet og det faktum, at der på de årlige budgetter sættes midler af til videre forundersøgelser af en metroring understreger, at der er flertal for, at det er den vej man skal gå, men der har ikke formelt været truffet beslutning i Borgerrepræsentationen, Frederiksbergs kommunalbestyrelse eller i Folketinget om, at det er en metroring der skal bygges. Man er således formelt stadig i forundersøgelserfasen.

Når diskussionen om det nu skal være en metro så stadig rejses skyldes det vel, at der er en reel uenighed eller usikkerhed om hvilket system, der bør sættes på. Metroen har sine tilhængere, der går ind for et system af meget høj kvalitet, der ikke generer eller generes af den øvrige trafik. På den anden side er der tilhængere af letbaner som mener, at man kan få et meget større og dækkende system for de samme midler, og at det er en kvalitet i sig selv at køre i gadeplan og dermed vanskeliggøre fremkommeligheden for biltrafikken. Disse to grupper kan ikke forventes at nå til enighed gennem tekniske analyser. Den gruppe af skeptikere, der primært ønsker at få revurderet, om der findes et reelt alternativ til en Metroring, et alternativ der er billigere og som ikke i væsentlig grad

begrænser fremkommeligheden for den øvrige trafik i København. Denne gruppe søges tilgodeset ved den planredegørelse, som denne rapport er en del af.

Erfaringerne fra den fungerende metrostrækning viser, at Metroen tiltrækker mange nye kollektive rejsende og øger mobiliteten, men at den ikke i sig selv har nogen stor effekt i retning af at begrænse hovedstadens biltrafik – i hvert fald ikke en effekt, der kan mærkes ud over det umiddelbare opland til Metroens linieføring.

Procesdiagram over trafikale beslutninger i Københavns Kommune

| Grundlag | Myndighed | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|---|----------------------|--------|------|------|------|--------|------|----------------------|--------|----------------------|------|----------------------|----------------------|--------|----------------------|----------------------|--------|
| Udvalget om hovedstadsområdets trafikinvesteringer | Regeringen m.fl | ██████ | | | | | | | | | | | | | | | |
| Forslag om lov om Ørestaden | Regeringen | | X | | | | | | | | | | | | | | |
| Godkendelse i Borgerrepræsentationen | Københavns K. | | X | | | | | | | | | | | | | | |
| Lov nr. 477 af 24. juni 1992 om Ørestaden mv. | Regeringen | | | X | | | | | | | | | | | | | |
| Ørestadsselskabet I/S | Finansmin.+KbhK | | | | X | | | | | | | | | | | | |
| Ny bybane i København - Systemsammenligning | Ørestadsselskabet | | | | | ██████ | | | | | | | | | | | |
| Beslutning om minimetro | Ørestadsselskabet | | | | | X | | | | | | | | | | | |
| Bybanens 1. etape, Ørestadsbanen udbydes i licitation | Ørestadsselskabet | | | | | | X | | | | | | | | | | |
| Projekt Basisnet | HT+Trafikministeriet | | | | | | | ████████████████████ | | | | | | | | | |
| Cityringen - en metroløsning | Ørestadsselskabet | | | | | | | | ██████ | | | | | | | | |
| Grundlag for Trafik og miljøplan | Regeringen+KbhK | | | | | | | | | ████████████████████ | | | | | | | |
| Trafikstrategi for Hovedstadsregionen | HUR | | | | | | | | | | | ████████████████████ | | | | | |
| Trafikplan 2003 | HUR | | | | | | | | | | | | ████████████████████ | | | | |
| Aftale om Københavns Kommunes økonomi | Regeringen+KbhK | | | | | | | | | | | | X | X | X | X | |
| Budgetforhandlinger i Borgerrepræsentationen | Københavns K. | | | | | | | | | | | | X | X | X | X | |
| Screening af Metroring (etape 4) | Regeringen+KbhK | | | | | | | | | | | | ████████████████████ | | | | |
| Trafik- og miljøplan 2003-Status og hovedproblemer | Københavns K. | | | | | | | | | | | | | ██████ | | | |
| Forslag til Trafik- og miljøplan 2004 | Københavns K. | | | | | | | | | | | | | | ████████████████████ | | |
| Grundlag for investeringsplan for trafikministeriets omr. | Regeringen | | | | | | | | | | | | | | X | | |
| Trafikaftale af 5. november 2003 | Regeringen m.fl | | | | | | | | | | | | | | | X | |
| Fællesmøder i Økonomi- og Bygge- og Teknikudvalget | Københavns K. | | | | | | | | | | | | | | | | XXX |
| Konkretisering af Metroring (etape 4) | Københavns K. | | | | | | | | | | | | | | | ████████████████████ | |
| Forslag om at der etableres en Metro-cityring i Kbh. | Regeringen | | | | | | | | | | | | | | | | X |
| Udarbejdelse af en kollektivtrafik planredegørelse | Københavns K. | | | | | | | | | | | | | | | | ██████ |