

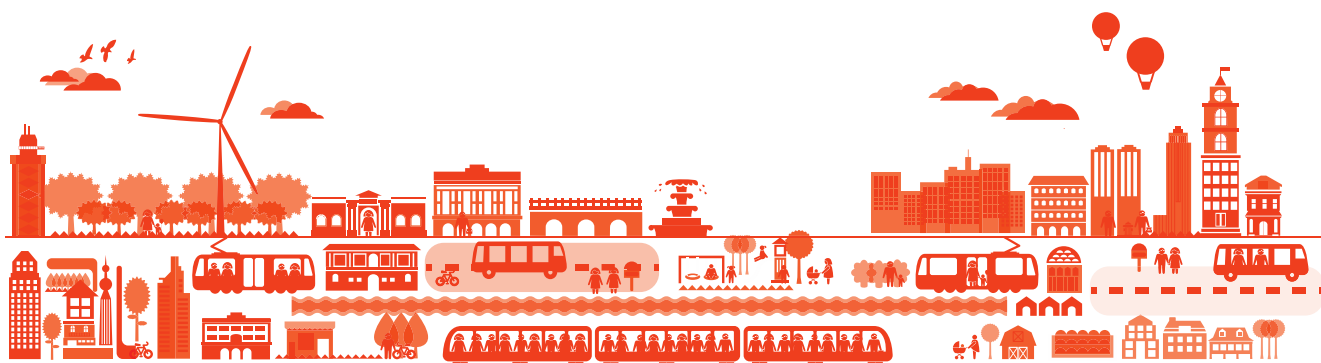


K2 WORKING PAPER 2025:3

# En ny giv för kollektivtrafiken?

En kartläggning och fallstudie av nya europeiska statliga subventioner och nationella biljettsystem för kollektivtrafik

**Jens Portinson Hylander och Till Koglin**



Datum: februari 2025

ISBN: 978-91-89407-53-4

Tryck: Media-Tryck, Lunds universitet, Lund

De slutsatser och rekommendationer som uttrycks är författarnas egna och speglar inte nödvändigtvis K2:s uppfattning.

# **En ny giv för kollektivtrafiken?**

En kartläggning och fallstudie av nya europeiska statliga subventioner  
och nationella biljettsystem för kollektivtrafik

**Jens Portinson Hylander och Till Koglin**

# Innehållsförteckning

<b>Förord</b> .....	<b>4</b>
<b>Summary</b> .....	<b>5</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Introduktion</b> .....	<b>11</b>
1.1. Syfte .....	12
1.2. Metod .....	12
1.3. Avgränsningar .....	13
<b>2. Statens och institutionernas roll för kollektivtrafikens finansiering och drift</b> .....	<b>15</b>
2.1. Institutioner i kollektivtrafikens styrning .....	15
2.2. Offentliga subventioner till kollektivtrafiken .....	16
2.3. Analytiskt ramverk.....	17
<b>3. Översikt av statliga finansieringsinterventioner i Europa</b> .....	<b>18</b>
3.1. Reflektioner om europeiska initiativ för statlig subventionering av kollektivtrafik .....	20
<b>4. Fördjupade fallstudier: Tyskland, Österrike och Sverige</b> .....	<b>22</b>
4.1. Tyskland.....	22
4.1.1. Från 9-Euro-Ticket till Deutschlandticket .....	22
4.1.2. Skatt i Tyskland.....	23
4.1.3. Styrning och finansiering av kollektivtrafik i Tyskland .....	24
4.1.4. Sammanfattning Tyskland.....	25
4.2. Österrike .....	26
4.2.1. En nationell biljett för Österrike – Historien bakom KlimaTicket.....	26
4.2.2. Skatt i Österrike.....	27
4.2.3. Styrning och finansiering av kollektivtrafiken i Österrike .....	28
4.2.4. Sammanfattning Österrike .....	29
4.3. Sverige .....	30
4.3.1. Skattesystem och finansiering av kollektivtrafiken i Sverige .....	31
4.3.2. Biljettsystem för kollektivtrafiken i Sverige .....	32
4.4. Jämförelse mellan Sverige, Tyskland och Österrike .....	32
<b>5. Intervjuer och workshop</b> .....	<b>35</b>
5.1. Övergripande reflektioner om subventioner .....	35
5.2. Intervjuer Tyskland.....	37
5.3. Intervjuer Österrike .....	38
5.4. Workshop med svenska aktörer .....	39
5.4.1. Effekter av sänkta priser .....	39
5.4.2. Praktiska lösningar.....	40
5.4.3. Organisering/institutioner .....	40

<b>6. Diskussion och slutsatser .....</b>	<b>42</b>
6.1. Diskussion.....	42
6.2. Slutsatser .....	43
<b>7. Referenser.....</b>	<b>48</b>

# Förord

Denna rapport om statliga subventioner till kollektivtrafikbiljetter föddes ur ett intresse att följa de många och plötsliga initiativ som stater runt om i Europa har infört för att understödja kollektivtrafikresandet under en period av flera efterföljande kriser. Dessa händelser, först coronapandemin och sedan Rysslands invasion av Ukraina var och är först och främst en humanitär kris för alla människor som drabbades hårt och i många fall fortsätter lida av dessa händelser. Men även för utförandet av den samhällsviktiga tjänst som kollektivtrafiken är innebar dessa skeenden stora utmaningar som påkallade olika former av ekonomiskt stöd som sällan tidigare har skådats. Den mest omtalade reformen har varit införandet av ett nationellt och statligt subventionerat biljettsystem i Tyskland, först i form av den så kallade 9-Eurobiljetten sommaren 2022 som senare omvandlades till den nuvarande Tysklandsbiljetten. Tysklandsbiljetten har både hyllats och kritiserats för den omfattande ekonomiska satsning som det innebär från den tyska staten, och det har förts upp på den politiska agendan av partier och intresseorganisationer att Sverige borde införa en motsvarande Sverigebiljett. Därför ville vi som forskare skärskåda detta fenomen närmare, och upptäckte att det finns en mängd initiativ runt om i Europa av liknande slag. I denna rapport kartlägger och diskuterar vi dessa, och resonerar kring vad ett sådant åtagande skulle innebära i en svensk kontext.

I arbetet med rapporten har vi fått hjälp av många personer för att genomföra projektet och fördjupa våra insikter i fråga. Vi vill först tacka Moa Carlsten, som under sin tid som praktikant på K2 bidragit med både dokumentation av workshopen som genomfördes i Stockholm den 9 oktober och för transkribering av intervjuer. Vi vill också tacka Chiara Vitrano för hjälp att skapa Europakartan med översikter av länder som infört statliga subventioner och Marcella Holzt för hjälp med delar av den tyska statistiken. Sist men inte minst vill vi också tacka alla personer som bidragit till projektet genom att ställa upp på intervjuer och medverkan på workshopen med svenska aktörer, och de som har kommenterat på rapportutkast.

Projektet har genomförts inom ramen för K2, Nationellt kunskapscentrum för kollektiv mobilitet.

Lund, februari 2025

*Jens Portinson Hylander*

Projektledare

# Summary

In recent years, several countries in Europe have introduced state subsidies for public transport tickets to support both public transport authorities, companies and residents. This has happened as a result of both the corona pandemic and the severe inflation that followed Russia's invasion of Ukraine in 2022. State subsidies of the scale introduced in several countries mark, with some exceptions, a break with established practice where it has mainly been municipalities and regions that have financed the operation of local and regional public transport. As in other sectors, the established rules of the game in the area of public transport seem to be under renegotiation, and there is a need to understand these initiatives better.

## Purpose and method

The purpose of this report is *to map and analyze new European state interventions for the operation of public transport and explore their relevance in a Swedish policy context.*

The report meets this purpose by mapping state subsidies that have been introduced in Europe in recent years and how these are designed. Furthermore, in-depth studies are conducted for Germany and Austria, the two countries that have introduced nationally subsidized ticket systems that are subsidized with state funds. We explore the process for the introduction of the national tickets, as well as the tax system and the organization and financing of public transport in both countries. These are then compared with the Swedish context to enable a discussion of similarities and differences between the three countries. The work has been carried out through studies of published literature, internet searches, interviews and a workshop with Swedish actors working with public transport.

## Main conclusions

Based on the report's material and analysis, we present the following main conclusions related to the introduction of state subsidies and national ticket systems for public transport:

- The mapping of European subsidy initiatives shows that **new state subsidies for public transport tickets in Europe are a widespread phenomenon**. Almost a third of the countries in the EU and the UK have introduced some form of state subsidies for local and regional public transport in recent years. However, the extent of the subsidies differs in both scope and level, from the introduction of completely free public transport in smaller countries such as Luxembourg and Malta to subsidizing only regional train journeys in Portugal and Hungary.
- Based on the comparison between Germany and Austria, it is concluded that **the context in which state-subsidized national ticketing systems are introduced is potentially decisive**. Austria's introduction of the Klimaticket in 2021 was preceded by many years of work and a long-term upgrade of the railway network. This differs markedly from the introduction of the 9-Euro-Ticket in Germany,

which was introduced ad hoc as an inflation-fighting measure. It is reasonable to assume that long-term and strategic considerations reasonably have better prospects for successful introduction and duration.

- National ticket systems coupled with state subsidies mean in most cases simultaneously **simplification and increased economic accessibility for travelers**. A ticket that is easy to grasp and covers an entire country makes it easy to navigate public transport and know how to get around the whole or parts of the country. This was also the motivation for the Swedish inquiry into a national ticketing system, which also pointed out the shortcomings of a voluntary system of the kind that exists today.
- State subsidies and/or national ticket systems highlight **the role of the state as an active actor in public transport**. Although it remains to be seen whether and how long such commitments may last, all countries that have been discussed both briefly and in more detail have shown that many states have been willing to take a more active role in supporting local and regional public transport.
- The introduction of state subsidies and national ticketing systems can, in both the short and long term, influence and strengthen the **discourse on the role of public transport in society**. The introduction of state subsidies can be interpreted as a partial decommodification of public transport, i.e., it reduces its function as a commodity sold on a market, which also means that it, to greater extent, may be treated a public resource.
- The **communicative value** of a state subsidy and/or national ticket system should therefore not be underestimated. Most interviewees highlight the simplicity of a national ticket system combined with subsidies in several interviews as an important communicative or marketing advantage.
- The **opportunity costs of state subsidies** for public transport tickets is also a crucial aspect for decisions on the introduction of subsidies and/or national ticket systems. This means what benefit the corresponding resources can make in the form of other investments in, e.g., infrastructure, traffic supply and an improved working environment. Several interviewees highlighted that they would rather have seen investments in expanded infrastructure, better working conditions or increased traffic supply rather than cheaper tickets for passengers. These are priorities that are important to keep in mind for decision-makers considering subsidized national tickets.
- The analysis shows that there are **no major institutional barriers to introducing state subsidies or a national ticket system in Sweden** compared to Germany or Austria. Since Sweden is a unitary state and Germany and Austria are federal republics, it even appears to be simpler. The biggest obstacles in Sweden are the clearly institutionalized municipal autonomy that prevents the state from controlling the activities of municipalities and regions, and vice versa, a clear lack of willingness to take on a national leadership for public transport policy in



Sweden, as well as the relatively low degree of transactions from the state level to regions and municipalities in Sweden compared to Germany and Austria.

- Lastly, there is a need for further **comparative and in-depth studies** of state subsidies and national ticketing systems in Europe. To deepen knowledge about the effects of subsidies, continued studies both of effects on travel, economy, attitudes and other quantitative factors, as well as qualitative analyses of the policy processes and discourses surrounding the introduction of new economic instruments for public transport, are of relevance.

# Sammanfattning

De senaste åren har en rad länder i Europa infört statliga subventioner till kollektivtrafikbiljetter för att stötta både kollektivtrafikmyndigheter, -företag och invånare. Detta har skett till följd av både coronapandemin och den kraftiga inflationen som följt efter Rysslands invasion av Ukraina 2022. Statliga subventioner av den omfattning som införts i flera länder markerar, med vissa undantag, ett brott med etablerad praxis där det främst har varit kommuner och regioner som har finansierat driften av lokal och regional kollektivtrafik. Liksom i andra sektorer verkar etablerade spelregler på kollektivtrafikområdet vara under omförhandling, och det finns ett behov av att förstå dessa initiativ bättre.

## Syfte och genomförande

Syftet med denna rapport är att *kartlägga och analysera nya europeiska statliga interventioner för drift av kollektivtrafik samt utforska dess relevans i en svensk policykontext.*

Rapporten besvarar syftet genom en kartläggning av statliga subventioner som har införts i Europa de senaste åren och hur dessa är utformade. Vidare görs fördjupande nedslag i Tyskland och Österrike, de två länder som har infört nationellt rabatterade biljettsystem som subventioneras med statliga medel. Vi utforskar processen för införandet av de nationella biljetterna, samt hur skattesystem och organisering och finansiering av kollektivtrafiken i de båda länderna ser ut. Dessa resultat jämförs sedan med Sverige och den svenska kontexten för att möjliggöra en diskussion om likheter och skillnader mellan de tre länderna. Arbetet har genomförts genom studier av publicerad litteratur, informationssökning på internet, intervjuer och en workshop med svenska aktörer som arbetar med kollektivtrafik.

## Huvudsakliga slutsatser

Baserat på rapportens material och analys konstateras presenteras ett antal slutsatser relaterat till införandet av statliga subventioner och nationella biljettsystem för kollektivtrafiken.

- Kartläggningen av europeiska subventioner visar att **nya statliga subventioner till kollektivtrafikbiljetter i Europa är ett utbrett fenomen.** Nästan en tredjedel av länderna i EU samt Storbritannien har infört någon form av statliga subventioner till lokal och regional kollektivtrafik de senaste åren. Omfattningen av subventionerna skiljer sig dock åt i både i omfattning och nivå, från införande av helt avgiftsfri kollektivtrafik i mindre länder som Luxemburg och Malta till subventionering endast av regionala tågresor i Portugal och Ungern.
- Med utgångspunkt i jämförelsen mellan Tyskland och Österrike konstateras att **kontexten i vilken statligt subventionerade nationella biljettsystem införs i är potentiellt avgörande.** Österrikes införande av Klimaticket 2021 föregicks av ett

mångårigt arbete och en långsiktig upprustning av järnvägsnätet. Detta skiljer sig markant från införandet av 9-Euro-Ticket i Tyskland, som infördes ad hoc som en inflationsbekämpande åtgärd. Det är rimligt att anta att långsiktiga och strategiska överväganden rimligen har bättre utsikter från lyckat införande och varaktighet.

- Nationella biljettsystem kopplande med statliga subventioner innebär i de flesta fall samtidigt en **förenkling och ett ekonomiskt tillgängliggörande för resenärer**. Ett lättöverskådligt biljettsystem som täcker ett helt land gör det enkelt att navigera kollektivtrafiken och veta hur man kan ta sig runt i hela eller delar av landet. Detta var också motiveringen till den svenska utredningen om ett nationellt biljettsystem, där man också pekade på bristerna med ett frivilligt system av det slag som existerar idag.
- Statliga subventioner och/eller nationella biljettsystem lyfter fram **statens roll som aktiv aktör för kollektivtrafiken**. Även om det återstår att se hur långvarigt detta engagemang blir, har samtliga länder som har diskuterats både översiktligt och mer djupgående visat att stater har varit villiga att ta en mer aktiv roll för att understödja den lokala och regionala kollektivtrafiken. Detta är viktigt inte minst för förutsättningarna för ett långsiktigt hållbart transportsystem.
- Införandet av statliga subventioner och nationella biljettsystem kan på både kort och lång sikt påverka och stärka **diskursen om kollektivtrafikens roll i samhället**. Införandet av statliga subventioner tolkas som en delvis avkommodifiering av kollektivtrafiken, det vill säga att man minskar dess marknadsmässiga grund som en vara som säljs på en marknad, vilket också innebär att det i större utsträckning blir en allmännyttig resurs.
- Det **kommunikativa värdet** med en statliga subventioner och/eller nationella biljettsystem bör därför inte underskattas. De flesta intervjupersonerna lyfter enkelheten i ett nationellt biljettsystem *kombinerat* med subventioner i flera intervjuer som en viktig kommunikativ eller marknadsföringsmässig fördel.
- **Alternativkostnaderna med statliga subventioner** till kollektivtrafikbiljetter framstår som en avgörande aspekt för beslut om införande av subventioner och/eller nationella biljettsystem. Med detta menas vilken nytta motsvarande resurser kan göra i form av andra satsningar på t.ex. infrastruktur, utbud och en attraktiv arbetsmiljö. Flera intervjupersoner lyfte att man hellre hade sett investeringar i utbyggd infrastruktur, bättre arbetsförhållanden eller ökat turutbud snarare än billigare biljetter för resenärer. Detta är prioriteringar som är viktiga att överväga för beslutsfattare på nationell nivå.
- Analysen visar att det **inte existerar större principiella institutionella barriärer** för att införa statliga subventioner eller ett nationellt biljettsystem i Sverige jämfört med Tyskland eller Österrike. Eftersom Sverige är en enhetsstat och Tyskland och Österrike är förbundsrepublik framstår det snarare som enklare. De största hindren i Sverige är det tydligt institutionaliserade kommunala självstyret som till viss del hindrar staten från att styra kommuners och regioners verksamhet,

och vice versa en tydlig avsaknad av nationell styrning av kollektivtrafikpolitiken i Sverige, samt den förhållandevis låga graden av transaktioner från statlig nivå till regioner och kommuner i Sverige jämfört med Tyskland och Österrike.

- Slutligen visar studien att det finns ett **behov av fortsatta jämförande och fördjupande studier** av statliga subventioner och nationella biljettsystem i Europa. För att fördjupa kunskapen om subventionernas effekter skulle fortsatta studier, såväl av effekter på resande, ekonomi, attityder och andra kvantitativa faktorer, som kvalitativa analyser av policyprocesserna och diskurserna kring införandet av nya ekonomiska styrmedel för kollektivtrafiken, vara av stort värde.

# 1. Introduktion

Det finns en utbredd samstämmighet att kollektivtrafiken i Europa står inför stora utmaningar (Feldman 2023, International Transport Forum 2024). Coronapandemin, energikrisen, inflationen och den allmänna ekonomiska utvecklingen har alla påverkat både intäkts- och utgiftssidan med färre resenärer och dyrare produktion av resor (Eurostat 2022; POLIS Network 2023). I Sverige syns detta genom bland annat högre biljettpriser och ökad grad av nedskärningar och rationalisering av trafikutbudet (Bussmagasinet 2021; SVT 2022, 2023). Utmaningarna som kollektivtrafiken står inför är allvarliga inte minst eftersom kollektivtrafik är av avgörande betydelse för att minska transportsystemens växthusgasutsläpp genom att ersätta bilismen, allra främst i och mellan större städer (IPCC, 2022).

Pandemin utsatte kollektivtrafiksystem, där människor samlas i mer eller mindre trånga utrymmen och därmed riskerar smitta varandra, för stark press världen över med minskat resande och övergång till både privatbilism och individuella aktiva färdmedel som gång, cykel och mikromobilitet (Das m.fl. 2021). Den statliga nivåns roll under pandemin blev att både reglera tillgången till kollektivtrafik och understödja kollektivtrafikoperatörer ekonomiskt i det stora resenärsbortfallet. I samband med coronapandemins utbrott godkände EU-kommissionen i olika steg statsstöd för tillfälliga subventioner av bland annat kollektivtrafiken i EU-länder (EU-kommissionen 2020). I Sverige sköt regeringen till 2,7 respektive 3,4 miljarder extra under 2020 och 2021 för att upprätthålla kollektivtrafikutbudet under pandemin (Trafikanalys 2021, 2022). I en svensk kontext var detta ovanligt, då statlig driftsfinansiering till kollektivtrafik i Sverige normalt är förbehållen specifika områden för att upprätthålla grundläggande tillgänglighet (Trafikverket 2023).

De ändrade resandemönstren som pandemin ledde till väckte också förhoppningar om att pandemin skulle utgöra ett 'möjlighetsfönster' för ett språng till hållbar mobilitet (Sunio & Mateo-Babiano 2022). En acceleration av hållbar mobilitet är beroende av en mängd aktörer, offentliga såväl som privata, och från lokala och regionala till statliga och överstatliga nivåer. Men i och med att statens roll i att både reglera och understödja förutsättningarna för mobilitet under pandemin blev tydlig lyftes också dess möjlighet att ta en större roll i omställningen till mer hållbar mobilitet (Sovacool m.fl. 2020). Denna roll blev ytterligare förstärkt i samband med Rysslands invasion av Ukraina och den påföljande inflationen, då EU-kommissionen antog ett så kallat "temporary crisis framework" för att möjliggöra för stater att understöda sektorer som drabbades särskilt hårt av den kraftigt stigande inflationen (EU-kommissionen 2022); en möjlighet som många, men inte alla, länder tog i akt.

I denna situation ställer sig allt fler aktörer frågan hur man kan finansiera driften av framtidens kollektivtrafik och en mängd finansieringsinstrument och -verktyg har prövats runtom i världen (ITF 2024). Av särskild vikt är att flera länder har eller är på gång att införa nya statliga medel och policys för att finansiera den driften av kollektivtrafik genom olika system. Exempel på sådana statliga interventioner innefattar

Tyskland, Österrike, Spanien, Portugal och Frankrike. Dessa länder har i olika utsträckning infört heltäckande nationella lösningar för billigare eller avgiftsfria resor inom den lokala och regionala kollektivtrafiken. Att flera länder inför likartade policies samtidigt är knappast en slump, utan talar för att både enskilda omvärldshändelser och strukturella faktorer har förnyat diskussionen om statens roll i driften av kollektivtrafik. Initiativen har även spillt över till svensk debatt, där politiska partier och miljöorganisationer har argumenterat för behovet av liknande system för kollektivtrafiken i Sverige.

## 1.1. Syfte

Med bakgrund i ovanstående situation är det av relevans att analysera och bättre förstå dessa statliga initiativ i Europa och utforska om och i så fall vad man kan lära från dem som är av relevans för en svensk kontext. Syftet med rapporten är därför att:

Kartlägga och analysera nya europeiska statliga interventioner för drift av kollektivtrafik samt utforska dess relevans i en svensk policykontext.

Syftet preciseras genom ett följande forskningsfrågor:

1. Vilka europeiska länder har infört statliga subventioner har införts de senaste åren, och hur är dessa utformade?
2. Med nedslag i Tyskland och Österrike och i jämförelse med Sverige ställs följande frågor:
  - Hur har processen för införande av statligt subventionerade kollektivtrafikbiljetter sett ut?
  - Hur påverkar institutionella faktorer så som skattesystem och organisering av kollektivtrafiken införandet av statliga subventioner av kollektivtrafikbiljetter?
3. Vad kan insikter från kartläggningen och fallstudien lära oss om förutsättningarna för införandet av statliga subventioner i en svensk kontext?

## 1.2. Metod

Studien har genomförts i tre steg. Steg ett bestod av en övergripande kartläggning av europeiska statliga initiativ för subventionering av kollektivtrafikbiljetter. Steg två omfattade en fördjupande fallstudie av Tysklands och Österrikes nationella biljettsystem Deutschlandticket respektive KlimaTicket. Steg tre innebar en analys av den svenska kontexten, för att slutligen kunna diskutera potentiella lärdomar för en svensk kontext. Studien är en kvalitativ utforskning av statlig finansiering av kollektivtrafik i Europa. Studiens upplägg är baserat på dokumentanalys, intervjuer och en workshop.

Kartläggningen av europeiska initiativ har baserats på insamling och analys av förordningar, nyhetssidor och rapporter. I vissa fall har Google Translate använts för att läsa lagar och förordningar på exempelvis spanska och portugisiska. För översiktlig information om biljetter och subventioner har vi också tagit hjälp av Greenpeace rapport

*Climate & Public Transport Tickets in Europe: A Greenpeace ranking of 30 European countries and their capitals* (2023) i vilken kollektivtrafikens biljettsystem och kostnadsläge i alla EU-länder analyseras och rankas.

Vi har i projektet genomfört åtta intervjuer med aktörer som arbetar med kollektivtrafik på olika nivåer och i olika länder i Europa. Tidigt i projektet genomfördes ett orienterande samtal med representanter för det europeiska POLIS-nätverket, med syfte dels att vara allmänt kunskapshöjande, dels för att få tips på lämpliga vidare intervjupersoner. Efter detta samtal togs kontakt med en representant från *European Metropolitan Transport Authorities* (EMTA – ett nätverk för större europeiska städernas kollektivtrafikmyndigheter), en europeisk representant för *International Transport Workers Federation* (ITWF – det globala transportarbetarförbundet som organiserar transportfack i 150 länder), samt en representant för *Lissabons kollektivtrafikmyndighet*.

Vi har också genomfört tre intervjuer med personer verksamma i kollektivtrafiken i Tyskland, en person från den tyska paraplyorganisationen *VdV*, en representant för fackförbundet *MobiFair*, samt en forskare vid *Münchens tekniska universitet* (TuM) som har följt införandet av ett nationellt biljettsystem i Tyskland. Rörande Österrike har vi intervjuat en representant för *OneMobility*, organisationen som varit ansvarigt för utformandet av ett nationellt biljettsystem i Österrike, samt en forskare vid *Tekniska universitetet i Wien* (TuW). Intervjuerna i Tyskland och Österrike har kompletterats med en analys av officiella hemsidor och dokument som beskriver de tyska och österrikiska skatte- och kollektivtrafiksystemen.

Information om det svenska kollektivtrafiksystemet är till stor del baserat på en tidigare K2-rapport *Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik – idag och i framtiden* (Portinson Hylander m.fl. 2022), vilken rekommenderas läsa som önskar fördjupande läsning om svensk kollektivtrafiks styrning och finansiering. Utöver detta har information inhämtats Trafikanalys, SCB, den statliga utredningen om ett nationellt biljettsystem för kollektivtrafiken samt Samtrafiken.

Slutligen genomfördes en workshop med svenska aktörer med syfte att testa resultat och idéer på personer insatta i det svenska kollektivtrafiksystemet. Workshopen genomfördes den 9:e oktober i Kollektivtrafikens hus i Stockholm. På workshopen deltog representanter från *Sveriges Kommuner och Regioner*, *Skånetrafiken*, *Trafikförvaltningen i Region Stockholm*, *Stockholm Stad*, *Shift Sweden*, *Transportstyrelsen*, *Trafikverket* och *Västra Götalandsregionen*. Fyra av deltagarna var med på plats medan resterande medverkade digitalt. Workshopen bestod av tre delar: en presentation av preliminära resultat från kartläggning och fallstudier samt två diskussionsrundor om resultatens relevans i en svensk kontext.

### 1.3. Avgränsningar

Studien har två centrala avgränsningar. För det första fokuserar vi endast på *initiativ i EU och Storbritannien*, både eftersom en världsomspännande kartläggning skulle vara alltför tids- och resurskrävande, och för att Sveriges kollektivtrafiklagstiftning är kopplad till europeiska direktiv om kollektivtrafik, vilket gör att det finns en gemensam institutionell nämnare länderna emellan. För det andra fokuserar vi på *statliga subventioner av*

*kollektivtrafik på ett nationellt plan.* Vi diskuterar därför inte avgiftsfri kollektivtrafik på lokal eller regional nivå, något som har utforskats i tidigare forskning (se t.ex. Alm & Hultén 2020; Kębłowski et al. 2019; Kębłowski 2020, 2023). I de fall som avgiftsfri kollektivtrafik har införts på nationell nivå, som i exempelvis Luxemburg och Malta, berörs detta i rapporten.

För begreppsmässig tydlighet skiljer vi också på begreppen *nationell* och *statlig*. Nationell avser här företeelser som är landstäckande, t.ex. existensen av ett nationellt biljettsystem eller nationella järnvägsnät. *Statlig* avser den statliga institutionella nivån av offentlig styrning. Således skiljer vi på t.ex. statligt subventionerade kollektivtrafikbiljetter och nationella biljettsystem eller nationell transportinfrastruktur och statliga tågbolag som SJ, Deutsche Bahn eller ÖBB. Ett land kan, som vi kommer se, ha ett nationellt biljettsystem utan statliga subventioner, eller statliga subventioner utan ett nationellt biljettsystem. Likaså kan både statliga och icke-statliga aktörer bedriva trafik på det nationella järnvägsnätet.



## 2. Statens och institutionernas roll för kollektivtrafikens finansiering och drift

I detta avsnitt presenteras två perspektiv på kollektivtrafikens finansiering och subventionering. För det första presenteras ett perspektiv på kollektivtrafiken utifrån ett institutionellt perspektiv. För det andra diskuteras tidigare forskning om statens och det offentliga roll för kollektivtrafikens finansiering och drift. Dessa båda aspekter ligger till grunden för den empiriska analysen i rapportens efterföljande delar.

### 2.1. Institutioner i kollektivtrafikens styrning

I detta projekt närmar vi oss finansieringen av kollektivtrafikens drift från ett institutionellt perspektiv. Med institutioner menar vi här de regler och normer som organiserar upprepade och strukturerade handlingar inom olika sfärer av livet och samhället (Ostrom 2005, s.3). Om vi tänker på kollektivtrafiken som en *arena* där en mängd aktörer (antingen individer eller kollektiv) agerar för att upprätthålla och/eller förändra systemet finns både formella och informella regler som samtidigt begränsar och möjliggör olika handlingar och utvecklingsvägar. Med formella regler menas sådant som finns nerskrivet och är officiellt erkända regler för hur man kan och bör agera, t.ex. kollektivtrafiklagen. Informella regler är praktiker och normer som inte är formaliserade, men ändå utövar ett inflytande över handlingsutrymmet.

Inom den svenska kollektivtrafikens arena är det givna exemplet på en formell regel lagen om kollektivtrafik (SFS 2010:1065) genom vilken det bland annat framgår att kollektivtrafiken är ett delat ansvar mellan kommuner och regioner (men också att detta ansvar *kan* lämnas över till regionerna om man kommer överens om det); att varje kollektivtrafikmyndighet ska ta fram ett trafikförsörjningsprogram; och att kollektivtrafikmyndigheterna kan besluta om så kallad trafikplikt för trafik som anses vara av allmänintresse. Den svenska lagen om kollektivtrafik tar i sin tur utgångspunkt i EU:s kollektivtrafikförordning (1370/2007) som dels definierar vad som räknas som kollektivtrafik och hur avtal för allmän trafik kan tilldelas. En central aspekt av kollektivtrafikförordningen handlar om hur myndigheter får ingripa på kollektivtrafikområdet för att tillgodose att tjänster av allmänt intresse tillhandahålls, dvs. ett utbud som är tätare, säkrare, av bättre kvalitet eller billigare än vad marknaden skulle erbjuda på egen hand.

Informella regler inom kollektivtrafikarenan handlar om mindre formaliserade aspekter som hur samråd och samverkan mellan kollektivtrafikmyndigheter och andra aktörer utformas och praktiseras, men också sådant som mål rörande exempelvis

kostnadstäckningsgrad, resandeutveckling och basutbud. Det är dock viktigt att notera att sådana mål ofta tar sig uttryck som formella regler i enskilda *regioner*, men de är inte en del av de formella reglerna för kollektivtrafiken som ett *nationellt system*. Formaliseringen av regler på regional nivå gör det därför viktigt att förstå kollektivtrafikens styrning och institutioner som ett hierarkiskt flernivåsystem där en informell norm på en nivå kan formaliseras på en annan nivå närmare utförandet av trafiken (Veeneman & Mulley 2018).

Utöver de formella och informella regler som direkt handlar om kollektivtrafiken finns också en mängd institutionella ramar som existerar bortanför kollektivtrafiken men som i högsta grad påverkar kollektivtrafikens arena. Med detta avser vi sådana övergripande institutioner och regler som det *finanspolitiska ramverket*, som bestämmer ramarna för den offentliga budgeten; *skattelagstiftningen*, som bestämmer hur beskattning kan ske och vem som får ta ut dessa skatter; det *kommunala självstyret*, som ger kommuner och regioner egen beskattningsrätt och självbestämmande; det *kommunala planmonopolet* som reglerar den fysiska markanvändningen. Inget av dessa regelverk reglerar kollektivtrafiken specifikt, men sätter ramar för hur kollektivtrafiksystemet, så som det i nuläget organiseras, kan utvecklas.

För att förstå hur och varför kollektivtrafiken finansieras som den gör behöver man alltså förstå hela floran av regler och normer som omger de aktörer som fattar beslut om kostnader, utgifter och intäkter i kollektivtrafiksystemet. Finansieringsmodeller (statliga, regionala eller lokala) kan utifrån det här perspektivet förstås som en operationalisering av de institutioner som omger kollektivtrafiken.

## 2.2. Offentliga subventioner till kollektivtrafiken

Det samhällsmässiga värdet av offentligt understödd kollektivtrafik är sedan länge belagt i den transportekonomiska litteraturen (Tyson 1976, se Jansson m.fl. 2018 för denna diskussion i en svensk kontext). Motiveringen för offentliga subventioner handlar om aspekter som att kollektivtrafik (liksom transportinfrastruktur överlag) är föremål för stora externaliteter (dvs. att nyttor och onyttor inte värderas i användarnas betalning av varan eller tjänsten), att nyttorna är aggregerade och svåra att hänföra till enskilda individer, att det finns en monopolistisk tendens i sektorn samt att kostnader inte skiljer sig avsevärt mellan offentliga och privata utförare (Arvidsson 1973; Parry & Small 2009; Smerk 1965). Någon form av offentlig finansiering av kollektivtrafik utgör också ett centralt element i nästan alla offentligt organiserade kollektivtrafiksystem (ITF 2024, 57). Offentlig finansiering av kollektivtrafik kan ske på olika sätt och komma från olika nivåer av den offentliga sektorn: lokal, regional eller statlig. Vanliga finansieringsformer är allmän skattefinansiering från kommunal- eller regionskatt samt öronmärkta skatter eller avgifter, såsom vägtullar eller bränsleskatter (se t.ex. ITF 2024, kap. 5).

Medan det råder relativt bred konsensus om att kollektivtrafik generellt behöver någon grad av offentlig finansiering, är det en annan fråga hur stor denna ska vara och vilken administrativ nivå (lokal, regional eller statlig) som ska ansvara för kollektivtrafikens finansiering och planering. Hörcher m.fl. (2023, s. 1) noterar att ”fördelningen av offentligt serviceansvar i ett flernivåsystem är ett centralt tema inom fiskal federalism”,

ett ämne som studerar just ansvarsfördelningen mellan olika nivåer av offentlig styrning. Från ett nationalekonomiskt perspektiv handlar det om att identifiera de förhållanden under vilka centralisering eller decentralisering är eftersträvaransvärt utifrån synpunkten från optimerad social nytta. Stödet för decentralisering vilar utifrån ett sådant perspektiv på att nivåer närmare 'problemet' i fråga är bättre på att avgöra hur problemet bäst löses och därmed är mer effektivt. Inom EU-policy kallas detta subsidiaritetsprincipen och är en maktfördelningsprincip som bygger på att en 'högre' nivå måste motivera varför den är bättre lämpad att ansvara för och utföra en viss service än den 'lägre' nivån (Europaparlamentet 2024). Med utgångspunkt i en kritisk politisk ekonomi (se t.ex. Brenner 2004) är dock svaren på sådana frågor inte statiska utan skiftar mellan tid och plats och influeras av utformningen av den politiska ekonomin inom och mellan stater och dess relation till en allt mer globaliserad bransch av kollektivtrafikutförare. Att det inte finns raka svar på vilken fråga som lämpar sig bäst för finansieringen av kollektivtrafiken illustreras också av Hörcher m.fl. (2023, 2), som menar att

a suburban region may prefer that public transport connecting the suburbs and the inner city is organised and financed by the city government. The suburban region benefits from the service offered while the city may carry the largest burden of covering the subsidies. In general, regions may prefer other regions to offer the public transport service even when it implies that the attributes of the service (such as its price and frequency) are sub-optimal from the local perspective.

Poängen med detta är att myndigheter och aktörer kan ha intresse av att lämna ifrån sig ansvar på offentlig-ekonomiska grunder trots att det inte resulterar i det bästa möjliga kollektivtrafiksystemet för invånare och företag i en viss kommun eller region. På motsvarande sätt kan det också finnas ett intresse för andra kommuner och regioner att ta ett ekonomiskt ansvar som inte helt motsvarar nyttan som medföljer, om det samtidigt innebär att man bibehåller politisk och planeringsmässig kontroll över systemet. Sammanfattningsvis kan man konstatera att flernivåstyrningen och de skiftande och delvis motstridiga intressen som kan finnas mellan olika aktörer inom kollektivtrafiken är avgörande för kollektivtrafikens organisatoriska, tekniska och ekonomiska utformning.

### 2.3. Analytiskt ramverk

Baserat på ovanstående diskussion om offentlig subventionering av kollektivtrafik, på vilken systemnivå kollektivtrafiken finansieras och styrs, samt de institutionella regler och praktiker som omgärdar kollektivtrafiken fokuserar analysen på följande aspekter:

- Regler och former för statliga subventioner av kollektivtrafiken i Tyskland och Österrike och dess relation till
  - a. Policyprocessen för införandet av nationella biljettsystem
  - b. Organiseringen av kollektivtrafiken
  - c. Finansieringen av kollektivtrafiken genom ländernas skattesystem

Sammantaget möjliggör en genomgång av dessa aspekter en analys och diskussion av de båda systemens struktur och de för- och nackdelar som dessa kommer med. Denna analys bärs sedan vidare till insikter om den svenska kontexten och de möjligheter respektive hinder för införande av motsvarande system i Sverige.

### 3. Översikt av statliga finansieringsinterventioner i Europa

Detta avsnitt beskriver på ett övergripande och kortfattat plan olika statliga finansieringsinterventioner för drift av kollektivtrafik i EU och Storbritannien. Nio länder har identifierats som har infört statliga subventioner de senaste fyra åren, dessa system beskrivs i all korthet. Avsnittet avslutas med ett antal reflektioner baserat på dessa initiativ.

#### **Irland**

På Irland sänktes biljettpriserna i landet från 1 juli 2022 för att möta hushållens kostnadsökningar. Prissänkningen, som rapporteras vara den första i landet sedan 1947, innebar ca 20 % lägre biljettpriser för allmänheten och 50 % lägre priser för gruppen 19–23 år på flertalet kollektivtrafiksystem (EU Urban Mobility Observatory 2022). Enligt den irländska regeringen var kostnadsänkningen framgångsrik och innebar en ökning av bussresenärer med 15 % och tågresenärer med 8 % (Irlands regering 2023).

#### **Luxemburg**

Luxemburg blev 2020 det första landet att införa avgiftsfri kollektivtrafik i hela landet, inklusive tåg. Effekterna av avgiftsfri kollektivtrafik i landet är oklara, delvis på grund av att införandet sammanföll med utbrottet av corona-pandemin, men också för att landet är beroende av omfattande inpendling från omliggande länder, resor som inte är avgiftsfria (Greenpeace 2023).

#### **Malta**

Från oktober 2022 har Malta infört avgiftsfri kollektivtrafik i hela landet, med undantag för expressbusslinjer och färjan mellan de två huvudöarna. Det finns inga tåg- eller spårvägslinjer på Malta. Även om kollektivtrafiken är huvudsakligen avgiftsfri finns biljetter kvar och resenärer måste införskaffa en (avgiftsfri) personlig biljett (Greenpeace 2023).

#### **Portugal**

Portugal införde från 2023 ett nationellt tågpass, Passe Ferroviário Nacional, som gav obegränsad tillgång till alla regionala tåg för €49 per månad (Portugals regering 2023). Tågpasset kräver att man har ett resenärskort på vilket man gör månatliga påfyllningar och kan sedan användas på vilket regionaltåg som helst, oavsett ursprung. I oktober 2024 annonserades att det nationella tågpasset skulle byta namn till ”Gröna tågpasset” och samtidigt både expanderas och göras billigare (LPP 2024). Det nya passet, som infördes den 21 oktober 2024, kostar €20 per månad och medger resor på både regionala och interregionala tåg (de senare var exkluderade från PFN) samt storstadsregionernas

tåglinjer i områden utanför Porto och Lissabon. Satsningen innebär också att alla medborgare under 23 år reser gratis, utan krav på studier (vilket tidigare var fallet). Syftet med satsningen är att bidra både till en klimatomställning och säkra en ökad tillgänglighet inom och mellan Portugals olika regioner (intervju Lissabons kollektivtrafikmyndighet).

## **Spanien**

Som svar på den kraftigt stigande inflationen 2022 införde den spanska regeringen en förordning med åtgärder för att minska påverkan på hushåll och företag av stigande energipriser (Spanska transportministeriet 2022a). Förordningen innebar en bred palett av åtgärder, varav ett av områdena var subventioner för kollektivtrafik. Det spanska kollektivtrafiksystemet består av en mängd olika lokala, regionala och nationella system. I ett första steg infördes prisrabatter om 50% på flera kollektivtrafikbiljetter vilket från den 1 september 2022 höjdes till 100% - alltså helt avgiftsfria resor – inom vissa områden. 100% prisreduktion gällde för pendlarkort för lokala och regionala resor med kollektivtrafikmyndigheter med trafikplikt, samt 50% rabatt på resor med höghastighetståg. För att finansiera åtgärderna infördes statliga stöd och kreditgarantier på totalt omkring €200 miljoner (Spanska transportministeriet 2022a).

Enligt ett inledande beslut skulle subventionerna gälla till slutet av 2022 men detta har i två omgångar kommit att förlängas till 2023 och senare även under 2024 (Spanska transportministeriet 2024). I förlängningen av rabatterna till 2023 hänvisas fortsatt till behovet av att ”bemöta de ekonomiska och sociala konsekvenserna av kriget i Ukraina, vilket inkluderar åtgärder för att uppmuntra användningen av kollektivtrafik som ett svar på ökningen av energipriserna till följd av konflikten” (Spanska transportministeriet 2022b). Finansieringen av reducerade biljettpriser för resande med trafik organiserad av lokala och regionala kollektivtrafikmyndigheter under 2023 och 2024 genomförs som ett statsstöd om 30% av biljettpriset vilket måste mötas av en motprestation på åtminstone 20% av RKM:erna. (Greenpeace 2023). I oktober 2024 kom besked att regeringen från 1 januari 2025 avslutar subventionerna för alla utom särskilda grupper som unga och låginkomsttagare (Murcia Today 2024).

## **Storbritannien**

I Storbritannien presenterades i december 2022 policyn ”get around for £2” (sv. ”ta dig runt för två pund”) (Storbritanniens regering 2022). Policyn innebär att resenärer kan köpa enkelresor med buss för två pund (ca 30 kronor) utanför stor-London. Det uttalade syftet vid införandet var att sänka reskostnader för individer och hushåll, bidra till kollektivtrafikens återhämtning efter pandemin och att minska utsläpp och trafikstockningar genom överflyttning från bilar till bussar. Initiativet gällde inledningsvis mellan 1 januari och 31 mars 2023 men har successivt förlängts i flera steg, senast till och med slutet av 2024 (Storbritanniens regering 2024).

## **Tyskland**

I mars 2022 meddelade den tyska regeringen den s.k. ”€9-biljetten” som gällde sommarmånaderna 2022, vilken medgav obegränsat resande med lokal och regional kollektivtrafik i hela Tyskland för €9 per månad. €9-biljetten omvandlades efter de tre inledande månaderna till ”Tysklandsbiljetten” med samma koncept med priset €49. De

statliga subventionerna av kollektivtrafikbiljetter i Tyskland är föremål för en fördjupad analys i kommande avsnitt och utvecklas i mer detalj där.

### **Ungern**

Ungern introducerade sin första landstäckande kollektivtrafikbiljett 2023. Den kostar i dagsläget €80 per månad och är giltig på regionala tåg och bussar, dock inte långdistanståg med obligatorisk platsbiljettreservasjon. Biljetten är inte heller giltig i lokaltrafiken, men kan användas på tågsystem i större städer. Studenter får 90% rabatt på biljettpriset och seniorer reser avgiftsfritt på de flesta former av kollektivtrafik (Greenpeace 2023).

### **Österrike**

Som en långsiktig omställningsstrategi introducerade Österrike 2021 en nationell 'KlimaTicket' (klimatbiljett). Biljetten kostar €1 095 per år, motsvarande €3 per dag, med rabatt för studenter och seniorer. Klimatbiljetten erbjuder en enhetlig och enkel mobilitetstjänst, vilket enligt OECD (2022) understryker betydelsen av ett strömlinjeformat biljettsystem. Från januari 2022 har också regionala klimatbiljetter införts i alla Österrikes delstater och finns också som en interregional biljett. De statliga subventionerna av kollektivtrafikbiljetter i Österrike är föremål för en fördjupad analys i kommande avsnitt och utvecklas i mer detalj där.

## **3.1. Reflektioner om europeiska initiativ för statlig subventionering av kollektivtrafik**

Från denna översiktliga beskrivning av olika statliga initiativ som har genomförts i europeiska länder kan följande konstateras:

För det första kan noteras att det är ett betydande antal länder som har infört någon form av omfattande subvention av kollektivtrafiken på statlig nivå de senaste åren. 9 av 28 länder i Europa, nästan 1/3 (8 av 27 om man bara räknar EU-länder då Storbritannien står utanför EU) har infört statliga subventioner sedan 2021.

Omfattningen av subventionerna skiljer sig dock åt i både i omfattning och nivå, från helt avgiftsfri kollektivtrafik i Luxemburg och Malta till subventionering endast av regionala tågresor i Portugal och Ungern. De två länder som har infört helt avgiftsfri kollektivtrafik är några av Europas minsta länder, både yt- och befolkningsmässigt. En spekulativ tolkning är att små länder har mindre komplexa nivåsystem och färre kollektivtrafikmyndigheter och andra aktörer som behöver koordineras, vilket eventuellt gör sådana reformer institutionellt lättare att införa.

Ytterligare en aspekt är graden av finansieringsnivå från biljettintäkter innan införandet av avgiftsfri kollektivtrafik: i fallet Luxemburg bekostades kollektivtrafiken till över 90% av offentliga medel innan övergången till avgiftsfri kollektivtrafik, vilket innebär att intäktsförlusterna av att gå över till avgiftsfri kollektivtrafik för ansvariga myndigheter är förhållandevis liten jämfört med länder som har en genomsnittlig kostnadstäckning på mellan 40 – 60 %. Spanien är det enda större land som har infört helt avgiftsfritt

kollektivresande i vissa resrelationer. I Spanien finns dock ett stort antal kollektivtrafiksystem med olika regelverk för subventioner.

En annan sak som skiljer mellan olika länder är huruvida statliga subventioner även kommer med introduktionen av en nationell biljett för kollektivtrafik. Tyskland och Österrike har infört nationellt omfattande biljetter medan varken Ungern, Portugal eller Spanien har det. I Malta och Luxemburg är resorna avgiftsfria, men i Malta krävs fortfarande ett personligt färdbevis för att ta del av den avgiftsfria kollektiva trafiken. I Luxemburg krävs inga biljetter eller färdbevis, men man måste kunna uppvisa legitimation om så begärs av ombordpersonalen (Luxemburgs regering 2024).

Upprinnelsen till införandet av statliga subventioner skiljer sig åt också mellan olika länder. Både Portugal och Österrike har infört statliga subventioner och nationella biljetter som en del av en strategisk plan för antingen klimatomställningen och/eller regionalpolitiska skäl. I motsats definieras Spaniens, Tysklands, Storbritanniens och Irlands interventioner av en krisrespons mot kostnadsökningar i kollektivtrafiken och hushållens konsumtionsutgifter, kopplat både till Rysslands anfallskrig mot Ukraina och coronapandemins ekonomiska effekter. Hur dessa subventioner kommer att utvecklas är oklart, men det kan konstateras att Spanien planerar att skala ner sina subventioner medan Portugal, som har en mer långsiktig strategi i motsatt har ökat sin statliga subventionering ytterligare.

Slutligen kan man konstatera att det än så länge är svårt att finna publicerad information eller studier om effekter på resande, ekonomi och andra parametrar av vikt för strategiskt lärande baserat på de införda subventionerna. Det är därför av betydelse för kunskap och policyutveckling att sådana studier, både för enskilda länder och jämförande analyser mellan dem, genomförs och publiceras för att kunna bidra till kunskap och beslutsfattande om hur statlig finansiering av kollektivtrafikbiljetter kan och bör utformas framgent.



Figur 1: karta över länder som har infört nya statliga subventioner för kollektivtrafiken sedan 2020.

## 4. Fördjupade fallstudier: Tyskland, Österrike och Sverige

I detta avsnitt presenteras en deskriptiv analys av införandet av och de institutionella förutsättningarna för statliga subventioner i Tyskland, Österrike och Sverige. Valet av Tyskland och Österrike som föremål för fördjupade studier baseras på att de båda har varit de mest omtalade initiativen på senare år: Tyskland för sin drastiska och omfattande subvention genom *€9-biljetten* sommaren 2022 som sedermera övergått i den dyrare men varaktiga *Deutschlandticket*, samt Österrike för sin ambitiösa och strategiska satsning på sin *KlimaTicket*. Därutöver är länderna lämpliga jämförelseobjekt både för sina likheter och skillnader: likheter genom sina likartade federala system, och skillnader genom radikalt olika approacher till sina statliga subventioner. Sverige presenteras som fall för att möjliggöra en jämförelse mellan de tre länderna. Vi inleder varje fall med en beskrivning av deras respektive nationella biljettsystem och hur dessa har införts (i fallet Sverige förs en diskussion om existerande möjligheter för nationellt kombinationsresande och utredningar om ett nationellt biljettsystem), för att sedan diskutera hur kollektivtrafiken organiseras och hur skattesystemet är upplagt. Därefter följer en fördjupande beskrivning av de tre ländernas offentliga stöd till kollektivtrafiken utifrån olika parametrar och en diskussion om betydelsen av detta.

### 4.1. Tyskland

#### 4.1.1. Från 9-Euro-Ticket till Deutschlandticket

Deutschlandticket är Tysklands nyligen införda nationella kollektivtrafikbiljett. Det började med det så kallade 9-Euro-Ticket (9ET), en biljett som infördes i Tyskland för att skapa incitament för att få ner energianvändningen på grund av Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022 och därigenom minska Tysklands beroende av rysk olja och gas. Den tyska federala regeringens koalitionsutskott sammanträdde den 23 mars 2022 för att diskutera ett energihjälppaket där idén om en rikstäckande biljett för lokala och regionala resor föddes (Bundesregierung 2024b). Under sommarmånaderna juni, juli och augusti 2022 kunde människor använda kollektivtrafiken i hela Tyskland för endast 9 euro per månad, en betydligt lägre kostnad än vanligt. 9ET gällde för bussar, spårväg och regionaltrafik var som helst i Tyskland – oavsett om du redan hade ett abonnemang på lokal kollektivtrafik eller inte. Under tiden som 9ET gällde såldes cirka 52 miljoner biljetter. Det fanns också minst tio miljoner innehavare av pendlingskort som automatiskt fick den rabatterade biljetten under de tre månaderna. Kampanj var en engångsföreteelse och begränsad till juni, juli och augusti 2022. I början av giltighetstiden för 9ET lyftes främst negativa kundupplevelser fram i media, till exempel rapporterades om överfulla tåg och övertid för anställda inom kollektivtrafik, trots att majoriteten av de som använde



biljetten var nöjda med den (Krämer et al. 2022a). Från mitten av juli till början av augusti kom det nya medierapporter som tydde på att en överflyttning av resor från bilar till bussar och tåg verkade osannolikt och biljetten bedömdes därför som obetydlig ur klimatsynpunkt. Efter att delstaten Hamburg lanserade en analys med positiva slutsatser, förändrades dock stämningen (Krämer et al. 2022b). Avgörande för vändningen var när VDV (den tyska paraplyföreningen för tyska kollektivtrafikmyndigheter och -företag) publicerade studieresultat i slutet av augusti 2022 som visade på en tydlig överflyttning av efterfrågan från bilar till bussar och tåg för 10 % av resorna, som också förknippades med betydande CO<sub>2</sub>-utsläppminskning (VDV 2022). Efter detta beslöt regeringen i Tyskland att en ny biljett skulle vara tillgänglig från 2023 till ett pris av €49 (Verkehrsministerkonferens 2022).

Deutschlandticket (DT) är ett resekort som erbjuds via Deutsche Bahn, Tysklands nationella järnvägsbolag. DT tillåter obegränsade resor på regionaltåg och all lokal kollektivtrafik i hela Tyskland under en viss period, vanligtvis från en dag till en månad. Biljetten ger resenärer flexibilitet att utforska olika städer och regioner i Tyskland till ett fast pris, vilket gör den populär både bland turister och lokalbefolkning. Men grundläggande kan det sägas att även efter införandet av DT finansieras en betydande del av kollektivtrafiken genom konventionella biljettpriser, eftersom det finns många resenärer som inte använder kollektivtrafiken i en sådan omfattning att en Deutschlandticket lönar sig för dem (Krämer 2023). Finansieringen av Deutschlandticket sker också via federala medel. För detta ändamål ger den federala regeringen delstaterna 1,5 miljarder euro årligen fram till 2025 för att kompensera för förluster (Bundesregierung 2024a). I den senaste utvärderingen av DT kunde det visas på flera positiva effekter av införandet av DT. Bland annat minskades antalet körda kilometer med bil med 7,6% och CO<sub>2</sub> utsläppen minskade med 4,7% av utsläppen från trafiksektorn. Vidare har tågresor stigit med 30,4% och när det gäller färdmedelsfördelning ökade andelen för kollektivtrafik från 10% till 12% nationellt i Tyskland (Amberg & Koch 2024).

#### 4.1.2. Skatt i Tyskland

För att förstå både administrationen och finansiering av kollektivtrafik i Tyskland måste man först få en uppfattning om hur skattesystemet i Tyskland fungerar. Beskattningen är viktigt att förstå för att kunna analysera hur finansiering av kollektivtrafiken fungerar i Tyskland och hur införandet av Deutschlandticket genomförs och finansieras.

Det tyska skattesystemet är komplicerat och fördelar sig mellan federal-, delstat- och kommunalnivå. Tyskland är en federal republik och består av 16 delstater med egna författningar och långtgående självstyre för inre angelägenheter, med som är federerade i staten Tyskland (Europeiska unionen u.å.). Den federala staten och delstaterna är ansvariga för de flesta skatter i Tyskland och vissa skatter, exempelvis inkomstskatten, delas mellan federal- och delstatsnivå. Den federala nivån erhåller de flesta skatterna och får därmed också de största skatteintäkterna. Det finns också en långtgående omfördelning av skatter, bl.a. inkomst- och företagsskatter samt moms, varav 75% av den senare omfördelas mellan delstaterna i utjämnings syfte (European Committee of the Regions (n.d.a)). Eftersom Tyskland är en federationsrepublik med långtgående ansvar för respektive delstat har Tyskland en hög grad av fiskal decentralisering: 2018 härrörde

hälften av de offentliga utgifterna från den statliga nivån, och hälften från delstats- (31%) och kommunal nivå (19%).

På delstatsnivå tas det också ut en del skatter och dessutom får delstaterna del av inkomst- och kapital skatter. Kommunerna tar i Tyskland ut de minsta andelarna och får därför också den minsta andelen av skatterna. Figur 2 nedan visar översiktligt hur skatter fördelas i Tyskland. För kollektivtrafiken och framför allt finansiering betyder det att den tyska federala staten har relativt stora medel för att stödja kollektivtrafiken nationellt. (Hacke 2012).

	Förbundsstatsnivå	Delstatsnivå	Kommunnivå
Generella skatter		Inkomstskatt (inkl. kapital skatt) Företagsskatt Handelsskattavgift Importskatt	Inkomstskatteandel Handelsskatt
Trafikskatter m.m.	Försäkringsskatt Fordonsskatt Flygskatt	Arvs- och gåvoskatt Fastighetsöverlåtelseskatt Spel- och lotteriskatt	Utskänkningstillståndsskatt
Punktskatter	Energiskatt, elskatt, kärnavfallsskatt, spritskatt, tobaksskatt, m.m.	Ölskatt	Lokala konsumtionsskatter: dryckesskatt, hundskatt, nöjesskatt, m.m.
Moms		Moms	Andel av momsintäkter

Figur 2: Indelning av skatter i Tyskland. Baserat på Hacke (2012)

#### 4.1.3. Styrning och finansiering av kollektivtrafik i Tyskland

Precis som med skattesystemet är kollektivtrafikens organisation komplex i Tyskland. I grunden är delstaterna ansvariga för spårbunden kollektivtrafik och kommunerna ansvarar för vägbunden kollektivtrafik. Delstaterna ansvarar för spårbunden trafik med ett reseavstånd på upp till 50 kilometer eller restider på under en timme medan kommuner är ansvariga för den lokala busstrafiken eller icke-spårbunden trafik (Bundesregierung 2024a; DBRegio 2024). Undantaget är tunnelbana, som betraktas som spårväg och därmed är vägbunden och således en kommunal angelägenhet (Personenbeförderungsgesetz PBefG § 4 1990). När det gäller statlig spårbunden kollektivtrafik, spårbunden regionaltrafik, samt viss spårbunden lokaltrafik, så kallad S-Bahn, är det Deutsche Bahn AG (DB) och dess dotterbolag som ansvarar för det. DB, som sedan 1994 är organiserat som ett helägt statligt aktiebolag, ansvarar för majoriteten av den spårbundna trafiken (Deutsche Bahn 2022). Detta skapar spänningar inte minst i den federala budgeten, men också hos DB som ofta är konfronterat med sparkrav från politiken (Nuhn & Hesse 2006; Ambrosius 2016).

Finansiering av kollektivtrafiken i Tyskland är också den komplicerad. I grunden finansieras en del via biljettintäkter och övriga genom skattemedel. Detta gäller både för den lokala, regionala och statliga kollektivtrafiken. Att kollektivtrafiken finansieras med offentliga medel beror, liksom i de flesta andra länder, på att det anses vara en viktig del i omställningen till ett hållbart transportsystem och att alla medborgare i Tyskland har rätt till en tillgänglig mobilitet. Delstaterna och kommunerna står för en stor del av

finansieringen av kollektivtrafiken via skattemedel, men den tyska staten finansierar också en stor del, framför allt den statliga tågtrafiken (DB), men också den del av den lokala kollektivtrafiken som hanteras av DB. Detta finansieras då också till viss del av skattemedel. Vidare får delstaterna en stor summa av den tyska staten för att kunna finansiera kollektivtrafiken (Bundesregierung 2024a; Nuhn & Hesse 2006; Ambrosius 2016).

Utöver biljettintäkter finansieras kollektivtrafiken av offentliga medel genom följande verktyg:

- Över tio miljarder euro i regionaliseringsmedel från federala skatteintäkterna varje år, vilket särskilt gynnar regionala järnvägstransporter. Dessa medel kan även användas för vägbaserad kollektivtrafik.
- En miljard euro från GVFG:s federala program (ett särskilt program för lokal transport) ska finansiera investeringar för att förbättra transportförhållandena i kommunerna. Dessa medel kommer att ökas till två miljarder euro från 2025 och ökas med 1,8 procent årligen från 2026.
- Sedan 2020 har delstaterna erhållit en högre andel av den federala regeringens omsättningsskatteintäkter som delvis ska finansiera kollektivtrafiken.
- Skattelättnader för kollektivtrafiken
- kompensation för merkostnader och förlorade biljettintäkter, som de som uppstår vid specialtransporter för särskilda passagerargrupper.
- Förutom dessa tjänster främjar den federala regeringen innovativ utveckling inom kollektivtrafiken med bland annat dessa program:
  - o Alternativa drivmedel för bussar inom persontransport
  - o Digitalisering av kommunala transportsystem
  - o Modellprojekt för att stärka kollektivtrafiken
  - o Alternativa drivmedel och motorer inom järnvägstransporter
  - o Utrusta motorfordon med hjälpsystem för lättare avstigning(Bundesregierung 2024a)

#### 4.1.4. Sammanfattning Tyskland

Från juni till augusti 2022 försvann det ekonomiska hindret för kollektivtrafik nästan helt i Tyskland på grund av 9-Euro-Ticket. Det gjorde det möjligt för alla med tillgång till kollektivtrafikinфраstruktur över hela Tyskland att använda kollektivtrafiken för 9 euro per person och månad. Eftersom detta helt förändrade förutsättningarna för allmänheten transportanvändning, särskilt för låginkomsthushåll med barn, kan det sägas att 9-Euro-Ticket tog bort den ekonomiska begränsningen av kollektivtrafik och hade en lång rad positiva betydelser för låginkomsttagare i Tyskland. Forskningen visar att många förknippade 9-Euro-Ticket med frihet, glädje över att kunna erbjuda sina barn något, tillsammans med ekonomiskt och psykologiskt lättnad. Dessutom gjorde 9-Euro-Ticket det möjligt för vissa samhällsgrupper att delta i fritidsaktiviteter, att besöka anhöriga och bidrog även till integration. Särskilt för kvinnor och barn representerar detta en åtgärd för att öka socialt deltagande (Rozynek 2024).

I grunden anser Krämer et al. (2022b, s. 14–15) att Deutschlandticket medför flera positiva aspekter för kollektivtrafiken, t.ex.:

- Ökning av stamkundskvoten: Utöver de tidigare behållna stamkunderna (klassiska och rabatterade prenumerationer samt terminsbiljetter) kan Deutschlandticket bibehålla existerande och locka nya kunder. Speciellt personer som exempelvis undvikit löptider tilltalas av ett abonnemang som kan sägas upp månadsvis.
- Ökad planeringssäkerhet: En ökning av stamkunderna kan resultera i att det finns möjlighet till ökad planeringstrygghet för kollektivtrafikbranschen.
- Intensifiering av kundrelationen: Tillsammans med fler stamkunder finns behov från transportföretagen att ha möjlighet att intensifiera relationen med dessa kunder (Krav: marknadsföringstillstånd).
- Optimering av erbjudandet: En digital biljett ger även möjlighet till data för biljettanvändning (krav: reseregistrering och utvärderingsmöjlighet). Detta ger en databas som hittills knappast funnits och som är efterfrågeorienterad. Detta skulle göra det möjligt att förbättra erbjudandet.
- Möjlighet till ytterligare intäkter: Stamkunder utgör i allmänhet grunden för merförsäljningsaktiviteter och därmed ytterligare intäkter för branschen (t.ex. takeaway möjligheter, överförbarhet, 1:a klass användning, delningserbjudanden, etc.). Dessa tilläggstjänster har hittills i allmänhet erbjudits på basis av nätområde eller tariffzon.

Krämer m.fl. (2022b) identifierar också ett antal risker med Deutschlandticket, bl.a. en osäker planeringshorisont, då finansieringen av Deutschlandticket förlängs årsvis, ett ökat beroende av statliga subventioner, samt inkomstfluktuation för kollektivtrafiken. Icke desto mindre kan betydelsen av ett förenklat biljettsystem för resenärskollektivet som helhet inte underskattas. Med Deutschlandticket skapades förutsättningar för enkel, smidig och prisvärd tillgänglighet i kollektivtrafiken för nästan alla samhällsgrupper, vilket tidigare inte var möjligt. Diskussionerna om särskilda bestämmelser för sociala biljetter, för studenter eller funktionshindrade gör det dock klart att priset på 49 euro var satt för högt, för större acceptans i samhället och hållbara effekter för att uppnå en transportomställning mot ett hållbart transportsystem. Vidare kan det fastslås att ju mer digitalt detta görs, desto lättare blir det att vara aktiv i att sköta bra kundrelationer och anpassa marknadsföring bättre (Krämer 2023).

## 4.2. Österrike

### 4.2.1. En nationell biljett för Österrike – Historien bakom KlimaTicket

KlimaTicket är en årsbiljett som ger tillgång till nästan all kollektivtrafik i Österrike. Priset för biljetten är 1 095 euro, vilket motsvarar cirka 91 euro per månad eller tre euro per dag, baserat på en beräkning av 365 dagar per år. Idén att införa en omfattande biljett för kollektivtrafik i Österrike har sitt ursprung i mitten av 2000-talet då konceptet för en "fast pris"-biljett som skulle omfatta all kollektivtrafik i landet lanserades (Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie 2024c). Ett offentligt samtal kring ämnet uppstod under valkampanjen 2008,

då Österrikiska Folkpartiet föreslog en årsbiljett för hela Österrike till en kostnad av 1 490 euro, vilket avvisades av Socialdemokraterna. Utan att avvakta en nationell biljett introducerade Wien-regionen den 1 maj 2012 en egen årsbiljett som kostade 365 euro per år. Denna biljett möjliggjorde pendling för 1 euro per dag och blev en viktig referenspunkt i fortsatta diskussioner (Die Presse 2024).

Wiens årsbiljett blev framgångsrik då de årliga fasta kostnaderna erbjöd ett så pass fördelaktigt alternativ att resor med individuella färdmedel framstod som relativt mindre attraktiva. Fyra år efter införandet av Wien-årsbiljetten och inför den kommande taxereformen inom Östregionens Transportförbund, föreslog partiet De Gröna transporttalespersoner i juni 2016 en gränsöverskridande årsbiljett för giltig för all kollektivtrafik i de tre östliga federala delstaterna Wien, Niederösterreich och Burgenland för 365 euro. Året därpå presenterade De Gröna under parollerna "The Green 365 Euro Ticket" och "Austria Ticket: Affordable public transport for everyone" en modell enligt 1-2-3-formeln. Detta innebar en årsbiljett för 1 euro per dag för en federal stat, 2 euro per dag för två delstater och 3 euro per dag för hela Österrike. Syftet med dessa initiativ var att underlätta tillgången till kollektivtrafik genom överkomliga fasta kostnader, erbjuda ett klimatvänligt alternativ till privata transportmedel och tillgodose det övergripande mobilitetsbehovet. Det skulle dock dröja flera år innan seriösa förhandlingar inleddes, men efter framgångar introducerades KlimaTicket den 26 oktober 2021, på den österrikiska nationaldagen. På KlimaTicket Ö:s hemsida står det att "KlimaTicket Ö är mer än bara en heltäckande kollektivtrafikbiljett. Det är också biljetten genom vilken vi ämnar nå Parisavtalets mål tillsammans. [...] Ju mer du deltar, desto bättre är det för klimatet. Det är därför KlimaTicket Ö är okomplicerad och prisvärd" (KlimaTicket.at, u.å.)

Under de första två månaderna av KlimaTickets existens, fram till den 20 december 2021, såldes 133 999 biljetter, och i juni 2022 hade antalet ökat till cirka 170 000. I november 2022 använde över 200 000 personer KlimaTicket, medan detta antal hade stigit till över 262 000 i oktober 2023 och över 300 000 i september 2024. Vid tidpunkten för introduktionen fanns årliga nätverkskort med ett fast pris tillgängliga i delstaterna Wien, Tyrolen och Vorarlberg. I samband med lanseringen av KlimaTicket implementerade även Oberösterreich en regional klimatbiljett. Från och med den 1 januari 2022 blev det möjligt att få ett årligt nätverkskort för kollektivtrafik i respektive region i samtliga delstater. (Ramsauer 2023, Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie 2024c).

#### 4.2.2. Skatt i Österrike

Österrike är liksom Tyskland federal republik, bestående av nio delstater. Grundläggande skattereglerna och lagar fastställs på federal nivå, medan specifika regleringar och stadgor kan anpassas på statlig och lokal nivå. Det österrikiska Skatteverket är ansvarigt för att administrera och samla in de flesta federala och statliga skatterna medan kommunala myndigheter ansvarar för administration och uppbörd av kommunala skatter (Bundesministerium für Finanzen 2024a, Bundesministerium für Finanzen 2024b, Doralt et al. 2019).

I Österrike tas skatter ut på olika myndighetsnivåer och ansvaret är uppdelat mellan federala, statliga och lokala myndigheter. Precis som i Tyskland får den federala staten

och delstaterna de största skatteintäkterna i form av inkomstskatt, företagsskatt och så vidare. I Tabell 1 visas en översikt av vilken nivå som tar ut vilka skatter. Enligt en analys av EU:s regionala kommitté tar staten in ungefär 64% av de totala skatterna, delstaterna 19% och kommunerna 17%. Detta innebär att det finns en relativt hög överföringsgrad från staten till delstaterna och kommunerna för utförandet av offentliga tjänster. Man konstaterar också att även om Österrike är en förbundsstat så är den det skattemässiga självbestämmandet relativt låg för både delstater och kommuner, och stora delar av transfereringarna från staten till delstater och kommuner är öronmärkta och således inte fria att använda hur de lägre nivåerna vill (European Committee of the Regions n.d.b).

**Tabell 1.** Tabell över olika offentliga nivåers kontroll över skatteuttag i Österrike.

	Skatteuttag
Förbundstatsnivå	Inkomstskatt Företagsskatt Moms Flygskatt Mineraloljeskatt Tobaksskatt Alkoholskatt Arvs- och gåvoskatt: avskaffades 2008 men är fortfarande föremål för särskilda bestämmelser
Delstatsnivå	Fastighetsöverlåtelseskatt Motorfordonsskatt Ölskatt
Kommunal nivå	Fastighetsskatt Underhållningsskatt Hundskatt

#### 4.2.3. Styrning och finansiering av kollektivtrafiken i Österrike

Kollektivtrafiken i Österrike styrs genom så kallade Transportförbund (Verkehrsverbünde) av vilka det finns sammanlagt sju i Österrike. Dessa transportförbund ansvarar för den regionala kollektivtrafiken och organiserar både lokal och regional kollektivtrafik. Med detta täcks hela Österrike av kollektivtrafik (Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie 2024b).

När det gäller den österrikiska nationella tågtrafiken så styrs den av ÖBB. ÖBB organiseras som ett aktiebolag där 100% av aktier ägs av den österrikiska förbundsrepubliken (ÖBB 2024b). Denna grundläggande modell för styrning av den nationella tågtrafiken liknar den Tyskland har. För resten av kollektivtrafiken verkar det vara en enklare organisation i Österrike jämfört med Tyskland. Både det federala ministeriet för klimat, miljö, energi, mobilitet, innovation och teknologi och den österrikiska staten som helhet stödjer och subventionerar driften av kollektivtrafiken, både på lokal och regional nivå, genom olika finansieringskanaler. Det federala

ministeriet tillhandahåller ekonomiska resurser för flera specifika områden inom kollektivtrafikens drift (Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie 2024a):

- **Allmännyttiga tjänster för järnvägsföretag:** Ekonomiskt stöd ges genom trafikserviceavtal till järnvägsföretag för att täcka kostnader för tjänster som annars inte skulle vara ekonomiskt hållbara.
- **Transportförbund:** Finansiering sker inom ramen för grund- och finansieringsavtal för att kompensera för inkomstbortfall hos transportföretagen som uppstår till följd av tillämpningen av förbundstariffen.
- **Studentrabatt:** Stöd tillhandahålls för särskilda studentbiljetter inom de olika transportförbunden.
- **Beställarunderstöd:** Ekonomiskt stöd ges för transporttjänster som beställs av regionala myndigheter, där enskilda projekt kan subventioneras med upp till en tredjedel av de årliga kostnaderna, beroende på budgettillgång.

Ytterligare federala medel som används för kollektivtrafikens drift inkluderar:

- **Familjeutjämningsfond:** Bidrag från det federala ministeriet för arbete, familj och ungdom till transportföretagen för finansiering av skol- och lärlingstransporter inom transportförbunden.
- **Finansiell utjämning:** Bidrag från det federala ministeriet för finanser till delstater och kommuner samt medel från mineraloljeskatten används för att stödja kollektivtrafiken.

I Österrike finansieras den nationella järnvägstrafiken genom en kombination av inkomstkällor. Enligt uppgifter finansieras 25 procent av kostnaderna genom järnvägsbolagens avgifter för infrastrukturnyttjande, 8 procent från hyresintäkter och 7 procent från energiförsörjning. Trots dessa intäkter är det emellertid inte möjligt att täcka det fullständiga behovet av underhåll och nyinvesteringar enbart genom dessa källor. Därför täcks 51 procent av kostnaderna genom bidrag från den federala regeringen enligt järnvägslagen. Årligen investeras cirka 2 miljarder euro i både utbyggnad och underhåll av järnvägsinfrastrukturen. Enligt uppgifter från ÖBB (Österreichische Bundesbahn) drar varje passagerare som använder det österrikiska järnvägsnätet nytta av dessa investeringar i järnvägen då man använder ett välutbyggt system för hållbar mobilitet. Vidare bidrar ÖBB med investeringar i olika projekt också till den ekonomiska utvecklingen (ÖBB, 2024a).

#### 4.2.4. Sammanfattning Österrike

Sammanfattningsvis kan det konstateras att Klimaticket i Österrike är ett välutvecklat försök att skapa ett kollektivtrafiksystem som både är tillgängliga för de flera och är konkurrenskraftig gentemot bilen. Den långa utvecklingsfasen av Klimaticket gjorde att det idag i princip råder konsensus om finansiering av den bland alla politiska partier och alla aktörer som är involverade i kollektivtrafiken i Österrike. Till och med efter det senaste valde där det högerradikala FPÖ vann och bildar idag regeringen med det konservativa ÖVP beslutade regeringen att Klimaticket kommer att finnas kvar, trots att man måste spara i budgeten (Wilding 2025).

Då både Tyskland och Österrike är förbundsrepubliker finns det rent administrativt likheter mellan båda länderna. Förutom detta är också den stora inkomstskatten en statlig skatt i Österrike, vilket ger staten finansiella medel för stödandet av kollektivtrafiken, precis som i Tyskland.

Det som också kom fram i den fördjupande studien om Klimaticket i Österrike att den österrikiska staten under decennier satsade mycket skattemedel på utbyggnaden, drift och underhåll av kollektivtrafiken, vilket medförde att kollektivtrafiken i Österrike är välutbyggd och levereras på en väldigt hög nivå. På grund av den breda konsensusen kring Klimaticket i Österrike kan kollektivtrafikresenärer känna sig säkra på att Klimaticket kommer att finnas framöver och att kollektivtrafiken kommer att prioriteras av den österrikiska staten. Denna trygghet tillsammans med den breda politiska konsensusen är aspekter i acceptansen av det österrikiska folket för Klimaticket.

Vidare visades i vår fördjupade studie att Klimaticket överlag bidragit till en omfördelning från bil till kollektivtrafik i färdmedelsfördelning. En utvärdering av Klimaticket som gjordes av Follmer (2023) visade att de flesta användare även äger en bil och har körkort, vilket antyder att många använder både bil och kollektivtrafik. Det fanns en viss övergång från bilresor till kollektivtrafik, men den var inte särskilt omfattande. Utvärderingen visade att fem procent av resorna inte skulle ha skett utan Klimaticket, och 20 procent av resorna skulle ha gjorts med bil om Klimaticket inte fanns. Två tredjedelar av resenärerna använder nu kollektivtrafik oftare, och 85 procent har delvis ersatt bilresor med kollektivtrafik. OECD menar att det är för tidigt att utvärdera effekterna fullt ut, men noterar att den österrikiska regeringen har en långsiktig och strategisk ambition med Klimaticket.

### 4.3. Sverige

I detta avsnitt resonerar vi om relevansen av ovanstående insikter i en svensk kontext. Inledningsvis beskriver vi likt i fallbeskrivningarna om Tyskland och Österrike kollektivtrafiksystemets uppbyggnad i form av kollektivtrafikbiljetter, skattesystem och finansiering. Därefter diskuterar vi likheter och skillnader med Österrike och Tyskland baserat på fallen samt insikter från workshopen. Det svenska kollektivtrafiksystemet

Den lokala och regionala kollektivtrafiken i Sverige är decentraliserad, vilket innebär att det är kommuner och regioner som i huvudsak ansvarar för planering och finansiering av kollektivtrafiken. Detta system institutionaliserades genom den s.k. trafikhuvudmannareformen 1978 och har sedan införandet inneburit en succesiv överföring av ansvar och kontroll för alla delar av kollektivtrafiken utom långväga buss- och tågtrafik (Ringqvist 2016). Ansvaret regleras genom kollektivtrafiklagstiftningen (SFS 2010:1065), genom vilken det framgår att det i varje region ska finnas en regional kollektivtrafikmyndighet som i grunden är kommunernas och regionernas gemensamma ansvariga. De regionala kollektivtrafikmyndigheterna är en politiskt ansvarig organisation, alltså ett kommunalförbund eller regionfullmäktige. I praktiken administreras, planeras och organiseras kollektivtrafiken av förvaltningar eller trafikbolag som svarar till en kollektivtrafiknämnd eller direkt till regionfullmäktige eller kommunalförbund.



Kommuner kan sedan 2012, om de tillsammans med regionen kommer överens om det, lämna över ansvaret till regionen som i så fall ensamt utgör regional kollektivtrafikmyndighet. Detta har skett i merparten av alla regioner: i dagsläget är endast två regioners kollektivtrafik organiserade i form av kommunförbund.<sup>1</sup> I fråga om utförande är den lokala och regionala kollektivtrafiken nästan uteslutande organiserad genom offentlig upphandling, alltså att privata eller statliga bolag konkurrerar genom att lägga anbud om att få utföra kontrakt som upphandlas genom utpekande av trafikplikt.

#### 4.3.1. Skattesystem och finansiering av kollektivtrafiken i Sverige

En övergripande regel som formar kollektivtrafikens institutionella arena är det kommunala självstyret, vilket innebär att kommuner och regioner (som förvaltningsmässigt också kallas sekundärkommuner) har ”en egen, principiellt fri och från statlig inblandning fredad sektor inom vilken de har rätt att ta egna initiativ” (Portinson Hylander m.fl., 2022, 17). Med det kommunala självstyret följer också rätten att ta ut egen skatt för att sköta de uppgifter som åligger kommuner och regioner. Huvudkällan till kommuners och regioners intäkter för att bekosta verksamheter är skatter på arbetsinkomst. Kommunalskatten varierar mellan ca 29 – 35 procent beroende på kommun. Kommunalskatten är i sin tur fördelad på en kommunal och en regional skattesats, där den regionala skattesatsen utgör ca 10,8 – 12,4 procentenheter av den totala kommunalskatten (SCB 2024). Ungefär 2/3 av den kommunala och regionala budgeten utgörs av egna skatteintäkter. Resterande delar finansieras genom det kommunala och regionala utjämningsystemet (ca 15% för kommuner och 9% för regioner), riktade statsstöd (3–4%) samt avgifter och räntor (6% för kommuner och 3% för regioner). Totalt utgörs ungefär 50% and de svenska offentliga utgifterna av statens utgifter och 50% av kommuner och regioner. Skatteautonomin är hög i Sverige jämfört med EU, det vill säga man förlitar sig mindre på statliga överföringar än det europeiska genomsnittet (European committee of the regions, n.d.c).

Eftersom kollektivtrafiken är ett kommunalt och/eller regionalt ansvar finansieras den i huvudsak genom kommunala och regionala medel. Med överföringen av ansvar för kollektivtrafiken till regionerna har också finansieringen av kollektivtrafiken i stor utsträckning flyttat till den regionala nivån, som också har ökat kraftigt. Staten är dock inte en oväsentlig aktör för kollektivtrafiken. För det första sätter det finanspolitiska ramverket upp ramar för hur kommuner kan bedriva sin ekonomiska verksamhet och hur man ska hantera kommunbudgetar. För det andra bekostar staten stora delar av den infrastruktur som kollektivtrafiken körs på, dels genom finansiering av kollektivtrafikinfrastruktur genom nationella och regionala infrastrukturplaner och riktade satsningar såsom de nu borttagna Stadsmiljöavtalen. Slutligen bistår staten med subventioner av drift av viss kollektivtrafik genom s.k. samverkansavtal för linjer där de regionala kollektivtrafikmyndigheterna inte har möjlighet att upprätthålla grundläggande tillgänglighet inom ramen för sin egen budget.<sup>2</sup> Slutligen, men hittills som ett undantag,

---

<sup>1</sup> Gotland utgör ett specialfall där det endast existerar en administrativ nivå då kommunen också fungerar som regional myndighet.

<sup>2</sup> I dagsläget finns två samverkansavtal för regional busstrafik norra Sverige respektive norra Dalarna, tre samverkansavtal för tågtrafik mellan sträckorna Linköping-Kalmar, Gävle-Borlänge-Mjölby, Luleå-

ersatte staten de regionala kollektivtrafikmyndigheterna för att upprätthålla utbudet i kollektivtrafiken under coronapandemin, vilket ökade statens driftsbidrag till kollektivtrafiken med hela 625 procent under 2021 (Portinson Hylander m.fl. 2022, s.26).

#### 4.3.2. Biljettsystem för kollektivtrafiken i Sverige

I Sverige finns inget nationellt biljettsystem motsvarande de som införts i Tyskland eller Österrike. Viss samordning och underlag för ett nationellt biljettsystem finns genom Samtrafiken och den branschgemensamma Biljett- och betalstandard (BoB) som Samtrafiken utvecklat och förvaltar. Detta innebär att kollektivtrafikföretag som är anslutna kan sälja och validera egna och andras biljetter och kombinera eget och andras utbud i biljettköp (Samtrafiken 2024a). Detta är dock en frivillig standard och det finns ingen offentlig översyn av ett heltäckande nationellt system (SOU 2020:25). Utöver BoB finns också Resplus-tjänsten som möjliggör för resenärer att köpa en kombinerad resa med två eller fler trafikföretag som innefattar minst ett byte. I praktiken har detta system dock väldigt lågt utnyttjande i vanlig regionaltrafik: 80 % av resplus-köpen görs via SJ, 17 % via resebyråer och endast 3 % via andra operatör (Samtrafiken 2024b).

För att komma tillgode en återkommande önskan om ett nationellt biljettsystem tillsattes en utredning som en del av det s.k. januariavtalet mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Centerpartiet och Liberalerna (Sveriges regering, dir. 2019:48). Utredningen lade fram ett förslag med tre huvudpunkter: införandet av en digital infrastruktur för ett nationellt biljettsystem, en nationell åtkomstpunkt för mobilitetstjänster och tredjepartsförsäljning av kollektivtrafikbiljetter, samt en konkurrensneutral försäljningskanal för kollektivtrafikens biljetter (SOU 2020:25, s. 14). Efter att utredningen presenterades har dock mycket lite hänt på området.

#### 4.4. Jämförelse mellan Sverige, Tyskland och Österrike

I detta avsnitt diskuterar vi kort likheter och skillnader mellan de tre fallen. Som stöd för jämförelsen används Tabell 2 på följande sida för att visa på ett antal nyckeltal relaterat till frågeställningen.

---

Kiruna/Sundsvall-Storlien/Sudsvall-Umeå samt färjetrafik till och från Gotland.  
<https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/Planera-persontransporter/Trafikavtal/aktuella-trafikavtal/>

**Tabell 2.** Sammanställning av ekonomiska fakta för Sverige, Tyskland och Österrike relaterat till offentliga utgifter, offentliga bidrag till kollektivtrafikdrift samt subventioner till nationella biljettsystem. Källor anges i fotnoter.

	Sverige	Tyskland	Österrike
<b>Befolkning<sup>3</sup></b>	10.49M	83.8M	9.05M
<b>BNP/capita (USD)<sup>3</sup></b>	32 405	33 174	37 519
<b>Offentliga utgifter, andel av BNP<sup>3</sup></b>	47,5	49,5	53,2
<b>Offentliga utgifter, lokal + regional nivå, andel av BNP<sup>3</sup></b>	23,3	23,5	18,1
<b>Offentliga utgifter, lokal + regional nivå, andel av totala offentliga utgifter<sup>3</sup></b>	49,1	47,6	34,0
<b>Grundläggande statliga bidrag till drift och investeringar i rullande materiel lokal och regional kollektivtrafik (2023)</b>	€66 miljoner <sup>4</sup>	€10.639 miljoner <sup>5</sup>	€1.618 miljoner <sup>6</sup>
<b>Statliga bidrag till lokal och regional kollektivtrafik (drift och investeringar i rullande materiel) per capita/år</b>	€6,3	€127	€140,8
<b>Statliga subventioner till nationella biljettsystem</b>	0	€1.500/år <sup>7</sup>	€340M <sup>8</sup>
<b>Statliga subventioner till nationella biljettsystem per capita</b>	0	€17,9	€37,6
<b>Statliga subventioner, totalt inkl. ordinarie bidrag + nationella bidrag</b>	€66 miljoner	€12 139 miljoner	€1 958 miljoner
<b>Statliga subventioner, totalt inkl. ordinarie bidrag + nationella bidrag, per capita / år</b>	€6,34	€144,8	€216,4
<b>Lokala bidrag till lokal och regional kollektivtrafik, per capita/år</b>	€164	52,89	
<b>Regionala bidrag till lokal och regional kollektivtrafik, per capita / år</b>	€244,74	€71,59	-
<b>Totala offentliga subventioner till lokal och regional kollektivtrafik, per capita / år</b>	€267	€269,1	-

För det första kan konstateras att länderna på vissa grundläggande plan är likartade: BNP per capita och offentliga utgifter som andel av BNP är likvärdiga, där Tyskland och Österrike ligger något högre än Sverige. Vad gäller offentliga utgifter på lokal och regional nivå är Sverige och Tyskland likartade, medan Österrike sticker ut med lägre lokala och regionala offentliga utgifter. Detta går tillbaka till hur skatteuttaget är utformat i landet och beroendet av statliga transaktioner till delstater och kommuner. Mellan Sverige och Tyskland råder ett motsatsförhållande, i Sverige är det kommunerna som står för de största delarna av de subnationella offentliga utgifterna, medan det i Tyskland är delstaterna.

Vad gäller statliga bidrag till lokal och regional kollektivtrafik är dessa mångfaldigt större både i Tyskland och Österrike. I Sverige vägs detta upp av de stora regionala bidragen till kollektivtrafik; som tabellen visar är de totala offentliga bidragen per capita likvärdiga

<sup>3</sup> Källa: OECD 2024, siffrorna gäller för år 2022

<sup>4</sup> Källa: Trafikanalys 2024, SEK omvandlad till EUR enligt kurs den 31 dec 2023 enligt. xe.com

<sup>5</sup> Källa: Bundesministerium für Digitales und Verkehr, 2024, siffror för 2022, inflationsjusterat till 2023 års priser.

<sup>6</sup> Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie, 2024a. Siffror från 2017, inflationsjusterat till 2023 års priser.

<sup>7</sup> Källa: Die Bundesregierung, 2024c.

<sup>8</sup> Källa: Bundesregierung für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie 2024c.

<sup>9</sup> Källa: Seiler 2023

mellan Sverige och Tyskland. Flera aspekter spelar in i detta. Som nämnt ovan är en avgörande institutionell skillnad mellan Tyskland/Österrike och Sverige var skatten tas ut, vilket påverkar statens möjlighet till direkt finansieringsintervention. I Sverige har särskilt kommuner ett betydligt större ekonomiskt självbestämmande än kommuner har i Tyskland och Österrike. I Tyskland har visserligen delstaterna ett långtgående självbestämmande och dessa tar ut merparten av skatterna, medan både delstater och kommuner i Österrike är mer beroende av transaktioner från staten för sina uppdrag. Detta innebär att staten av nödvändighet är mer involverad i finansieringen av lokala och regionala offentliga tjänster än i Sverige.

Samtidigt är både Österrike och Tyskland federala republiker med stort formellt självbestämmande. Sverige är en enhetsstat vilket skulle tala för att det konstitutionellt inte är oförenligt med en ökad statlig involvering i kollektivtrafiken. Dock är det kommunala självstyret mycket starkt institutionaliserat i Sverige, vilket både gör att det uppfattas som legitimt från både statligt och kommunalt/regionalt håll att staten håller ett avstånd från uppgifter som är kommuners och regioners ansvar.

Införandet av ett nationellt biljettsystem verkar på ytan inte vara mer komplicerat i Sverige än i Tyskland eller Österrike, som också består av formellt fristående kollektivtrafikoperatörer. Både i Tyskland och Österrike är det flera olika lokala, regionala och statliga aktörer som ansvarar för olika delar av kollektivtrafiknätverket inom respektive land. Både de tyska och österrikiska statliga tågbolagen, DB och ÖBB, är stora koncerner är involverade på ett mer omfattande sätt i järnvägsnätet och -trafiken än SJ: både DB och ÖBB ansvarar t.ex. för järnvägsinfrastruktur, vilket är Trafikverkets ansvar i Sverige. I Tyskland ansvarar också DB för t.ex. de urbana pendeltågen S-Bahn medan SJ bara agerar som en kommersiell aktör på järnvägsnätet. Visserligen kör även SJ upphandlad regionaltrafik, men har inget formellt ansvar att göra så.

## 5. Intervjuer och workshop

I detta avsnitt presenterar vi resultaten från kvalitativa semistrukturerade intervjuer och workshops som har genomförts i projektet. Svaren vi har fått från intervjuer och workshops är inte att tolka som ett uttryck för en generell uppfattning om subventioner eller nationella biljettsystem i någondera kontext. Däremot kan de, baserat på det urval av roller och funktioner som har intervjuats, ses som indikativa på viktiga aspekter, reflektioner och uppfattningar som kan delas av fler individer såväl inom som utanför kollektivtrafikens ekosystem.

Avsnittet inleds med en genomgång av övergripande perspektiv på subventioner från olika intervjupersoner. Detta följs av en sektion vardera för reflektioner om nationella biljettsystem i Tyskland och Österrike, och slutligen en sektion där resultaten från workshoppen med svenska aktörer presenteras.

### 5.1. Övergripande reflektioner om subventioner

En övergripande reflektion om subventioner är ett principiellt resonemang om dess relation till resande och transportsystem överlag. Intervjupersonerna som representerar europeiska paraplyorganisationer, European Metropolitan Transport Authorities (EMTA) och International Transport Workers Federation (ITWF) presenterade båda skepsis mot helt kostnadsfria kollektivtrafikresor. Som representanten för EMTA uttryckte det ”We want every public transport trip to have a price attached to it”, eftersom det ska finnas en relation mellan individens ekonomiska insats och den service man får genom detta. Inom transportarbetarförbundet finns inte samma konsensus, men representanten uttryckte också skepsis mot helt kostnadsfria resor:

So, we have a paper on low and free fares, which kind of, I mean treads kind of thin line, cause some of our unions think it’s a good idea and other unions don’t, so it’s hard to get a coherent European position. – ITWF

Något som båda representanterna från EMTA och ITWF såg som positivt med nya statliga subventioner är att de sätter ljuset på statens roll viktiga roll i stärkandet av kollektivtrafiken som en del av en hållbar omställning:

I think for a whole range of reasons; economic, social and environmental, [...] we have to push public transport. I think there’s generally a consensus there. – ITWF

I think the national government have, must play a role, a support role, because local public transport helps with national policies, climate policies. – EMTA

Vidare anser man att subventionerna, och framför allt införandet av nationellt giltiga och enkla biljettsystem, kan bidra till en förenkling av resande för resenärer vilket får en direkt effekt genom att underlätta interregionala resor och på sikt kan bidra till en överflyttning av resenärer från bil till kollektivtrafiken:

I need to also mention a positive to the KlimaTicket and the other initiatives. It is the simplification of tickets, tickets and fares, yeah in that sense. Because it is true that moving from one region to another is complicated. [...] It is truly the kind of measure that makes people discover the connections that public transport offers, the convenience when it's working. The freedom to, to perhaps reduce car ownership levels. - EMTA

It was first introduced in Germany in the summer, and I think it was great success, I think it was a feel-good factor [to it]. – ITWF

Slutligen ser de intervjuade personerna att nationella biljettsystem och statliga subventioner kan påverka den offentliga diskursen eller narrativet genom att sätta strålkastarna på kollektivtrafiken och har därmed potential att stärka bilden av kollektivtrafikens som en del av allmännytta och skapa en ökad känsla av gemensamt ägande:

“[with the Deutschland ticket] the population projects themselves more as public transport users. So, when a local leader presents a public transport project to fund it, they would probably get more support from the population and from, from elected politicians. – EMTA

When there is public money, you get an option to provide a social service, what we'd see as a public service, which should give everybody some degree of public transport in areas that aren't profitable. So, you are providing a social service. – ITWF

Om man vänder sig till negativa aspekter med reformerna konstaterar paraplyorganisationerna att det finns en risk att omfattande statliga subventioner är en kostsam reform med tveksam marginalnytta, inte minst för att överflyttning riskerar ske från gång- och cykeltrafikanter samtidigt som bilister inte upplever någon direkt försämring av sin tillgänglighet eller kostnad:

Because people travelling by car, they experience a high level of service with their vehicle. They expect an equally high level of service of public transport, and they won't get that from a discount. – EMTA

I mean, then there's really giving away money in a free fare when many of the people would've been able to afford it anyway. So yeah, I mean it's a social question, it's a question of how we make it accessible? - ITWF

Kopplat till alternativkostnader menar också representanten från ITWF att de stora summor som spenderas på subventioner kanske hade kunnat göra större nytta som investeringar i utbud och förbättrade arbetsförhållanden:

I wonder if the amount of effort that was put into getting the project together and the money that was spent on it, if that money was used to upgrade the system overall and improved work conditions. That's, that's a question I mean. Yeah, I wonder whether the money was best spent [there]. – ITWF

Kopplat till denna fråga lyfte också representanten för ITWF frågan om vad subventionerna gör med förutsättningarna att skapa en hållbar och attraktiv arbetsmiljö, vilket i sin tur påverkar både utbudet och kvalitetsupplevelsen för resenärerna:

It's a massive boon for the travelling public, but... But to sustain that use of public transport it must be comfortable, it has to be accessible. We need workers to provide a decent service, so I mean you're trying to encourage one thing, one policy measure, but at the same time there isn't the investment in the work force to achieve what it wants to achieve, so you know it's about finding the balance of those things. – ITWF

Representanten från EMTA menar också, liksom andra kritiker, att så omfattande statliga subventioner riskerar störa etablerade affärsmodeller i kollektivtrafiken, och att det inte finns någon väg tillbaka från massiva subventioner:

It's damaging the sustainability of public transport and that such, it's just too risky, it's not worth it, it's too risky seriously yeah. – EMTA

So, there is this fear that there is no way back [...] Okay, well done you're stopping inflation by 1 percentage point perhaps, but you affect the financial sustainability of the whole public transport eco-system. Well done! So, we have been very cautious and very critical of such schemes within EMTA for the last 2 and a half years – EMTA

En intressant aspekt som lyftes med representanten för EMTA var också risken med nationella biljettsystem att man låser in sig i omfattande monopol för de digitala lösningar man väljer:

It's a huge monopoly if you think about it. Imagine you are a PTA, you give up on all your digital card readers, all your scanners or whatever, you do EMV only. The next contract when you re-negotiate it, you have no bargaining power. - EMTA

## 5.2. Intervjuer Tyskland

Om vi flyttar oss till Tyskland får vi en närmare blick på vad subventionerna har inneburit. Den mest negativa rösten kom från den tyska paraplyorganisationen VDV. Intervjupersonen menade att skattemedel som satsas på Tysklandbiljetten borde snarare i första hand användas för att förbättra kollektivtrafiken genomgående och bygga ut den så att alla kan använda kollektivtrafik i Tyskland. Detta är inte fallet idag där det finns regioner, särskilt i de östra delarna av Tyskland, som inte är anknuten till någon kollektivtrafik överhuvudtaget. Dessutom är, menar intervjupersonen från VDV, infrastrukturen för kollektivtrafiken bristfällig i Tyskland. Allt detta borde man satsa på innan man skapar en biljett som Tysklandbiljetten. Som intervjupersonen säger:

*...På landet är folk beroende av bilar eftersom det inte finns någon kollektivtrafik ... vi måste förbättra erbjudandet och det här är alla långsiktiga, konkreta investeringar och sedan i slutändan kan man överväga att ha ett biljettsystem som Deutschlandticket. Men det kommer att bli dyrt. (Intervju VDV 2024-04-17)*

Grundidén är dock positiv, men är en felprioritering enligt VDV. Vidare menar VDV också att de saknade intäkter gör det allt svårare att driva kollektivtrafiken med hållbara affärsmodeller:

*Det är inte en framgång på marknaden, det förstör branschen (Intervju VDV 2024-04-17)*

Forskaren som intervjuades från Tekniska Universitetet München (TUM) var mer positiv. Han menade att man redan kan se positiva effekter på resebeteende:

Vi samlade in massor av data om resebeteende, data som vi kunde visa för båda biljetterna [9-eurobiljetten & Deutschlandticket] att det finns en betydande förändring i resebeteende. (Intervju TUM 2024-10-03)

Han menar också att Tysklandbiljetten kan förändra synen på vad kollektivtrafiken är och varför det är en viktig del i ett hållbart och fungerande samhälle. Som han uttrycker det:

Jag hoppas att den här diskussionen kommer att fortsätta och jag är positiv eftersom vi vet att vi nu kör med knappa resurser. Så de kommande åren i Tyskland kommer att ställas inför mycket brist och vi måste omorganisera våra prioriteringar. Vi har fortfarande pengar, men vi lever inte i överflöd. Så att ompröva hur man spenderar pengarna och hur man får bäst valuta för pengarna, inom kollektivtrafiken, ger, åtminstone i vissa områden, bra valuta för pengarna, men inte överallt. (Intervju TUM 2024-10-03)

Även fackförbundet för anställda inom kollektivtrafikbranschen (EVD) ser positivt på biljetten, även om den medförde en stor arbetsbelastning för personal i kollektivtrafiken:

Före Deutschlandticket hade vi prisklasser från 50,00€ per månad till över 300,00€ för regionala transporttjänster, om du kanske reser över flera delstater eller i flera taxezoner, så var det naturligtvis den största framgången för denna biljett eftersom å ena sidan erbjöds ett mycket attraktivt pris och å andra sidan behövde folk faktiskt inte oroa sig för biljetterna längre. (Intervju EVD 2024-06-24)

En annan aspekt kopplat till Tysklandsbiljetten som kom upp i intervjun med ITWF var problem med det hastiga införandet av systemet och att det utmärktes av bristande dialog med berörda aktörer:

I mean it was a small brief consultation with trade unions, but I have to be honest; I think it's fair the operators themselves were a bit like; ohh this is this happening, and I mean they were caught a bit blindsided. [...]. We would have liked, I mean, more consultation with the trade unions at the local level saying; we have projected what this induced demand will result in. - ITWF

Det plötsliga och hastiga införandet av subventioner väcker också resonemang om vad detta innebär för den politiska hållbarheten med dylika subventioner:

We worry, [if] the government changes, [...] then there is less political will to have [low] fares, then what's Germany going to do? [...] it's this kind of peace meal, we'll do it next year, for another year, then for another two years. So, it's kind of death by a thousand cuts, you have this kind of unsustainable funny model which is just year to year. – ITWF

Som citaten visar är flertalet av de personer vi har intervjuat positiva till Tysklandsbiljettens införande och effekter. Icke desto mindre måste man ta varningar och kritiken från VDV på allvar om att kollektivtrafiken i Tyskland i första hand bör byggas ut och infrastrukturen förbättras. Emellertid visar dock den kvantitativa utvärderingen av Amberg & Koch (2024) på flera positiva effekter av införandet av DT.

### 5.3. Intervjuer Österrike

Intervjuer med Österrikiska representanter visar på både likheter och skillnader med erfarenheterna i Tyskland. Den österrikiska KlimaTicket är dyrare än Deutschlandticket men intervjupersonen från One Mobility menar också att biljetten innehåller mer:

[KlimaTicket] innehåller också mer, dvs. all kollektivtrafik i hela Österrike, även nationella tåg. (Intervju One Mobility 2024-05-02)

Man menar också att man bevisa att KlimaTicket förbättrade kollektivtrafikens finansiella basis, genom att man lockade flera kunder som idag åker kollektivt. En motsatt åsikt presenteras dock av en intervjuad forskare från TU Wien, som menar att



KlimaTicket också medfört att transportförbunden i Österrike är överbelastade och har för små ekonomiska medel för att kunna hantera resandeökningen i kollektivtrafiken. Som forskaren uttrycker det:

*...och aktuellt är problemet att transportförbunden i Österrike har för lite pengar, på grund av KlimaTicket. (Intervju TU Wien 2024-09-20)*

För att kunna hantera den ökade efterfrågan borde transportförbunden få mer medel. Som det ser ut idag köps till exempel gamla tyska tåg in som inte håller samma standard som nyare österrikiska tåg.

En annan skillnad som man lyfter fram är den intima kopplingen mellan infrastruktur och satsningar som KlimaTicket, som måste gå hand i hand:

Särskilt järnvägsbaserad kollektivtrafik är först och främst en fråga om infrastruktur, och med tanke på Tyskland kan vi bara vara glada över att den har funnits i Österrike. År efter år under de senaste 30 åren, har vi investerat 17 gånger så mycket per capita som Tyskland i kollektivtrafiken. (Intervju One Mobility 2024-05-02)

En rädsla i början efter introduktionen av KlimaTicket var också att kollektivtrafiken skulle förlora ett styrningsinstrument och ett sätt att mäta resenärer. Denna rädsla bekräftades dock inte. Som forskaren från TU Wien sa:

Åsikten var att om alltför många människor använder KlimaTicket förlora kollektivtrafiken styrningsinstrument för kollektivtrafiken, eller åtminstone ett återkopplingselement när och var kollektivtrafiken används, eftersom alla i princip kan använda den eller när som helst ... Dessa farhågor bekräftades dock inte. (Intervju TU Wien 2024-09-20)

## 5.4. Workshop med svenska aktörer

I denna sektion presenteras kortfattat resultat och inspel som kom fram genom den workshop med ett antal svenska aktörer som genomfördes i oktober 2024. Efter samtalet tematiserade projektgruppen, bestående av författarna och projektassistenten, insikterna i tre teman: *effekter av sänkta priser; praktiska lösningar; samt institutioner och organisering*. Temana representerar inte en gemensam samsyn bland workshopdeltagarna om dessa frågor, om inte annat anges, utan är en sammanställning av olika aspekter som diskuterades och kom upp. De ska därför inte tolkas som positioner för någondana organisation.

### 5.4.1. Effekter av sänkta priser

- Det rådde bland deltagarna en bred samstämmighet om att kraftigt sänkta priser rimligen skulle orsaka en förändring i resebeteenden genom ökad efterfrågan. Detta har märkts av inte minst vid tillfälliga prissänkningar och kampanjer.
- En subventionerad kollektivtrafikbiljett skulle kunna ha påverkan inte minst på fritidsresande. Även om kollektivtrafikplaneringen i hög grad är centrerad kring pendling till arbete och utbildning, utgörs en majoritet av bilresorna av fritidsärenden utanför den dagliga pendlingen.

- Beroende på hur den utformas skulle en statlig subventionering av biljetter sannolikt innebära ökade kostnader för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna som ansvarar för kollektivtrafiken i respektive region. Sänkta biljettpriser gör det billigare för konsumenten och bör därför öka efterfrågan på kollektivresande, men tar inte hänsyn till att ökad efterfrågan leder till ökade driftskostnader för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna, så fort ökad trafik behöver sättas in för att täcka efterfrågeökningen. Således skapas en sänkt kostnad för resenären, men en ökad kostnad för kollektivtrafikmyndigheterna, medel som egentligen kanske behövs till drift och utveckling. Ett förslag som dryftades var att en sänkning av biljettpriserna för resenärerna också skulle mötas med motsvarande påslag till regionerna för utvecklad drift och underhåll av trafiken. Denna diskussion ligger i linje med hur vissa intervjuade personer resonerar att sänkta priser i kollektivtrafiken inte nödvändigtvis löser frågor om kollektivtrafikens kvalitet och utbud.

#### 5.4.2. Praktiska lösningar

- Under workshopen diskuterades även hur statlig finansiering av kollektivtrafiken skulle kunna gå till i praktiken, genom exempelvis skatter och moms. Dels kan det ske genom ej öronmärkta skatter, som skapar en pott som det sedan delas på. Det kan också ske genom ett system med öronmärkta pengar såsom public service- eller träningslångskatt fungerar idag. Det kan också ske genom generella stadsbidrag eller avgifter. Att finansiera genom avgifter innebär oftast någon slags motprestation, exempelvis att införa eller öka parkeringsavgifterna.
- En konkret idé för statlig subventionering av kollektivtrafik som lyftes under workshopen var tanken om ett avdrag för kollektiva mobilitetstjänster liknande de redan existerande RUT- och ROT-avdragen. Detta föreslogs gälla både kollektivtrafik, mikromobilitets- och delningstjänster, vilket syftar till att både understödja nya marknader för kollektiv mobilitet och vara tillämpligt i områden som inte har fullgott kollektivtrafikutbud. En fördel med ett sådant system är att det kopplar an till ett redan existerande avdragssystem, samt att det riktar sig direkt till medborgarna och därför inte skulle involvera komplexa transfereringar mellan staten och kommunerna eller regionerna. Denna idé har vidareutvecklats i ett idépapper framtaget inom den s.k. Rådslagsprocessen (Hultén 2024).

#### 5.4.3. Organisering/institutioner

- Flertalet av dessa förändringar kan kräva en ändring i lagstiftning. Att jobba med skattesatser som statlig finansiering togs upp av ett flertal deltagande, men det påtalades att det saknas en statlig politik. Likt inom andra processer och diskussioner (Se t.ex. Portinson Hylander m.fl. 2022; Rådslaget 2022) konstaterades det av vissa deltagare att en myndighet med ett tydligt uppdrag för utvecklingen av kollektivtrafik saknas på ett nationellt plan. Målbilder som sätts upp baseras på trafikförsörjningsprogrammen, men det behövs fler och tydligare nationella mål som aktörerna kan hänga upp sin verksamhet på. Det kan annars

vara svårt för inblandade aktörer att ge konkreta idéer eller förslag på hur saker ska göras. Om det hade funnits hade man redan kunnat sätta igång flertalet processer. Istället behöver man få upp det på agendan, vad för samhälle vi vill ha om 20–30 år och agera utifrån det. Detta för att i slutändan få uppmärksamhet från den nationella politiken.

- Man menade också att finansieringen och utvecklingen av ett nationellt biljettsystem hade blivit komplex. Organiseringen i Sverige gör det däremot möjligt för svenska regioner att välja sina egna lösningar. Regionerna kan välja olika biljettlösningar och därmed finns en stor palett att välja från vid en utveckling av ett nationellt biljettsystem. Sveriges organisering ger således både fördelar och nackdelar vid en utveckling av ett nationellt biljettsystem. Det staten idag finansierar är oftast kopplat till infrastruktur och inte till drift. En statlig finansiering kan också fungera som en förhandlingsmekanism där det kan ett maktspel uppstår. Det finns således en risk att staten genom centralisering av ansvar för ett nationellt biljettsystem minskar det regionala självstyret. Huruvida detta är positivt eller negativt är både en ideologisk och empirisk fråga.
- På grund av den komplexa strukturen är en av utmaningarna med organiseringen av ett nationellt biljettsystem att det är svårt att jämföra med andra länder. Det är även svårt att samordna mellan olika regionala kollektivtrafikmyndigheter eftersom de mäter på olika sätt, både ekonomi och resande. Det är därmed svårt att använda någon annans lösning och sedan applicera den i Sverige eller i regionerna. Svårigheten med att jämföra gör att det tar lång tid att ta i verksamheter. Det gör också systemet trögörsligt och det kan därför vara svårt att ta stora beslut. Det som fungerar på en plats fungerar inte på en annan. Det är även en risk att det med statlig finansiering kommer saknas en geografisk kontext. Att kunna anpassa policys till platsen och kontexten är en av fördelarna med det kommunala självstyret.
- En del i den komplexa strukturen är att aktörer ansvarar för och äger olika delar av systemet. Vissa aktörer ansvarar för trafiken och andra aktörer ansvarar för infrastrukturen som trafiken behöver. När en aktör bygger nytt eller satsar på utökad trafik behövs även infrastruktur och terminaler, vilket med nödvändighet drar in andra aktörers ansvarsområden, både kommunala och statliga, och frågan uppstår vem som ska bekosta vad. Aktörerna får redan bidrag för byggande av ny infrastruktur, men det tas inte hänsyn till de kapitalkostnader eller driftkostnader för den byggda produkten. Utveckling av kollektivtrafiken i en kommun kan även ha en positiv påverkan på kringliggande kommuner, vilket återigen aktualiserar frågan om vem som ska bidra till investeringar (jämför diskussionen i avsnitt 2.1. om hur ekonomi och ansvar fördelas [se Hörcher m.fl., 2023]).

## 6. Diskussion och slutsatser

### 6.1. Diskussion

Syftet med denna rapport har varit att *Kartlägga och analysera nya europeiska statliga interventioner för drift av kollektivtrafik samt utforska dess relevans i en svensk policykontext*. Detta syfte preciserades genom ett antal forskningsfrågor:

1. Vilka europeiska länder har infört statliga subventioner har införts de senaste åren, och hur är dessa utformade?
2. Med nedslag i två fall, Tyskland och Österrike ställs följande frågor:
  - a. Hur har processen för införande av statligt subventionerade kollektivtrafikbiljetter sett ut?
  - b. Hur påverkar institutionella faktorer så som skattesystem och organisering av kollektivtrafiken införandet av statliga subventioner av kollektivtrafikbiljetter?
3. Vad kan insikter från kartläggningen och fallstudien lära oss om förutsättningarna för införandet av statliga subventioner i en svensk kontext?

Gällande frågeställning 1 visade vi i avsnitt tre med hjälp av en översiktlig kartläggning att statliga subventioner är ett relativt utspritt fenomen i Europa, med 9 av 28 länder som har infört någon form av subventioner till kollektivtrafikdriften de senaste åren. Omfattningen och utformningen av dessa skiljer sig dock kraftigt åt, vilket bör förstås som uttryck för skillnader i institutionella kontexter, problemformuleringar och resurser, vilket gör att både frågor och svar på hur staten kan och bör subventionera kollektivtrafiken växlar.

Frågeställning 2 och dess underfrågor behandlas i avsnitt 4 och 5. Resultaten från den fördjupade fallstudien visar på två länder som har både likartade och skilda förutsättningar. Både Tyskland och Österrike är förbundsrepubliker med relativt stor autonomi för delstaterna, och till viss del kommuner. Samtidigt är delstater och kommuner i Österrike beroende av transaktioner från den federala staten i högre utsträckning än i Tyskland. Österrikes nationella KlimaTicket (€1065/år) är dyrare än Tysklandsbiljetten (€588/år) men innefattar också all kollektivtrafik, inklusive nationella snabbtåg. I Österrike finns också lokala och regionala varianter av KlimaTicket, som kostar 1/3 respektive 2/3 av den nationella biljetten. Österrikes införande av KlimaTicket 2021 föregicks av ett mångårigt arbete och en långsiktig upprustning av järnvägsnätet. Detta skiljer sig markant från införandet av 9-Euro-Ticket i Tyskland, som infördes ad hoc som en inflationsbekämpande åtgärd.

Frågeställning 3, om förutsättning för införandet i en svensk kontext bygger på frågeställning 2 och behandlas i både avsnitt 4 och 5. I jämförelse med Sverige kan man konstatera att de tre länderna uppvisar likartade BNP-siffror. En viktig skillnad är att där delstaterna har större autonomi framförallt i Tyskland men också i Österrike, så är det primärkommunerna som åtnjuter den största autonomi i Sverige. Eftersom

kollektivtrafiken i Sverige främst är organiserad på regional nivå så är möjligheten att finansiera kollektivtrafik med kommunala medel begränsad. Det är också uppenbart att den statliga medfinansieringen till drift av kollektivtrafik är mångfaldigt högre i både Tyskland och Österrike. I Österrike finansierar staten drift av kollektivtrafik till ett värde av ca €180 per invånare och år, i Tyskland ca €130, och i Sverige €6. Detta beror delvis på subventionerna till de nationella biljettsystemen, men även utan dessa inräknade så är grundfinansieringen från staten till kollektivtrafiken mycket större. En viktig förklaring till detta är att i Sverige så finansierar regionerna den absoluta majoriteten av kollektivtrafiken, de totala offentliga bidragen till kollektivtrafik är näsan likvärdiga i Tyskland och Sverige.

I workshoppen med svenska aktörer fanns inte någon konsensus om huruvida man bör eller inte bör införa nationella subventioner till kollektivtrafiken. Man anser att lägre biljettpriser rimligen skulle ha en positiv inverkan på efterfrågan, men att det också skulle medföra ökade kostnader för de regionala kollektivtrafikmyndigheterna. Subventioner till biljetter måste därför också mötas med ökade bidrag för att kunna tillgodose en uppgång i efterfrågan. Diskussionerna rörde också hur statliga subventioner skulle finansieras och genomföras, t.ex. genom ändrade skatter, specifika avgifter eller slopad moms för kollektivtrafik. Idéer om ett RUT-avdrag för kollektiv resande lyftes också. Slutligen menade flera workshopdeltagare att ett ökat engagemang och ett tydligare ansvarstagande från staten vore önskvärt; det finns ingen myndighet som tar ett samlat grepp om en nationell politik för kollektivtrafik. Man konstaterade också att statlig subventionering av kollektivtrafiken skulle utmana det väldigt väl institutionaliserade kommunala och regionala självstyret, då finansiering alltid kommer med inflytande.

## 6.2. Slutsatser

I detta diskussionsavsnitt sammanfattar och diskuterar vi de insikter den data som har presenterat i de föregående avsnitten leder oss till.

- Med utgångspunkt i jämförelsen mellan Tyskland och Österrike konstaterar vi att **kontexten i vilken statliga subventioner och nationella biljettsystem införs i är potentiellt avgörande.**

På lång sikt är rimligen långsiktiga satsningar på en fungerande och väl utbyggd kollektivtrafik en förutsättning för ett attraktivt kollektivtrafiksystem – oavsett priset på biljetter. Detta bekräftas av flera av intervjuerna som genomförts, men dessa bör också tolkas som uttryck för systemaktörers egenintresse av stärkta förutsättningar. Detta betyder inte att priset är oviktigt: ett bra men alltför dyrt kollektivtrafiksystem blir en lyxvara för ett utvalt fåtal, samtidigt som ett billigt men undermåligt kollektivtrafiksystem riskerar att bli ett oattraktivt system som folk använder för att de måste, inte för att de vill. Om privatbilismen samtidigt fortsätter vara attraktiv riskerar kollektivtrafiken förlora anseende och omställningskapacitet.

När det gäller negativa aspekter kom det framför allt i Tyskland fram att man borde satsa mer på kollektivtrafikutbud och inte minst dess infrastruktur överhuvudtaget innan man subventionerar biljetterna med stora summor. Det finns fortfarande stora delar av

Tyskland som inte täcks av kollektivtrafik och där människor är beroende av den privata bilen för att klara de dagliga aktiviteterna. Detta, anser inte minst VDV, borde lösas först och sedan kan man diskutera kraftiga subventioner på biljetterna. I Österrike har man inte samma problem då man kontinuerligt har satsat på kollektivtrafiken och dess infrastruktur och därmed har ett stort försprång framför Tyskland. Denna problematik handlar alltså om hur man fördelar resurser inom staten och statliga investeringar i kollektivtrafik och dess infrastruktur. Vidare kan man säga att satsningen på Tysklandbiljett och KlimaTicket är dyra satsningar och man, åtminstone i Tyskland kunde använda dessa medel för just utbyggnaden av kollektivtrafik mm.

- Kopplat till ovanstående punkt är **långsiktiga, strategiska överväganden** för införandet av nationella system avgörande.

Om man ser på historien bakom KlimaTicket ser man att införandet 2021 föregicks av ett intensivt arbete som la grunden till biljetten och som också skapade en konsensus bland alla aktörer som är inblandade i kollektivtrafiken i Österrike. Jämfört med införandet av till exempel 9-Euro-Ticket i Tyskland, som infördes nästan ad hoc, tog man sig tid i Österrike, närmare sagt 12 år innan biljetten verkligen infördes. Detta skapade en bra grund för alla aktörer som hade tid att anpassa sig till den nya situationen. Vidare kan man säga att KlimaTicket genom dess mer organiserade införande och genom en samtidig ökad investering i kollektivtrafiken bidrog till ett mer hållbart transportsystem än vad Tysklandticket gjorde. Dock ska man ha i åtanke att genom en nationell biljett till kraftigt ett reducerad pris kan det skapas nya förutsättningar även i Tyskland att transformera det idag ohållbara transportsystemet till ett mer hållbart system.

Österrikes långsiktiga satsningar på kollektivtrafik har således stärkt införandet av deras KlimaTicket, genom att bygga konsensus och ett system som var redo för statliga subventioner. I kontrast har Tysklands plötsliga införande har skapat en drastisk effekt på resandet men kortsiktigheten bidrar också till en ökad volatilitet i kollektivtrafikpolitiken. Detta innebär inte att Tysklands plötsliga införande av Tysklandsbiljetten inte kan komma att bli en permanent del av den tyska kollektivtrafikpolitiken, men vi kan också notera att spanska regeringen, som likt den tyska införde plötsliga subventioner, har annonserat att dessa dras tillbaka från 2025. Alla offentliga utgifter är givetvis beroende av politisk backning och även Österrikes KlimaTicket kan drabbas av vikande stöd, men våra intervjuer tyder på att KlimaTicket står på stadigare ben än Deutschlandticket.

- Nationella biljettsystem innebär samtidigt **en förenkling** och ett **ekonomiskt tillgängliggörande för resenärer**.

Ett lättöverskådligt biljettsystem som täcker ett helt land gör det enkelt att navigera kollektivtrafiken och veta hur man kan ta sig runt i hela eller delar av landet. Detta var också motiveringen till utredningen om ett nationellt biljettsystem, där de också pekade på bristerna med ett frivilligt system av det slag som Samtrafiken redan erbjuder. Forskning om €9-biljetten pekar också på de sociala nyttorna med billigare biljetter för människor och hushåll som inte har råd med kollektivtrafikkort till normalpris (Rozynek 2024). Svensk forskning har också visat att individer och hushåll som inte har råd med stora engångsutgifter för månadskort inte sällan lägger större summor på kollektivtrafiken genom köp av engångsbiljetter (Bondemark m.fl. 2021). Detta talar för att man, om politiken inte vill subventionera månadskort, åtminstone bör undersöka möjligheten att

införa någon form av pristak för engångsbiljetter som motsvarar priset för ett månadskort för att inte straffa de som inte har råd att köpa månadskort. Sådana principer är väletablerade och finns i flera städer och länder runtom i världen.

- Det **kommunikativa värdet** med en statligt subventionerad nationell kollektivtrafikbiljett bör inte underskattas.

Som utblicken från Europa visar är ett nationellt biljettsystem inget krav för att införa statliga subventioner av kollektivtrafiken; detta kan göras på olika sätt och exempelvis i Spanien är subventionen baserad på existerande pendlarkort för olika kollektivtrafiksystem och inte heltäckande. Samtidigt lyfter de flesta intervjupersonerna fram enkelheten i ett nationellt biljettsystem *kombinerat* med subventioner i flera intervjuer som en viktig kommunikativ eller marknadsföringsmässig fördel. Den kommunikativa kvalitén i en statligt subventionerad nationell biljett kan rimligen också åtminstone delvis förklara varför vissa partier i Sverige har valt att föra fram detta i sin politiska kommunikation: det paketerar deras politiska förslag (billigare kollektivtrafikbiljetter) och kombinerar det med något som många medborgare efterfrågar (ett enkelt sätt att resa i hela landet).

- En viktig fråga är hur införandet av statliga subventioner och nationella biljettsystem påverkar **diskursen om kollektivtrafikens roll i samhället**.

Denna aspekt är ganska abstrakt eftersom det är svårt att kausalt härleda införandet av statliga subventioner och nationella biljettsystem till en påverkan på diskursen om kollektivtrafikens roll i samhället. Inte desto mindre kan införandet av statliga subventioner tolkas som en delvis avkommodifiering av kollektivtrafiken, det vill säga att man minskar dess marknadsmässiga grund som en vara som säljs på en marknad. I länder som har infört helt avgiftsfri kollektivtrafik slutar kollektivtrafiken helt bli en vara som säljs av kollektivtrafikmyndigheter och köps av resenärer till att omformuleras som en allmän resurs som bekostas av hela skattekollektivet. Flera intervjupersoner lyfter just detta som en effekt av införandet av initiativ som Tysklandsbiljetten och KlimaTicket: att det påverkar, eller åtminstone kan påverka, synen på kollektivtrafiken.

Det som lyftes, framför allt från forskaren vid TUM är att Tysklandsbiljetten förändrade samhällsdiskursen kring vad kollektivtrafiken egentligen är och hur man borde se på dess finansiering. Han menade att kollektivtrafiken mer och mer kom att betraktas inte som en vara utan som en viktig resurs för samhälle som borde stödas av staten, inte minst i form av subventionerna. Denna bild delas av forskaren vid TU Wien när det gäller KlimaTicket. Det framstår idag att det inte finns något parti i Österrike som går till val på att avskaffa KlimaTicket för kollektivtrafiken, vilket tyder på att KlimaTicket har ett brett politiskt stöd i Österrike. Så är inte fallet idag i Tyskland, där framförallt liberalerna, FDP och Kristdemokraterna, särskilt i Bayern, ibland yttrar sig kritiskt.

Dock lyfter också flera intervjupersoner en principiell och strategisk invändning mot helt avgiftsfri kollektivtrafik i form av att det skapar skeva incitament för resande och att det bör finnas en relation mellan valet att resa och att det finns en kostnad kopplat till dem.

- Ytterligare en aspekt av oklar men potentiellt avgörande långsiktig betydelse är **statens roll som aktiv aktör för kollektivtrafiken**

Även om det återstår att se hur långvarigt detta engagemang blir, har samtliga länder som har diskuterats både översiktligt och mer djupgående visat att stater har varit villiga att ta en aktiv roll för att understödja den lokala och regionala kollektivtrafiken på, i samtiden, nya sätt. I flera decennier har den övergripande principen i de flesta europeiska länder varit att stater har avhändert ansvar för lokal och regional kollektivtrafik till kommuner och regioner, vilket också har sammanfallit med en konkurrensutsättning, och i vissa fall privatisering, av kollektivtrafiken. Både pandemin och Rysslands invasion av Ukraina har satt nationell säkerhet och statens roll i många olika samhällssektorer högt upp på agendan, så även kollektivtrafiken. Det framstår som troligt att även om det inte nödvändigtvis blir så att statliga subventioner kvarstår i samma omfattning över tid så kan detta leda till att diskussionen om statens roll och åtaganden för både tillgänglighet och klimatomställning av transportsystemet lyfts högre upp på agendan. Detta är dock avhängigt politiska diskurser och prioriteringar.

I Sverige har en diskussion om statens roll för den finansiella stabiliteten i lokal och regional kollektivtrafik länge varit frånvarande och resurstillskottet under pandemin sågs som en tillfällig krisåtgärd snarare än som en kursändring. Som vår analys pekar på är också skillnaderna mellan statens roll i Sverige och Tyskland respektive Österrike stora: eftersom skatteuttaget i Sverige till största delen är kommunalt låter statlig finansiering av kollektivtrafiken sig inte göras med samma principiella enkelhet. I Sverige är det kommunala självstyret – som är nära kopplat till möjligheterna till eget skatteuttag – en viktig institutionell faktor som påverkar möjligheterna för staten att finansiera kollektivtrafikens drift. Detta innebär inte att det är omöjligt, men det finns faktorer relaterat till makt och inflytande över kollektivtrafiken som aktualiseras av att staten tar ett kliv in på arenan.

- En aspekt som framträder som avgörande för besluten att införa statliga subventioner och nationella biljettsystem handlar om **alternativkostnaderna vid en sådan satsning**.

Med alternativkostnader åsyftas de alternativa ändamål som resurserna som spenderas på statliga subventioner och nationella biljettsystem hade kunnat användas till istället. Flera intervjupersoner lyfte att man hellre hade sett investeringar i utbyggd infrastruktur, bättre arbetsförhållanden eller ökat turutbud snarare än billigare biljetter för resenärer. Detta är prioriteringar som är viktiga att fundera över, men som fallet Österrike visar kan man över tid lyckas med både och: i Österrike beredde man vägen för KlimaTicket genom stora satsningar på framför allt järnvägen under lång tid. Det är också viktigt att skilja mellan långsiktiga investeringar som innebär satsningar på ett lands infrastruktur och konkurrenskraft, och årliga kostnader för att subventionera exempelvis resande. De förra behöver inte nödvändigtvis tränga undan de senare om investeringar finansieras genom lån, vilket inte är omöjligt att föreställa sig i en kontext som den svenska, med låga statsskulder. Intervjuer med personer från både Tyskland och Österrike pekar på att båda ländernas subventionering av kollektivtrafikbiljetter uppvisar att sådana finansieringsutmaningar som de svenska workshopdeltagarna lyfte uppstår, dvs. att en ökad efterfrågan medför ökade kostnader för lokala och regionala kollektivtrafikmyndigheter, som inte med självklarhet täcks av subventionerna.



Av stor betydelse i fråga om alternativkostnader är också den geografiska och demografiska nyttofördelningen av statliga subventioner av biljetter. Det är oundvikligen så att en subvention av kollektivtrafikbiljetter, allt annat givet, kommer gynna de som har tillgång till ett fungerande utbud av kollektivtrafik och göra liten skillnad för de som inte har tillgång till det. För den senare gruppen är satsningar på förbättrat utbud kanske av större betydelse än att göra otillgänglig kollektivtrafik lite billigare, speciellt som subventioner också behöver finansieras av skatteuttag vilket gör att den ekonomiska totaleffekten kanske till och med blir negativ för vissa hushåll. Å andra sidan gäller detta alla geografiskt bundna tjänster som betalas av det offentliga: utbudet av sjukvård och utbildning är också ojämnt fördelat inom länder.

- Det finns ett **stort och tydligt behov av både jämförande och fördjupande studier** av statliga subventioner och nationella biljettsystem i Europa

Det som kan sägas är positivt både i Tyskland och Österrike är att man skapade ett naturligt experiment för hur man skulle kunna organisera kollektivtrafiken och framför allt biljettsystemen. Dessutom ledde experimentet och till att man kunde samla in data som visar på beteendeförändring, inte minst i Österrike, där KlimaTicket har funnits längre än Tysklandbiljetten och man kunde samla in data över en längre period än i Tyskland.

Denna rapport är resultatet av ett kort och översiktligt projekt för att utforska fenomenet med utökade statliga subventioner till kollektivtrafiken. Genom denna har vi identifierat likheter och skillnader på en övergripande europeisk nivå, samt jämfört införandet av statliga subventioner och nationella biljettsystem i Tyskland och Österrike. Vi har också jämfört dessa med den svenska kontexten. För att fördjupa kunskapen om subventionernas effekter skulle fortsatta studier, såväl av effekter på resande, ekonomi, attityder och andra kvantitativa faktorer, som kvalitativa analyser av policyprocesserna och diskurserna kring införandet av nya ekonomiska styrmedel för kollektivtrafiken, vara av stort värde.

## 7. Referenser

- Alm, J. & Hultén, J. (2020) Avgiftsfri kollektivtrafik för alla - En forskningsöversikt med fokus på orsaker och konsekvenser. K2 Working Paper 2020:2. Lund: K2
- Arvidsson, G. (1973) 'Kommentarer till 1963 års trafikpolitiska beslut', *Ekonomisk debatt*, 1(5), pp. 314–325.
- Amberg, M. & Koch, N. (2024) Ariadne D-Ticket Impact Tracker. Kopernikus-Projekt Ariadne, <https://mcc-berlin-ariadne.shinyapps.io/dticket-tracker/>, besökt 2024-12-18
- Ambrosius, G. (2016) Öffentlicher Verkehr und Gemeinwirtschaftlichkeit: Im Spannungsfeld von Eigenwirtschaftlichkeit, Wettbewerb und Regulierung. I Schwedes, Canzler & Knie (red.) *Handbuch der Verkehrspolitik*. Springer, Heidelberg
- Bondemark, A., Andersson, H., Wretstrand, A. & Brundell-Freij, K. (2021) 'Is it expensive to be poor? Public transport in Sweden', *Transportation*, 48(5), pp. 2709–2734. doi: 10.1007/s11116-020-10145-5.
- Bundesregierung (2024a) <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/tipps-fuer-verbraucher/faq-oepnv-2183600>, besökt 2024-02-13
- Bundesregierung (2024b) <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/tipps-fuer-verbraucher/faq-euro-ticket-2028756>, besökt 2024-04-02
- Bundesregierung (2024c) Ein Ticket für ganz Deutschland. URL: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/deutschlandticket-2134074>. Besökt 2024-12-20
- Bunderministerium für Digitales und Verkehr (2024) ÖPNV - Öffentlicher Personennahverkehr. URL: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/oeffentlicher-personennahverkehr.html>. Besökt 2024-12-20
- Bundesministerium für Finanzen (2024a) <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/fuer-unternehmen/einkommensteuer.html>, besökt 2024-09-10
- Bundesministerium für Finanzen (2024b) <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/fuer-unternehmen/umsatzsteuer.html>, besökt, 2024-09-10
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2024a) <https://www.bmk.gv.at/themen/mobilitaet/transport/nahverkehr/finanzierung/bund.html>, besökt 2024-09-10
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2024b) <https://www.bmk.gv.at/themen/mobilitaet/transport/nahverkehr/verkehrsverbuede/oesterreich.html>, besökt 2024-09-24
- Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2024c) <https://www.bmk.gv.at/themen/mobilitaet/1-2-3-ticket/fakten.html>, besökt 2024-09-27
- Brenner, N. (2004) *New State Spaces. Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford: Oxford University Press.
- Bussmagasinet (2021) 'Stora höjningar av biljettpriser och minskat resande hotar'. 23 september. URL: <https://www.bussmagasinet.se/2021/09/stora-hojningar-av-biljettpriser-och-minskat-resande-hotar/> besökt 2023-10-12
- Das, S., Boruah, A., Banerjee, A., Raoniar, R., Nama, S. & Maurya, A.K. (2021) 'Impact of COVID-19: A radical modal shift from public to private transport mode', *Transport Policy*. Elsevier Ltd, 109, pp. 1–11. Available at: <http://10.0.3.248/j.tranpol.2021.05.005>.
- Deutsche Bahn (2022) *Deutsche Bahn Daten & Fakten*. Deutsche Bahn AG, Berlin
- Die Presse (2024) <https://www.diepresse.com/682709/wiener-linien-die-jahreskarte-um-1-euro-pro-tag>, besökt 2024-09-27

- Doralt, W., Ruppe, H.G., Kirchmayr, S. & Mayr, G., (2019) Grundriss des österreichischen Steuerrechts. Band I. MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien
- European Committee of the Regions (n.d.a) Germany – Fiscal Powers. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Germany-Fiscal-Powers.aspx> besökt 2024-12-15
- European Committee of the Regions (n.d.b) Austria – Fiscal Powers. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/austria-Fiscal-Powers.aspx> besökt 2024-12-15
- European Committee of the Regions (n.d.c) Sweden – Fiscal Powers. URL: <https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Sweden-Fiscal-Powers.aspx> besökt 2024-12-15
- Europeiska unionen (u.å.) Tyskland. URL: <https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/eu-countries/germany> besökt 2024-12-06
- EU-kommissionen (2020) 'State aid: Commission adopts Temporary Framework to enable Member States to further support the economy in the COVID-19 outbreak'. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_20\\_496](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_496) besökt 2024-11-28
- EU-kommissionen (2022). State aid: Commission adopts Temporary Crisis Framework to support the economy in context of Russia's invasion of Ukraine. URL: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_22\\_1949](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_22_1949) besökt 2024-11-28
- EU Urban Mobility Observatory (2022) Ireland reduces public transport fares nationally. [https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/news-events/news/ireland-reduces-public-transport-fares-nationally-2022-06-01\\_en](https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/news-events/news/ireland-reduces-public-transport-fares-nationally-2022-06-01_en) besökt 2024-11-28
- Europaparlamentet (2024) Subsidiaritetsprincipen. URL: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/sv/sheet/7/the-principle-of-subsidiarity> besökt 2024-12-13
- Eurostat (2022), Key figures on European transport, Luxemburg: Publications Office of the European Union, URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/15216629/15589759/KS-07-22-523-EN-N.pdf>
- Feldman, O. (2023) 'Innovative Ways for Financing Transport Infrastructure', in Woodcock, A. et al. (eds) Capacity Building in Local Authorities for Sustainable Transport Planning. Springer, pp. 253–278.
- Follmer, R. (2023) KlimaTicket- Report 2022: Methode und Ergebnisse der wissenschaftlichen Begleitforschung und Nachfrageerhebung zum KlimaTicket Österreich. Infas 01
- Greenpeace (2023) Climate & Public Transport Tickets in Europe: A Greenpeace ranking of 30 European countries and their capitals. Wien: Greenpeace Central and Eastern Europe
- Hacke, C. (2012) Steuern und Finanzen. Informationen 288, Bundeszentrale für politische Bildung/bpb, Bonn
- Hultén, J. (2024) Idépaper - En ny, hållbar frihetsreform för framtidens mobilitet - Vad staten kan göra. Rådslaget. Lund: K2
- Hörcher, D., Borger, B. De & Graham, D. J. (2023) 'Economics of Transportation Subsidised transport services in a fiscal federation : Why local governments may be against decentralised service provision', Economics of Transportation. Elsevier Ltd, 34(March), p. 100312. doi: 10.1016/j.ecotra.2023.100312.
- International Transport Forum (2024) The Future of Public Transport. Paris.
- Irlands Regering (2023) Budget 2024 to deliver further reductions in fares and introduce new services for families and commuters. 11 oktober. <https://www.gov.ie/en/press-release/5c270-budget-2024-to-deliver-further-reductions-in-fares-and-introduce-new-services-for-families-and-commuters/> besökt 2024-11-28
- Jansson, K., Lang, H., Pydokke, R. & Halldin, C. (2018) Bör kollektivtrafik subventioneras? VTI rapport 965. Linköping: VTI.
- IPCC (2022) 'Transport', in Jaramillo, P. et al. (eds) Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge, UK and New York, NY, USA: Cambridge University Press

- Kębłowski, W. (2020) ‘Why (not) abolish fares? Exploring the global geography of fare-free public transport’, *Transportation*, 47(6), pp. 2807–2835. doi: 10.1007/s11116-019-09986-6.
- Kębłowski, W. (2023) ‘The Making(s) of an Alternative Urban Policy: What Happens When Free Fares Come to Town?’, *Antipode*, 55(1), pp. 180–199. doi: 10.1111/anti.12865.
- Kębłowski, W., Tuvikene, T., Pikner, T. & Jauhainen, J.S. (2019) ‘Towards an urban political geography of transport: Unpacking the political and scalar dynamics of fare-free public transport in Tallinn, Estonia’, *Environment and Planning C: Politics and Space*, 37(6), pp. 967–984. doi: 10.1177/2399654418821107.
- Klimaticket.at (u.å.) KlimaTicket. URL: <https://www.klimaticket.at/en/home/> besökt 2024-12-03
- Krämer, A. (2023) Wie einfach wird die Tarifwelt unterhalb des Deutschlandtickets?: Konzeptionelle Überlegungen und Erfahrungsberichte, *Internationales Verkehrswesen*, Vol. 75(2), pp. 49-53.
- Krämer, A., Wilger, G. & Bongaerts, R. (2022a) Das 9-Euro-Ticket: Erfahrungen, Wirkungsmechanismen und Nachfolgeangebot, *Wirtschaftsdienst*, Vol. 102(11), pp. 873-879
- Krämer, A., Wilger, G. & Bongaerts, R. (2022b) Vom 9-Euro-Ticket zum Deutschlandticket. VARI Forschungsbericht Nr. 3 (Nov. 2022)
- LPP (Lisboa para pesos) (2024). Passe ferroviário, transportes gratuitos para jovens e outras medidas do pacote “verde” do Governo. URL: <https://lisboaparapessoas.pt/2024/10/08/passe-ferroviario-verde-transportes-gratuitos-jovens-pacote/> besökt 2024-12-03
- Luxemburgs Regering (2024) Public transport. URL: <https://luxembourg.public.lu/en/living/mobility/public-transport.html> besökt 2024-12-02
- Mobilitätsverbände Österreich (2024) <https://mobilitaetsverbuede.at/ueber-die-mobilitaets-verbuede-oesterreich/>, besökt 2024-09-24
- Murcia Today (2024) Farewell to free public transport for all: discounts to be scrapped from 2025. 21 oktober. URL: [https://murciatoday.com/farewell-to-free-public-transport-for-all-discounts-to-be-scrapped-from-2025\\_1000145104-a.html](https://murciatoday.com/farewell-to-free-public-transport-for-all-discounts-to-be-scrapped-from-2025_1000145104-a.html) besökt 2024-11-28
- Seiler, K. (2023) Bundesweit Schlusslicht: So wenig zahlt Niedersachsen für den ÖPNV. NDR. 3 jul 2023 URL: [https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Bundesweit-Schlusslicht-So-wenig-zahlt-Niedersachsen-fuer-OePNV\\_nahverkehr458.html](https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Bundesweit-Schlusslicht-So-wenig-zahlt-Niedersachsen-fuer-OePNV_nahverkehr458.html) Besökt 2024-12-20
- Nuhn, H. & Hesse, M. (2006) *Verkehrsgeographie. Grundrisse Allgemeine Geographie* Schöningh, Paderborn
- OECD (2022) Austria’s “KlimaTicket” To Promote Low-carbon Mobility. International Program for Climate Action. URL: [https://www.oecd.org/en/publications/2021/09/ipac-policies-in-practice\\_1a65968e/austria-s-Klimaticket-to-promote-low-carbon-mobility\\_8e050c01.html](https://www.oecd.org/en/publications/2021/09/ipac-policies-in-practice_1a65968e/austria-s-Klimaticket-to-promote-low-carbon-mobility_8e050c01.html)
- OECD (2024) *Subnational Governments Structure and Finance*. 2024 edition. Paris: OECD.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Parry, B.I.W.H. & Small, K.A. (2009) ‘Should Urban Transit Subsidies Be Reduced?’, *American Economic Review*, 99(3), pp. 700–724. doi: <http://www.aeaweb.org/articles.php?doi=10.1257/aer.99.3.700>.
- Personenbeförderungsgesetz PBefG (1990) *Personenbeförderungsgesetz (PBefG)*, Bundesministeriums der Justiz och des Bundesamts für Justiz
- POLIS Network (2023) The Future of Public Transport: Can we build a common position?. 19 september. URL: <https://www.polisnetwork.eu/news/the-future-of-public-transport-can-we-build-a-common-position/> besökt 2023-10-10.
- Portinson Hylander, J., Hultén, J. & Svensson, H. (2022) *Ansvar och finansiering i svensk kollektivtrafik – idag och i framtiden*. Working Paper 2022:9. Lund: K2.
- Portugals regering (2023) Passe Ferroviário Nacional dá acesso a todos os comboios regionais por 49€/mês. URL: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc23/comunicacao/noticia?i=passe-ferroviario-nacional-da-acesso-a-todos-os-comboios-regionais-por-49mes> besökt 2024-11-28
- Ramsauer, M. (2023) *Die Wirkungen des KlimaTicket auf die Verkehrsmittelwahl in der Alltagsmobilität innerhalb der Ostregion*. Diplomarbeit, Technische Universität Wien

- Ringqvist, S. (2016) Kollektivtrafikens styrning och organisering. Utveckling och erfarenheter av lokal och regional kollektivtrafik 1970 - 2015. K2 Outreach 2016:11. Lund: K2
- Rozynek, C. (2024) Imagine the financial barrier to public transport use disappears. The impact of the 9-Euro-Ticket on the of low-income households with children, *Transport Policy*, Vol. 149, pp. 80-90
- Rådslaget (2022) Framtidens kollektiva mobilitet. Nästa steg för hållbart resande. Lund: K2
- Samtrafiken (2024a) BoB (standard för biljettdistribution och biljettvisering) URL: <https://samtrafiken.se/bob/> besökt 2024-11-26
- Samtrafiken (2024b) Resplus <https://samtrafiken.se/tjanster/resplus/> besökt 2024-11-26
- SCB (2024) Totala kommunala skattesatser 2024, kommunvis. <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/offentlig-ekonomi/finanser-for-den-kommunala-sektorn/kommunalskatterna/pong/tabell-och-diagram/totala-kommunala-skattesatser-2024-kommunvis/> besökt 2024-11-26
- SFS (2010) Lag (2010:1065) om kollektivtrafik.
- Smerk, G. M. (1965). Subsidies for Urban Mass Transportation. *Land Economics*, 41(1), 62–65. <https://doi.org/10.2307/3144891>
- SOU (2020) Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik. SOU 2020:25. Stockholm: Infrastrukturdepartementet.
- Sovacool, B. K., Furszyfer Del Rio, D. and Griffiths, S. (2020) ‘Contextualizing the Covid-19 pandemic for a carbon-constrained world: Insights for sustainability transitions, energy justice, and research methodology’, *Energy Research and Social Science*. Elsevier, 68(July), p. 101701. doi: 10.1016/j.erss.2020.101701.
- Spanska transportministeriet (2022a) El Gobierno aprueba la gratuidad de los Cercanías para usuarios recurrentes entre el 1 de septiembre y el 31 de diciembre <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/lun-01082022-2152> besökt 2024-11-28
- Spanska transportministeriet (2022b) El Gobierno aprueba la gratuidad de Cercanías, Rodalies, Media Distancia convencional y de las líneas de autobús estatales en 2023 <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/sala-de-prensa/noticias/mar-27122022-1500> besökt 2024-11-28
- Spanska transportministeriet (2024) Descuentos en transporte público colectivo durante 2024 <https://www.transportes.gob.es/el-ministerio/campanas-de-publicidad-acciones-de-comunicacion-y-otros-eventos/acciones-de-comunicacion-2024/descuentos-transporte-publico-2024> besökt 2024-11-28
- Storbritanniens regering (2022) Millions encouraged to Get Around for £2 by bus. 19 december. URL: <https://www.gov.uk/government/news/millions-encouraged-to-get-around-for-2-by-bus> besökt 2024-11-28
- Storbritanniens regering (2024) Guidance £2 bus fare cap. Uppdaterad 22 april. URL: <https://www.gov.uk/guidance/2-bus-fare-cap> besökt 2024-11-28
- Sunio, V. and Mateo-Babiano, I. (2022) ‘Pandemics as “windows of opportunity”: Transitioning towards more sustainable and resilient transport systems’, *Transport Policy*. Elsevier Ltd, 116, pp. 175–187. Available at: <http://10.0.3.248/j.tranpol.2021.12.004>.
- Sveriges regering (2019) Ett nationellt biljettsystem för all kollektivtrafik i hela Sverige. Kommitédirektiv 2019:48.
- SVT (2022) ‘Höjda biljettpriser nästa år i kollektivtrafiken’. 27 december. URL: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/ost/hojda-biljettpriser-nasta-ar-i-kollektivtrafiken>, besökt 2023-10-12
- SVT (2023) ‘Beslut: Skånetrafiken höjer biljettpriserna kraftigt’. 13 januari. URL: <https://www.svt.se/nyheter/lokalt/skane/beslut-om-kraftigt-hojda-biljettpriser-i-skanetrafiken-klubbat>, besökt 2023-10-12
- Trafikanalys (2021) Regional linjetrafik 2020. Statistik 2021:25. Stockholm: Trafikanalys
- Trafikanalys (2022) Regional linjetrafik 2021. Statistik 2022:26. Stockholm: Trafikanalys
- Trafikanalys (2024) Regional linjetrafik 2023.

- Trafikverket (2023) Trafikavtal - Bransch URL: <https://bransch.trafikverket.se/for-dig-i-branschen/Planera-och-utreda/planera-person--och-godstransporter/Planera-persontransporter/Trafikavtal/> besökt 2024-12-13
- Tyson, W. J. (1976) 'Transport and Planning: The Rationale of Public Transport Subsidies', *Town Planning Review*, 47(4). doi: 10.3828/tpr.47.4.92534w1556h7rj22.
- VDV (2022) 9-Euro-Ticket-Marktforschung: Jeder Fünfte hat den ÖPNV vorher normalerweise nicht genutzt, Pressemitteilung, Berlin, den 11. Juli 2022, <https://www.vdv.de/220711-pm-9-euro-ticket-marktforschung-zu-nutzungseffekten.pdf>, besökt 2024-04-02
- Veeneman, W. & Mulley, C. (2018) 'Multi-level governance in public transport: Governmental layering and its influence on public transport service solutions', *Research in Transportation Economics*. 69, pp. 430–437. Available at: <http://10.0.3.248/j.retrec.2018.07.005>.
- Wilding, A. (2025) Klimaticket in Österreich – was sich ändert, was bleibt. Heute. 2025-01-16 <https://www.heute.at/s/klimaticket-in-oesterreich-was-sich-aendert-was-bleibt-120083904>, besökt 2025-01-28
- ÖBB (2024a) <https://infrastruktur.oebb.at/de/informationen-und-mehr/bahn-erleben/zuegig-erklaert/finanzierung-der-oebb>, besökt 2024-09-10
- ÖBB (2024b) <https://konzern.oebb.at/de/ueber-den-konzern/organisation>, besökt 2024-09-24



K2 är Sveriges nationella kunskapscentrum för kollektiv mobilitet. Här möts akademi, offentliga aktörer och näringsliv för att tillsammans diskutera och utveckla kollektiv mobilitet i Sverige.

Vi forskar om hur kollektiv mobilitet, med kollektivtrafik som ryggrad, kan bidra till framtidens attraktiva och hållbara städer och regioner. Vi utbildar och sprider vetenskapligt baserad kunskap till branschaktörer och beslutsfattare för att stödja välgrundade beslut.

K2 drivs och finansieras av Lunds universitet, Malmö universitet och VTI, i samarbete med Region Stockholm, Västra Götalandsregionen, Region Skåne och Trafikverket. Vi får också finansiellt stöd av Vinnova.

[www.k2centrum.se](http://www.k2centrum.se)

