

Institutioner og grønne afgifter – CO₂-afgifter i Skandinavien¹

Af Anders Branth Pedersen, forsker, Danmarks Miljøundersøgelser

Danmark, Norge og Sverige er foregangslande med hensyn til bekæmpelse af CO₂-forureningen med økonomiske instrumenter, men på trods af at landene har implementeret CO₂-afgifter på næsten samme tidspunkt, er afgifterne blevet vidt forskelligt udformet. Samtidig kan det konstateres, at de tre lande har problemer med at leve op til Kyotoprotokollens krav om begrænsede CO₂-udledninger, hvilket gør det interessant at analysere, hvilke faktorer i policy-processen der har indflydelse på CO₂-afgiftens design.

Den påstand som vil blive efterprøvet er, at institutioner dannet langt tilbage i tid påvirker udformningen af dagens CO₂-afgifter i Skandinavien. Der vil i den forbindelse blive fokuseret på de energiintensive industriers CO₂-afgifter, da netop disse er meget forskelligartet udformet. Artiklens væsentligste argument er, at da institutionerne er forskellige i de tre skandinaviske lande, bliver policy-outputtet – de energiintensive industriers CO₂-afgifter – også forskelligt fra land til land. En komparativ analyse af afgiftsniveauet i de tre lande viser således, at især store dele af den norske tunge industri er begunstiget med lave afgifter. På den baggrund er forventningen, at en meget stærk institution i Norge blokerer for indførelsen af CO₂-afgifter for den energiintensive og meget forurenende industri, mens svagere institutioner i Danmark og Sverige har betydet,

at industrien i disse lande er blevet pålagt mere bebyrdende afgifter. Med andre ord giver stærke institutioner svage afgifter og svage institutioner giver stærke, eller i det mindste stærkere, afgifter.

Artiklen er struktureret således, at der først er en gennemgang af det teoretiske udgangspunkt for optimale grønne afgifter og for den historiske institutionalisme, hvorefter artiklen bevæger sig over i en empirisk analyse, hvor der først er en sammenligning af CO₂-afgifterne og derefter en komparativ analyse af de *policy processer*, som har ført til forskellene i landenes *policy outputs*.

Optimalt design af grønne afgifter

Forurening er ifølge økonomisk teori en *negativ eksternalitet*: Den forurenende virksomhed påfører samfundet en ulempe, som ikke medregnes i virksomhedens omkostninger, da der ikke er noget marked for forurening. Derfor vil det ud fra et samfundsmæssigt synspunkt være efficient at pålægge forurening en afgift, så de reelle omkostninger ved forureningen afspejles, og der derfor opnås en optimal allokering af samfundets ressourcer. En grøn afgift er normalt at foretrække, da den som regel er et mere omkostningseffektivt instrument end traditionelle *command-and-control*-tiltag (Perman m.fl. 1996:235).

Med udgangspunkt i traditionel miljøøkonomisk teori er forventningen til en økonomisk efficient grøn afgift, at den er ensartet, og fastsættes på et niveau, hvor de marginale samfundsmæssige omkostninger (for individer og andre virksomheder) forbundet med én enhed forurening svarer til virksomhedernes marginale renseomkostninger. I det øjeblik afgiften implementeres, vil rationelle virksomheder reducere udledningerne til et niveau, hvor omkostningerne ved at forbedre rensningen svarer til den afgiftsbesparelse, som virksomhederne opnår ved at reducere udledningerne (Baumol & Oates 1988:21f; Perman m.fl. 1996:226ff).

Det indvendes ofte, at det er problematisk at pålægge industrier i ét land grønne afgifter, hvis ikke andre lande med konkurrerende industrier følger trop, da der så er en risiko for, at afgiftsbelagte industrier simpelthen flytter til lande uden afgifter. Resultatet bliver, at forureningen ikke mindskes (globalt set) og at landet mister arbejdspladser, skatteindtægter m.v. (se fx SOU 1991). Ifølge Vourc'h & Jimenez (2000) skal indvendingen tages med et gran salt: For det første kan afgiftsprovenu anvendes til at lempe andre skatter og afgifter. Fx vil en nedsættelse af arbejdsmarkedsbidraget forbedre de ikke-energiintensive industriers konkurrenceevne. Derved vil den samlede effekt for erhvervslivet blive minimal. For det andet er det tvivlsomt om en CO₂-afgift i det hele taget vil få de energiintensive virksomheder til at flytte til udlandet. CO₂-afgiftens påvirkning af virksomhedernes konkurrenceevne er fx langt mindre end effekten af skiftende valutakurser og lønniveauer (ibid:17).

Angående det skatteprovenu, som de grønne afgifter genererer til staten, er det en udbredt misforståelse (se fx *Jyllandspostens* leder 08.01.2001), at provenuet nødvendigvis skal øremærkes til miljøtiltag, for at afgiften kan kaldes »grøn«. Det er en forkert antagelse, da det grønne element består i den adfærdsæn-

drende effekt afgiften har og ikke i, hvad provenuet anvendes til. Der vil således ofte være mere ræson i at anvende provenuet til at begrænse andre skatter og afgifter end i at poste det i yderligere miljøtiltag.

Når dette er sagt om optimale afgifter, må det erkendes, at der som regel er langt fra teori til praksis, når der skal udformes grønne afgifter, hvilket især hænger sammen med, at der må tages højde for den institutionelle kontekst, som afgifter skal vedtages og implementeres i (Majone 1989; Pedersen 2001; Daugbjerg & Svendsen 2001). Her er en række interesser på spil (fx embedsmænd, politikere, industriorganisationer og miljøorganisationer), og det vil ofte resultere i kompromiser, som ligger et godt stykke fra den teoretisk optimale afgift. Ydermere har det vist sig problematisk at værdisætte de samfundsmæssige økonomiske omkostninger ved en given forurening, og dermed kan den teoretisk optimale afgift heller ikke fastsættes (Baumol & Oates 1988:160).

Det kan give næring til en vis skepsis over for grønne afgifter og derfor er det vigtigt at pointere, at på trods af at afgifterne måske ikke er optimalt udformede, så kan de godt være samfundsmæssigt mere effektive end command-and-control-instrumenter eller for den sags skyld et scenario helt uden miljømæssige tiltag i forhold til den pågældende forurening.

Institutioner gør en forskel

De nordiske landes policy-processer og politiske og administrative niveauer er kendetegnet ved at have en høj integration af de berørte interessegrupper (Christiansen & Lundqvist 1996:357). Derfor er det naturligt i en analyse af beslutningsprocesser vedrørende skandinaviske CO₂-afgifter at lægge hovedvægten på samspillet mellem staten og interessegrupperne.

Den historiske institutionalisme kan yde et

vigtigt bidrag til at forklare interessegruppernes indvirken på CO₂-afgifternes design i dette samspil. Approachen er én af flere forskellige inden for nyinstitutionalismen, som dog alle er enige om, at institutioner – fx love, administrative strukturer, procedurer, organisationsformer, rutiner og normer – begrænser og påvirker politisk interaktion ved at påvirke aktørernes handlinger, hvilket indebærer, at *past policies shape future politics* (se Nørgaard 1997:17).

Den primære påstand i historisk institutionalisme er, at *historie* gør en forskel, fordi institutioner dannet i fortiden allokerer politisk og institutionel kontrol i nutiden (Nørgaard 1997:25). Det gør de, dels fordi der er en tendens til, at når institutioner én gang er indført, opfattes de som uudslettelige *facts of life* (ibid); dels fordi institutionerne fastfryser magtforholdene på institutionens dannelses-tidspunkt (Orren & Skowronek 1994:321) og derved designs institutionerne til at fremme deres skaberes mål, hvilket medfører at selv samme skabere vil kæmpe hårdt imod institutionelle ændringer. Historiske valg bliver på denne vis af stor betydning for fremtidens politik.

Radikale omvæltninger i den bredere kontekst som institutionen er en del af, *kan* dog bane vejen for en reform. På miljøområdet kan der opstilles tre kritiske variable i den bredere kontekst (Nørgaard 1997:54ff; Pedersen 1998:62): 1. Den generelle miljømæssige situation. 2. Styrken af, og samspillet mellem, erhvervslivets organisationer, statens organisationer og organisationer med interesse i at få vedtaget en stram lovgivning (fx. miljøorganisationer). 3. Politiske institutioner og partisystemet.

Den første variabel har været – og er fortsat – meget konstant mellem de tre lande, hvad angår hele klimaspørgsmålet, idet der er tale om et globalt miljøproblem. Hvad angår den tredje variabel er der også en ret stor grad af

konvergens mellem de tre skandinaviske lande og fokus vil i det følgende derfor primært være centreret omkring »organisations-variablen«.

Rent metodisk er det en fordel at sammenligne de skandinaviske lande, som er meget ens politisk og kulturelt, da der således er tale om et *most similar systems design* (Freundreis 1983:260). Denne komparative metode indebærer, at der vælges cases, som er ens på så mange parametre som muligt, med undtagelse af den afhængige variabel (CO₂-afgifter) og forventede centrale uafhængige variable (fx institutioner). Er der variation på den afhængige variabel, kan alle konvergerende uafhængige variable elimineres som forklaringsfaktorer, mens en uafhængig variabel, hvor der er varians, kan tillægges stor forklaringskraft.

De skandinaviske CO₂-afgifters udformning

Den menneskeskabte del af drivhuseffekten har på globalt plan været det mest omdiskuterede miljøproblem fra slutningen af 1980'erne og frem til i dag, hvilket i Danmark, Norge og Sverige har manifesteret sig ved, at der inden for et kort tidsrum i 1991-92 blev indført grønne afgifter på udledninger af den mest udbredte klimagas – CO₂ – i alle tre lande.

At de tre lande valgte at benytte sig af afgiftsinstrumentet, bunder bl.a. i, at FN's såkaldte Brundtland-kommission i 1987 udgav rapporten *Our Common Future*, hvor en række miljøproblemer blev beskrevet. Rapporten fokuserede især på at opnå en bæredygtig udvikling gennem udvikling af renere teknologi og genoplivede i den forbindelse idéen om at bruge grønne afgifter til at påvirke incitamenterne på miljøområdet (Andersen 1994: 24). Op gennem 1990'erne har der været afholdt en række klimatopmøder og en milepæl på området var udarbejdelsen af Kyoto-protokollen i 1997, hvor i-landene forpligter sig

til at mindske CO₂-udledningerne; protokollen er dog endnu ikke retsligt bindende, da det går trægt med at få den ratificeret. Trods manglende reelle internationale forpligtelser, tog de skandinaviske lande allerede på et tidligt tidspunkt initiativ til at begrænse de indenlandske CO₂-udslip.

Finland indførte verdens første egentlige CO₂-afgift i 1990, men Sverige (1991), Norge (1991) og Danmark (1992) fulgte hurtigt trop (Pedersen 2000). Det forekommer derfor plausibelt, at der har været en *spill-over* effekt mellem de nordiske broderlande. Til gengæld er der kun få andre lande, som har ladet sig påvirke af de nordiske lande og indført CO₂-afgifter.

De nordiske CO₂-afgifter er meget forskelligartet udformet, bl.a. fordi energisystemerne er ret forskellige og fordi der er diverse undtagelsesordninger – der findes således ikke nogen *nordisk model* på energiafgiftsområdet (Malaska m.fl. 1997:21,64), hvilket medfører, at de nationale designs er svært sammenlignelige. Det er dog et gennemgående træk, at industrien betaler lavere CO₂-afgifter end andre sektorer² (Pedersen 2000). I tabel 1 er de skandinaviske CO₂-afgifter for år 2000 sammenlignet.

Den danske CO₂-politik i forhold til industri-sektoren er bygget op omkring dels CO₂-afgifter, dels muligheden for frivilligt at indgå bindende aftaler om CO₂-reduktioner mod at

Tabel 1. CO₂-afgifter i Skandinavien, 2000

<i>Land</i>	<i>Sektor/brændsel</i>	<i>Euro/ton CO₂</i>
Danmark	Husholdninger	80,4
	Industri, lette processer	9,1-12,1
	Industri, tunge processer	0,4-3,4
	Industri, rumopvarmning	80,4
	Nordsøaktiviteterne	0*
Norge	Benzin	50,5
	Kul og koks til energiformål	21,3
	Mineralolie	20,4
	Olie og gas i Nordsøen	32,8-37,3
	Industri med reducerede afgifter	0-12,4
Sverige	Industrielle produktionsprocesser**	20,9
	Andre sektorer	41,8

Kilder: Statens Forureningstilsyn 2000; Regeringen 1995:5; Ministry of Finance 2001.

*Der er rent faktisk en CO₂ afgift på nordsøaktiviteterne, men chance for at afgiften udløses er meget små (Skatteministeriet 2000)

** Metalindustriens brug af kul og koks er dog undtaget

Noter:

– Tabellen er beregnet på baggrund af Euro-kurser pr. 09.05.2001 (1 euro = DKK 7,46; FIM 5,95; NOK 8,04; SEK 9,10)

– Tabellen viser de nominelle satser. Alle landene tilbagefører dele af provenuet til den industrielle sektor. Desuden er det vigtigt at være opmærksom på, at landene også har energiafgifter, som ligeledes medfører lavere CO₂-udslip.

få en reduceret CO₂-afgift. Desuden betales en elektricitetsafgift og en energiafgift (Andersen m.fl. 2000:17). Det fremgår af tabel 1, at jo tungere processer der er tale om, desto lavere er CO₂-afgiften. Eksempelvis betaler virksomheder, som har indgået en frivillig aftale, kun 0,4 euro/ton CO₂ i forbindelse med tunge processer, mens virksomheder uden en aftale fx betaler en relativt høj afgift på 12,1 euro/ton CO₂ i forbindelse med lette processer. Statens provenu forventes tilbageført i fuldt omfang til erhvervene – bl.a. gennem lavere arbejdsmarkedsbidrag (Pedersen 2000).

Omregnes husholdningernes energiafgift, betaler de en afgift svarende til 80,4 euro/ton CO₂. Den væsentligste undtagelse fra CO₂-afgifterne er aktiviteten på boreplatformene i Nordsøen, hvor der ikke betales afgift.

I Norge er situationen næsten lige omvendt, idet der her betales en høj CO₂-afgift på aktiviteterne i Nordsøen (32,8-37,3 euro), mens store dele af den øvrige energiintensive industri er fritaget for afgiften. I visse sektorer betales kun halv afgift, og for kul og koks benyttet som råstof i industrielle processer betales der ingen afgift. Det betyder p.t., at kun ca. 64 pct. af de samlede norske udslip er pålagt CO₂-afgifter (Statens Forureningstilsyn 2000; Pedersen 2000).

I Sverige betales en ret høj generel CO₂-afgift på 41,8 euro. Industrien betaler kun halv sats (20,9 euro), og metalindustriens brug af kul og koks er helt undtaget – alligevel er der dog tale om en komparativt høj sats. Sverige har desuden indført en generel energiafgift; meget bebyrdede virksomheder har dog mulighed for at få en vis afgiftsnedsættelse (Pedersen 2000). I 2001 er CO₂-afgiften for »andre sektorer« blevet hævet med 40 pct. mod til gengæld at lempe energiafgiften. Samlet indebærer det dog, at afgifterne på brændsler for »andre sektorer« stiger med 20 pct. (*Swe-denvironment* no.5 2000).

En række undersøgelser viser, at CO₂-afgifterne i Skandinavien har begrænset CO₂-udslippene (se Andersen m.fl. 2000), men trods implementeringen af CO₂-afgifter har alle tre lande problemer med at leve op til de fastsatte målsætninger i Kyoto-protokollen (ibid), hvilket gør det interessant at analysere, hvilke faktorer der har indflydelse på CO₂-afgifternes udformning.

Norge – lave afgifter og magtfuld energiintensiv industri

Det kan forekomme paradoksalt, at Norge, som tidligt var en af initiativtagerne i international miljøpolitik (Tenfjord 1995:70), har haft meget svært ved at beskutte CO₂-udslippene tilstrækkeligt, men med udgangspunkt i en historisk institutionel tilgang er det muligt at give en naturlig forklaring på dette tilsyneladende paradoks.

Det har været kendetegnende for den norske CO₂-politik, at hver gang der har været optræk til afgifter på den meget CO₂-forurenende energiintensive industri på fastlandet, så har industriens organisationer (især organisationen for de energiintensive industrier, PIL) og LO med held kæmpet mod disse med henvisning til, at afgifter vil medføre store tab af arbejdspladser. Miljøorganisationerne og virksomheder som vil få en gevinst ud af en grøn skattereform (fx de arbejdskraftintensive virksomheder), har ikke kunnet trumfe synspunkter omkring højere CO₂-afgifter igennem (jf. Pedersen 2000; Svendsen m.fl. 2001).

Årsagen til LO's modstand mod industriafgifterne er ifølge Kasa (2000a), at de mest forurenende erhverv på fastlandet – som påpeger, at afgifter koster arbejdspladser – står meget stærkt i norsk LO af historiske årsager: Der er en meget høj organisationsgrad inden for disse erhverv sammenlignet med organisationsgraden inden for serviceerhvervene. 36% af LO's medlemmer i 1994 hørte således under *LO Industri*, mens blot 15%

var organiserede inden for serviceerhvervene (Galenson 1998:36). Beslutningsprocessen i LO er desuden tilrettelagt således, at de brancheorganisationer og karteller som især berøres af et forslag, også får lov at tegne LO's profil på området. Det betød, at *LO Industri* og *Norsk Kjemisk Industriarbeiderforbund* var LO's frontfigurer i CO₂-spørgsmålet (Kasa 2000a) – to organisationer som havde en interesse i at bekæmpe CO₂-afgifter, da de frygtede tab af arbejdspladser inden for den energiintensive industri.

Den energiintensive olieindustri i Nordsøen og arbejdskraftintensive industrier inde på fastlandet har derimod ikke haft lignende magtbaser på trods af deres langt større økonomiske og beskæftigelsesmæssige betydning for det norske samfund (Kasa 2000a).

Ud over disse intra-organisatoriske forhold i LO har også inter-organisatoriske forhold spillet en rolle. Det er således meget afgørende for den førte politik, at LO og interesseorganisationerne for den energiintensive industri på fastlandet traditionelt har stærke forbindelser til to af Stortingets største partier: Arbeiderpartiet og Høyre (Kasa 2000a). Båndet mellem det konservative parti Høyre og industrien er ikke overraskende, da højrefløjspartier har en tendens til at være tilbageholdende over for grønne afgifter (Daugbjerg & Svendsen 2001). Det usædvanligt stærke bånd mellem på den ene side LO og industriens organisationer og på den anden side det socialdemokratiske Arbeiderpartiet hænger bl.a. sammen med, at Arbeiderpartiet historisk i vidt omfang har været med til at fremme hele udviklingen af en i dag omfattende energiintensiv industri (Thue 1996). Ydermere kan LO og industrierne forvente støtte fra en politisk bredere kreds af parlamentarikere fra de områder, hvor de energiintensive industrier findes. Industrierne er typisk lokaliserede i tyndt befolkede egne, og da disse egne via et disproportionalt valgsystem er overrepræsenterede i Stortinget, kan det med god

ret hævdes, at også valgsystemet er til den energiintensive industris fordel (Kasa 2000a).

Arbeiderpartiet og Høyre sidder altid på en stor del af Stortingets 165 mandater og kan desuden regne med opbakning fra Fremskrittspartiet, hvis CO₂-afgifter på den energiintensive industri på fastlandet kommer på tale. Senest forårsagede denne magtfulde alliance centrum-mindretals-regeringens fald i foråret 2000, da regeringen nægtede at bøje sig for de tre partiers krav om at tillade bygning af nye (energiintensive) CO₂-forurenende gaskraftværker – i øvrigt værker, som giver flere af LO-forbundene en række nye arbejdspladser.

Olieindustrien i Nordsøen har derimod ikke været specielt tilknyttet nogle politiske partier, og olieindustrien er ydermere ikke koncentreret i et specifikt (landfast) geografisk område og har derfor ikke kunnet opnå den samme regionale politiske støtte, som den energiintensive fastlands-industri. Endelig er denne industrisektor kendetegnet ved en ret høj tilstedeværelse af udenlandske selskaber, hvilket har gjort det mere legitimt for politikerne at beskatte nordsøaktiviteterne (Kasa 2000b:12).

Sammenfattende kan det konstateres, at den energiintensive fastlands-industris historisk stærke position internt i LO, og LO's stærke tilknytning til Arbeiderpartiet, er de institutioner som primært betinger, at det er meget svært at indføre effektive CO₂-afgifter i dagens Norge, for hvis Arbeiderpartiet skiftede kurs og i højere grad støttede CO₂-afgifter, ville der være et parlamentarisk flertal bag afgifterne. Der er med andre ord bygget en stærk institution op omkring modstand mod CO₂-afgifter på den tunge industri. Indtil videre må man derfor konstatere, at CO₂-afgiften er konstrueret således, at den tunge industri i vidt omfang er undtaget, og det er det svært at ændre på, fordi meget stærke institu-

tioner forsvarer afgiftsfritagelsen. Omvendt er der ingen stærke institutioner til at beskytte olieindustrien mod afgifterne, og denne sektor betaler da også høje afgifter.

Som nævnt kan radikale omvæltninger i de tre kritiske variable bane vejen for ændringer af CO₂-afgiften for de energiintensive fastlands-industrier. Tiltagende åbenlyse klimaproblemer kunne måske forårsage en ændret holdning i Arbeiderpartiet. En svækkelse af den energiintensive industris magtfulde position i LO kunne også medføre radikale omvæltninger – denne mulighed forekommer dog ikke nært forestående; endelig kunne et *jordskredsvalg* i Stortinget måske føre til ændringer. Norge oplevede faktisk det der ligner et *jordskredsvalg* i september 2001, da Arbeiderpartiet fik et historisk stort nederlag ved Stortings-valget, men mange af stemmerne er gået til Høyre, som også er en del af den fasttømrede institution, og derfor får valget sandsynligvis ingen betydning for CO₂-afgifterne.

Sverige – hårde afgifter under stærke socialdemokrater

I Sverige indførte den socialdemokratiske regering fra og med 1991 høje CO₂-afgifter, som også omfattede den energiintensive industri (Pedersen 2000). Siden satte en borgerlig regering industriens afgifter kraftigt ned i perioden 1993-97, men efter at socialdemokraterne igen er kommet til magten, er der indført en ret høj afgift.

De svenske industriorganisationer har i lighed med de norske opponeret mod CO₂-afgifterne, når de er kommet på tale, men resultaterne har ikke været de samme, hvis der har været en socialdemokratisk regering, hvilket bl.a. kan forklares med, at der ikke har været den samme grad af forståelse mellem industriorganisationerne og LO som observeret i Norge. Desuden har miljøorganisationerne haft større indflydelse i Sverige (Pedersen 2000).

Sverige har, ligesom Norge, mange energiin-

tensive industrier (Krämer & Stjernström 1997), men svensk LO har ikke ydet den samme støtte i kampen mod CO₂-afgifter som norsk LO, med undtagelse af en periode i begyndelsen af 1990'erne, hvor den svenske økonomi var i svær krise og LO derfor støttede afgiftslempelser. LO's relativt afslappede forhold til CO₂-afgifter har givet Socialdemokratiet i Sverige ret frie hænder til at være arkitekten bag høje afgifter for industrien (Pedersen 2000).

En nøgle til forståelse af megen svensk politik er Socialdemokratiets historisk *meget* stærke position. Partiet har siden 1936 siddet i regering med undtagelse af perioderne 1976-82 og 1991-94.³ I lange perioder har der oven i købet været tale om ét-parti-regeringer.

Grønbæk (1991) finder, at »den socialdemokratiske stat« har været præget af en høj grad af korporatisme, hvor den førte politik er blevet udformet i et tæt samspil med fagbevægelsen og erhvervslivet. Socialdemokratiet har dog, i kraft af dets store styrke, haft autoritet og vilje til at lovgive imod industriens ønsker, hvilket har gjort det rationelt for industrien at søge kompromiser fremfor at indtage en stejl forhandlingsposition (Grønbæk 1991:105f). Omvendt har industrien i Norge, som tidligere beskrevet, netop haft held med at føre en hård linje over for indførelsen af CO₂-afgifter grundet en anderledes forhandlingsposition.

Socialdemokratiet i Sverige har traditionelt været stærkt knyttet til LO, men det gør sig primært gældende på lokalt plan, mens båndene er knapt så stærke på landsplan (Galenson 1998:67). Med ophævelsen i 1991 af den kollektive indmeldelse af LO-medlemmer i Socialdemokratiet, en proces som påbegyndtes allerede 1986, mindskedes LO's indflydelse i partiet yderligere (Arter 1994: 90f). Desuden er det et faktum, at svensk LO ikke organiserer så stor en procentdel af det

samlede antal organiserede, som LO i Norge og Danmark (Galenson 1998:96), hvilket alt andet lige sætter svensk LO i en svagere forhandlingsposition.

Det kan konstateres, at de svenske energiintensive industrier betaler større CO₂-afgifter end eksempelvis deres norske (fastlands) kolleger. Desuden risikerer de i højere grad at udsættes for afgiftsstigninger i fremtiden, da der ikke er opstået stærke institutioner, som kan modvirke stigende afgifter.

Årsagen er primært, at Socialdemokratiet har været meget stærkt repræsenteret i det svenske parlament gennem historien, hvilket har givet partiet en bemærkelsesværdig styrke. Desuden har Socialdemokratiet i CO₂-spørgsmålet ikke været under noget hårdt pres fra LO. Det hænger dels sammen med, at der ikke har været noget specielt nært bånd mellem Socialdemokratiet og den energiintensive industri; dels har LO i Sverige haft ret nuancerede synspunkter og forekommer at repræsentere en relativt bred kreds af forskellige arbejdspladser.

En radikal reform i form af en drastisk reduktion af industriens afgifter kræver formentlig mindst et regeringsskifte, hvor en borgerlig regering tager over. En borgerlig regering er dog ikke nogen garant for lavere afgifter, da eksempelvis Centerpartiet, som ligger omkring midten i svensk politik, normalt er meget miljøbevidst. Det er umiddelbart svært at forestille sig, at den energiintensive industri pludselig skulle tilkæmpe sig en mere magtfuld position (fx i svensk LO), og derfor forekommer en radikal reform ad denne vej usandsynlig.

Danmark – midtelvejen

Den danske industri er langt fra blevet pålagt så høje afgifter, som den svenske industri, men de danske virksomheder er alle omfattet af CO₂-afgifter, hvilket til gengæld ikke er tilfældet for norske virksomheder. En væsentlig årsag til at afgifterne er lavere end de

svenske er formentlig, at fagbevægelsen i Danmark i højere grad har støttet industriens synspunkter end tilfældet har været i Sverige, omend der ikke helt har været konsensus om linjen blandt de danske LO-forbund (Pedersen 2000:448). LO har i de politiske beslutningsprocesser omkring indførelsen og reformen af CO₂-afgifter medvirket til at få et mere lempeligt afgiftsdesign, men har altså ikke formået, eller villet, bremse afgifterne helt.

Omvendt er afgifterne højere end de norske. Kasa (2000b) påpeger, at dansk industri i langt mindre grad er præget af energitunge industrier end norsk industri, hvilket dels stiller danske energitunge virksomheder i en ringere position i deres forhold til politikerne, dels stiller de energitunge erhverv ringere internt i LO. I 1995 repræsenterede kartellet *LO Industri* 24% af LO's medlemmer, hvilket kun placerer gruppen af industribeskæftigede, som den tredjestørste af de seks LO karteller (Galenson 1998:33). Samtidig har dansk LO traditionelt været præget af splitelse (Elvander 1980:171) og det kræver derfor hård kamp for det tredjestørste kartel, hvis det skal blive hørt blandt de andre.

Endelig har der gennem de senere år generelt været en stigende differentiering af lønmodtagergruppen, hvilket har gjort det sværere for Socialdemokratiet at appellere til hele LO-medlemsskaren (Bille 1998:105; Galenson 1998:62). En differentiering som har betydet, at LO og Socialdemokratiet ikke længere er så synonymt, som det var for blot få år siden. Hvad der yderligere er med til at forstærke dette indtryk, hvad angår CO₂-afgifterne, er, at Socialdemokratiet ikke har haft en tung-industri-arv at slæbe rundt på, som tilfældet er i Norge.

Det kan konstateres, at der ikke er blevet opbygget en stærk institutionel bastion omkring modstand mod CO₂-afgifter på den energiintensive industri i Danmark.

Til gengæld har den danske olieindustri i Nordsøen formået at undgå afgifterne, hvilket er interessant, da den norske olieindustri, betaler store CO₂-afgifter.

Senest har de økonomiske vismænd udtalt skarp kritik af den kulbrinteskatt, som der rent faktisk er i Nordsøen, men som er håbløst skruet sammen, idet den indeholder et »særdeles uhensigtsmæssigt« investeringsfradrag på 250 pct. (*Jyllandsposten* 31.05.2001).

Som tidligere nævnt, er der en ret stor tilstedeværelse af udenlandske selskaber i den norske del af Nordsøen. Det er der også i den danske del, men den primære operatør er Mærsk, som er en del af Danmarks i særklasse største selskab (målt på omsætningen) – A.P. Møller Gruppen (*Børsen* 07.05.2001; *Information* 03.05.2001).

A.P. Møllers fritagelse for CO₂-afgift belyser den historiske institutionalismes begrænsninger, idet fritagelsen er et eksempel på at i visse tilfælde er det økonomiske ressourcer, og ikke kun institutioner, som magt udspringer af. A.P. Møller står ikke tilbage for at demonstrere denne magt om nødvendigt: I 1998 forsøgte S-R-regeringen at beskatte olieindustrien ved ikke at nedsætte selskabsskatten for olieindustrien, mens selskabsskatten blev sat ned for alle andre danske virksomheder. Da planen blev kendt, kom reaktionen prompte. A.P. Møller valgte simpelthen at sætte fire store nybyggede containerskibe under fremmed flag. Allerede en uge senere måtte regeringen opgive at komme igennem med sin plan – A.P. Møller fastholdt dog beslutningen om, at udflage skibene (*Børsen* 11.06.1998; 19.06.1998).

At Hr. Møller i tillæg til de økonomiske ressourcer – eller måske som en konsekvens af dem – har en vigtig ressource, i form af at store dele af befolkningen betragter ham med stor velvilje⁴, gør det blot endnu mere politisk risikabelt at pålægge Mærsk CO₂-afgifter.

Afsluttende kan det konkluderes, at det danske afgiftsniveau for industrien, samlet set, er middelstort. Alle industrielle CO₂-udledninger på fastlandet er pålagt afgift (i modsætning til i Norge) – der betales dog en meget lavere afgift for udledninger fra industrielle processer end fra rumopvarmning.

Dansk industri er ikke på samme måde som norsk og svensk industri domineret af tunge industrier, hvilket gør det sværere for den tunge industri at vinde kampen mod CO₂-afgifterne. Det kan desuden være årsagen til, at dansk LO har haft en mere afdæmpet holdning til CO₂-afgifterne. Olieindustrien i Nordsøen har indtil videre undgået CO₂-afgifter, hvilket kan forklares med, at det er den meget magtfulde A.P. Møller Gruppe, som er den primære operatør i den danske del af Nordsøen.

Umiddelbart ville man på baggrund af de beskrevne industristrukturer og de tilknyttede interesseorganisationer have forventet, at de danske CO₂-afgifter var meget høje, da der er relativt få tunge industrier i Danmark og de derfor står i en ret dårlig forhandlingsposition.

Det kan dog forklares med, at Socialdemokratiet i Danmark i høj grad har været tvunget til at føre forhandlinger hen over midten af dansk politik, hvorved afgifterne har placeret sig i et mellemlige.

Sammenligning og konklusion

De tre skandinaviske lande Danmark, Norge og Sverige er blandt pionererne med hensyn til indførelse af CO₂-afgifter.

Afgiftsmodellerne har det fællestræk, at de ifølge den teoretiske miljøøkonomiske litteratur ikke er optimalt designede, idet industrien betaler lavere afgifter end andre sektorer i samfundet – det behøver dog ikke være noget stort problem, da afgifterne sagtens kan have en væsentlig miljømæssig effekt alligevel.

De lempelige industriafgifter er det eneste fællestræk i Norden, idet landene ikke yderligere har trukket på hinandens erfaringer. CO₂-afgifterne er vidt forskelligt udformet, hvilket er ensbetydende med, at der ikke findes nogen specifik nordisk model for, hvordan CO₂-afgifter kan skrues sammen. Der er dermed varians på den afhængige variabel. Denne varians kan forklares med, at institutioner dannet i fortiden, allokere politisk og institutionel kontrol i nutiden.

Historien om CO₂-afgiftens indførelse i Norden har en enkelt undtagelse, der bekræfter reglen. A.P. Møller-fritagelsen for CO₂-afgifter i Nordsøen viser, at ren økonomisk magt, i sjældne tilfælde, kan opveje manglen af en stærk institution, når der skal kæmpes mod afgifter. A.P. Møller kan anvende sine økonomiske magtmidler (i særdeleshed containerskibene) til at sende stærke signaler til politikerne – signaler som forstærkes af *Hr. Møllers* store popularitet hos en stor del af befolkningen. De hårdt beskattede norske olievirksomheder har ikke de samme muligheder; fx kan de ikke udflage boreplatformene.

Men ellers viser den komparative analyse, at CO₂-afgiftens design i høj grad kan forklares med tilstedeværelse eller fravær af stærke institutioner. Forskelligartetheden kan primært forklares med, at der har været varians på organisations-variablen i den bredere samfundsmæssige kontekst.

Her er det LO's rolle som er mest interessant, da Socialdemokratiet og LO ofte er på bølgelængde, mens industriens organisationer oftest er nogenlunde af samme holdning som højrefløjspartierne. Står LO og industriens organisationer således sammen i en fælles kamp mod CO₂-afgifter, er der gode chancer for at de lykkes.

LO i Norge har meget stærkt støttet industriens synspunkter, hvilket primært hænger sammen med, at den tunge industri af diver-

se historiske årsager står meget stærkt i norsk LO. Den ligeledes tunge olieindustri har ikke haft nogen fremtrædende plads i LO, og det kan være årsagen til at denne industri betaler en meget høj afgift. LO i Danmark og Sverige har været mere vage i deres udspil vedrørende CO₂-afgifterne, hvorved der har været grobund for højere afgifter i de to lande. Dansk LO's større accept af CO₂-afgifter kan forklares med, at der traditionelt ikke findes ret mange tunge industrier i Danmark i forhold til i Norge og Sverige, hvilket desuden betyder, at også den tunge industris egne organisationer har stået svagere, og de har ikke haft historiske institutionelle strukturer, som har kunnet ændre på dette billede.

Svensk LO har repræsenteret en bredere kreds af medlemmernes interesser, hvorved holdningen til CO₂-afgiften er blevet mere nuanceret end norsk LO's. Desuden er den svenske kobling mellem LO og Socialdemokratiet traditionelt stærkere på lokalplan end på landsplan.

Hvad angår de politiske partier har der også været forskelle. Den mest interessante er, at Socialdemokratiet i Sverige har været ekstremt stærkt gennem store dele af 1900-tallet. Det har givet partiet mulighed for ind imellem at markere holdninger uden nødvendigvis at tage interesseorganisationerne med på råd og det kan være årsagen til, at de svenske industrier betaler høje afgifter. I den anden side af spektret finder man Arbeiderpartiet i Norge, som, af historiske årsager, har en meget stærk tilknytning til den energitunge industri, og man har derfor været tilbageholdende med CO₂-beskatningen af denne gruppe. Endelig er der de danske socialdemokrater, som ofte har været tvunget til at søge kompromiser »hen over midten« med højrefløjspartier, som traditionelt er tilbageholdende med at beskatte industrien. I denne søgen efter kompromiser, har partiet dog ikke været bundet af en tung-industri-arv, som tilfældet var for Arbeiderpartiet i Norge.

Det kan konkluderes, at de skandinaviske landes CO₂-afgifter i høj grad har været påvirket af institutioner, som er dannet tilbage i tid. Den norske case viser, at stærke institutioner giver svage CO₂-afgifter, mens den danske og den svenske case viser, at svage institutioner giver stærke – eller i det mindste stærkere – CO₂-afgifter.

Noter

1. Artiklen er skrevet ved Center for Samfundsvidenskabelig Miljøforskning (CeSaM) som led i projektet *Industrien og beslutningsprocessen omkring indførelsen af grønne afgifter i Vesteuropa*, som blev støttet af det Strategiske Miljøforskningsprogram. En stor tak rettes til Carsten Daugbjerg for gode og konstruktive kommentarer og til Niels Dengsøe for interessante oplysninger vedrørende den danske case.
2. Differentierede miljøafgifter er langt fra noget særsyn (se fx COWI 1999 vedr. Danmark). For en evaluering af miljøeffekten af den differentierede danske spildevandsafgift, se Pedersen 2001.
3. Aylott (1999:189) beskriver direkte Socialdemokratiet i Sverige, som Europas mest succesfulde politiske parti.
4. Eksempelvis kom Mærsk Mc-Kinney Møller i en nylig undersøgelse ind på en andenplads – lige efter Dronning Margrethe – i en måling af, hvem der er befolkningens største forbilleder (*Ugebladet Mandag Morgen* nr.1 2002)

Litteratur

- Andersen, Mikael Skou, 1994, *Governance by green taxes – Making pollution prevention pay*, Manchester & New York: Manchester University Press.
- Andersen, Mikael, Skou, Niels Dengsøe & Anders Branth Pedersen, 2000, *Vurdering af de grønne afgifters effekter i de nordiske lande: Resultater og metodespørgsmål* (TemaNord 2000:561), København: Nordisk Ministerråd.
- Arter, David, 1994, »«The war of the roses»: conflict and cohesion in the Swedish Social Democratic Party« pp.70-95 in David S. Bell & Eric Shaw, *Conflict and Cohesion in Western European Social democratic Parties*, London & New York: Pinter Publishers.
- Aylott, Nicholas, 1999, »The Swedish Social Democratic Party« pp.189-203 in Robert Ladrech & Philippe Marlière, *Social Democratic Parties in the European Union. History, Organization, Policies*, London: Macmillan & New York: St. Martins.
- Baumol, William J. & Wallace E. Oates, 1988 (1975), *The Theory of Environmental Policy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bille, Lars, 1998, »Partier og interesseorganisationer« pp.85-117 i Karsten Ronit (red.), *Interesseorganisationer i dansk politik*, København: Jurist og Økonomforbundets Forlag.
- Børsen.
- Christiansen, Peter Munk & Lennart J. Lundqvist, 1996, »Conclusions: A Nordic Environmental Policy Model?« pp.337-63 in Peter Munk Christiansen (ed.), *Governing the Environment: Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*, København: Nordisk Ministerråd.
- COWI, 1999, *Economic Instruments in Environmental Protection in Denmark*, København: Miljø- og Energiministeriet, Miljøstyrelsen.
- Daugbjerg, Carsten & Gert Tinggaard Svendsen, 2001, *Green Taxation in Question. Politics and Economic Efficiency in Environmental Regulation*, Basingstoke & New York: Palgrave.
- Elvander, Nils, 1980, *Skandinavisk arbetarrörelse*, Stockholm: LiberFörlag.
- Freundt, John P., 1983, »Explanation of Variation and Detection of Covariation. The Purpose and Logic of Comparative Analysis« pp.255-72 in *Comparative Political Studies* vol.16 no.2.
- Galenson, Walter, 1998, *The World's Strongest Trade Unions. The Scandinavian Labor Movement*, Westport (Connecticut) & London: Quorum Books.
- Grønbæk, David, 1991, *Industripolitik i Danmark og Sverige*, Forlaget Politiske Studier.
- Information.
- Jyllandsposten.
- Kasa, Sjur, 2000a, »Policy Networks as Barriers to Green Tax Reform: The Case of CO₂ Taxes in Norway« pp.104-22 in *Environmental Politics*, vol.9 no.4.
- Kasa, Sjur, 2000b, *Explaining emission tax exemptions for heavy industries: A comparison of Norway, Denmark and the Netherlands*, Oslo: CICE-RO (Policy Note 2000:3).

- Kræmer, Trine Pipi & Lajla Stjernström, 1997, *Energy Policy Instruments – Description of Selected Countries*, Copenhagen: AKF Forlaget.
- Majone, Giandomenico, 1989, *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press.
- Malaska, P., J. Luukkanen, J. Vehmas & J. Kaivo-oja, 1997, *Environment-Based Energy Taxation in the Nordic Countries. Comparisons by Energy Source and a Review of the Finnish Discussion*, Helsinki: Ministry of the Environment.
- Ministry of Finance, 2001, *Taxation of energy in Sweden*, Stockholm: Ministry of Finance.
- Nørgaard, Asbjørn Sonne, 1997, *The Politics of Institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation & Unemployment Insurance, 1870-1995*, Århus: Institut for Statskundskab.
- Orren, Karen & Stephen Skowronek, 1994, »Beyond the Iconography of Order: Notes for a »New Institutionalism«« pp.311-30 in L.C. Dodd & C. Jillson (eds.), *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*, Boulder: Westview Press.
- Pedersen, Anders Branth, 1998, *Miljøadministrationer i Danmark og Sverige. Hvorfor er de så forskellige – gør det en forskel?*, specialeafhandling, Århus: Institut for Statskundskab.
- Pedersen, Anders Branth, 2000, »Design af grønne afgifter i Norden. CO₂-afgifterne og alliancen mellem kapital og arbejdere« pp.435-52 i *Politica* vol.32 no.4.
- Pedersen, Anders Branth, 2001, »Spildevandsafgiftens effekt« pp.21-30 i *Samfundsøkonomen* no. 2001:1.
- Perman, Roger, Yue Ma & James McGilvray, 1996, *Natural Resource & Environmental Economics*, London & New York: Longman.
- Regeringen, 1995, *Erhvervene og energien*, København: Schultz Information.
- Skatteministeriet, 2000, *Notat om Kulbrintebeskatning af 25. oktober 2000*, København: Skatteministeriet.
- SOU 1991-90, *Konkurrensneutral energibeskatning*, Stockholm: Almqvist & Wikström Förlaget.
- SOU 2000-23, *Förslag till Svensk Klimatstrategi* (downloadet fra www.regeringen.se).
- Statens Forureningstilsyn, 2000, *CO₂-avgifter*, (kan læses på www.mistin.dep.no).
- Svendsen, Gert Tinggaard, Carsten Daugbjerg, Lene Hjöllund & Anders Branth Pedersen, 2001, »Consumers, Industrialists, and the Political Economy of Green Taxation: CO₂ Taxation in the OECD« pp.489-97 in *Energy Policy* vol.29 issue 6.
- Swedenvironment*. (En internetversion af tidsskriftet kan downloades på www.swedenvironment.environment.se).
- Tenfjord, Alf-Petter, 1995, *CO₂-saka: Økonomisk Interessepolitikk og miljøpolitiske målsetjinger*, Bergen: LOS-Senteret.
- Thue, Lars, 1996, *Strøm og styring – Norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv*, Ad Notam Gyldendal A/S.
- Ugebrevet Mandag Morgen*.
- Vourc'h, Ann & Miguel Jimenez, 2000, *Enhancing Environmentally Sustainable Growth in Finland* (Economics Department Working Papers no. 229), Paris: OECD.