

Anders Branth Pedersen

Design af grønne afgifter i Norden. CO₂-afgifterne og alliancen mellem kapital og arbejdere¹

En komparativ analyse af CO₂-afgifterne i Finland, Norge, Sverige og Danmark viser, at afgifterne skønt forskellige er fælles om ét: Industrien betaler via nedsættelses- og tilbageføringsordninger en væsentligt lavere afgift end andre målgrupper. Hovedårsagen er, at en stærk alliance mellem industriens interesseorganisationer og de dominerende organisationer på fagforeningssiden i alle fire lande kæmper hårdt mod afgifterne. Kapital-arbejder-alliancen er succesfuld, dels fordi den ikke møder noget ligeværdigt modspil fra de svagere miljøorganisationer, dels fordi alliancen er så bred, at den kan samle politisk opbakning fra både Socialdemokratiet og fra borgerlige partier. Bakker fagbevægelsen ikke op om industrien, risikerer industrien høje afgifter, hvis der er en socialdemokratisk regering.

Indledning

Fra slutningen af 1980'erne har de nordiske parlamenter i stigende grad rettet opmærksomheden mod instrumenter, som kan bremse CO₂-forureningen. CO₂-afgifter er siden blevet indført i Danmark, Sverige, Norge og Finland i perioden 1990-1992, hvorefter de fire nordiske lande, sammen med Holland,² udgør den lille eksklusive gruppe af lande, som har indført disse afgifter. Afgifterne er forskelligt designede, men de har ét fællestræk: De har nedsættelses- og tilbageføringsordninger for industrien, som bevirker, at afgiften reelt er lavere end i andre sektorer.

Det kan umiddelbart undre, da nordiske skatter og afgifter sjældent indeholder specifikke lempelser til enkelte målgrupper; eksempelvis får husholdninger med et stort varmeforbrug ikke reduceret deres afgiftsindbetalinger. Er der derimod tale om en forurenende virksomhed med et højt energiforbrug baseret på fossile brændsler og et tilsvarende højt CO₂-udslip, betales der en lavere afgift, og der er desuden næsten altid mulighed for at få tilbageført dele af den indbetalte afgift, for eksempel gennem støtte til renere teknologi. De nordiske landes CO₂-afgifter beskrives i artiklens første del.

Forskellene i afgiftsdesign for husholdninger og virksomheder kan forklares med, at industrien har stærke lobbyister i form af en koalition af landsdækkende industriorganisationer og fagforbund, som kan påvirke afgifternes design til industriens fordel i løbet af den politiske beslutningsproces, hvilket vises i artiklens anden del. Alliancen har haft succes, fordi fagbevægelsen kan appellere til Socialdemokratiet, mens brancheorganisationerne kan søge støtte hos de borgerlige partier. Havde alliancen derimod ikke eksisteret, havde der været større mulighed for at indføre relativt hårde afgifter over for industrien.

Anders Branth Pedersen

Design af grønne afgifter i Norden. CO₂-afgifterne og alliancen mellem kapital og arbejdere¹

En komparativ analyse af CO₂-afgifterne i Finland, Norge, Sverige og Danmark viser, at afgifterne skønt forskellige er fælles om ét: Industrien betaler via nedsættelses- og tilbageføringsordninger en væsentligt lavere afgift end andre målgrupper. Hovedårsagen er, at en stærk alliance mellem industriens interesseorganisationer og de dominerende organisationer på fagforeningssiden i alle fire lande kæmper hårdt mod afgifterne. Kapital-arbejder-alliancen er succesfuld, dels fordi den ikke møder noget ligeværdigt modspil fra de svagere miljøorganisationer, dels fordi alliancen er så bred, at den kan samle politisk opbakning fra både Socialdemokratiet og fra borgerlige partier. Bakker fagbevægelsen ikke op om industrien, risikerer industrien høje afgifter, hvis der er en socialdemokratisk regering.

Indledning

Fra slutningen af 1980'erne har de nordiske parlamenter i stigende grad rettet opmærksomheden mod instrumenter, som kan bremse CO₂-forureningen. CO₂-afgifter er siden blevet indført i Danmark, Sverige, Norge og Finland i perioden 1990-1992, hvorefter de fire nordiske lande, sammen med Holland,² udgør den lille eksklusive gruppe af lande, som har indført disse afgifter. Afgifterne er forskelligt designede, men de har ét fællestræk: De har nedsættelses- og tilbageføringsordninger for industrien, som bevirker, at afgiften reelt er lavere end i andre sektorer.

Det kan umiddelbart undre, da nordiske skatter og afgifter sjældent indeholder specifikke lempelser til enkelte målgrupper; eksempelvis får husholdninger med et stort varmeforbrug ikke reduceret deres afgiftsindbetalinger. Er der derimod tale om en forurenende virksomhed med et højt energiforbrug baseret på fossile brændsler og et tilsvarende højt CO₂-udslip, betales der en lavere afgift, og der er desuden næsten altid mulighed for at få tilbageført dele af den indbetalte afgift, for eksempel gennem støtte til renere teknologi. De nordiske landes CO₂-afgifter beskrives i artiklens første del.

Forskellene i afgiftsdesign for husholdninger og virksomheder kan forklares med, at industrien har stærke lobbyister i form af en koalition af landsdækkende industriorganisationer og fagforbund, som kan påvirke afgifternes design til industriens fordel i løbet af den politiske beslutningsproces, hvilket vises i artiklens anden del. Alliancen har haft succes, fordi fagbevægelsen kan appellere til Socialdemokratiet, mens brancheorganisationerne kan søge støtte hos de borgerlige partier. Havde alliancen derimod ikke eksisteret, havde der været større mulighed for at indføre relativt hårde afgifter over for industrien.

Artiklen bevæger sig ind på et nyt felt. Der er tidligere foretaget sammenlignende beskrivelser af grønne afgifter i Norden (Malaska et al., 1997) – om end nogle af beskrivelserne er ret forsimplede – og der er ligeledes udført en række casestudier af grønne afgifter i landene enkeltvis (Kasa, 1999) eller i nogle af landene (Daugbjerg, 1998), men der mangler egentlige komparative analyser af beslutningsprocesserne vedrørende grønne afgifter i hele Norden, ligesom der heller ikke er gjort systematiske forsøg på at forklare, hvorfor der foregår en relativt ensartet positiv særbehandling i disse lande.

CO₂-afgifternes design i Norden

Den pludselige internationale interesse for CO₂-forurening i slutningen af 1980'erne kan forklares med en kombination af: 1) Øget viden om klimaproblemer. 2) Generelt større miljøbevidsthed efter Brundtland-kommissionens rapport *Our Common Future*. 3) Ekstreme internationale vejrmonstre. Disse faktorer betød, at drivhuseffekten for fuld kraft kom på den politiske dagsorden (Nordisk Ministerråd, 1994: 6). På internationalt plan kunne der i disse år desuden observeres en stærkt stigende interesse i økonomiske policy-instrumenter på baggrund af neo-liberalismens fremfærd og en generelt øget interesse i markedsløsninger – en interesse som også kan spores i *Brundtland-rapporten* (Anderesen, 1994: 1, 2, 24). Samtidig levede de traditionelle miljøpolitiske instrumenter ikke op til forventningerne (Daugbjerg, 1998: 253; Pedersen, 1998) og dermed var vejen banet for de CO₂-afgifter, som indførtes i Finland, Norge, Sverige og Danmark i begyndelsen af 1990'erne. Man skal desuden ikke være blind for, at en vis *spill-over* effekt mellem de nordiske lande givetvis har gjort sig gældende. Endelig er der noget, som tyder på, at det har haft en vis effekt, at socialdemokratiske partier har været ved magten i de fire lande i den pågældende periode,³ idet der er en tendens til, at socialdemokratiske regeringer i højere grad end borgerlige regeringer indfører grønne afgifter, som også rammer industri-sektoren (Daugbjerg og Svendsen, 2001).

Afgifterne er ret forskelligt designede, men som det vil fremgå i det følgende, har de ét fællestræk: De har nedsættelses- og tilbageføringsordninger for industrien, som betyder, at denne sektor betaler en lavere afgift end andre. Staten tilbagefører provenuet på forskellig vis, for eksempel via støtte til renere teknologi eller via reduktioner i andre skatter og afgifter. I den forbindelse er det ret afgørende for de ramte erhverv, i hvor høj grad tilbageføringsordningen har en omfordelende effekt. Er den omfordelende effekt stor, vil der typisk være modstand mod afgiften (Daugbjerg, 1998: 256f.).

Variierende CO₂-afgifter er ifølge mange økonomer en inefficent løsning (se Pigou, 1920; se også Svendsen et al., 2000). Andre økonomer påpeger, at lande med små åbne økonomier, som de nordiske lande, er nødt til at have differentierede afgiftssatser, så længe konkurrerende lande ikke indfører CO₂-afgifter over for deres erhvervsliv, fordi man ellers risikerer, at energiintensive, konkurrenceudsatte virksomheder flytter til udlandet (se Skatteministeriet, 1996; SOU 1991-90). Dette argument forekommer fornuftigt, men man glemmer ofte nogle modargumenter, som kan nuancere debatten.

For det første er sammenhængen mellem afgifter og konkurrenceevne ikke så simpel, som industrien ofte gør den til. Flere virksomheder kan således overvælde en del af afgiften på deres hjemmemarkedspriser, hvis de ikke er i konkurrence med udenlandske virksomheder (Finansministeriet, 1999: 63). Endvidere er der forskere, som påpeger, at en streng miljøregulering kan medføre større produktionseffektivitet, fordi virksomhederne tvinges til en kritisk gennemgang af deres teknologi, processer og produkter, hvilket kan forbedre konkurrenceevnen (SOU 1997-11: 235ff.). Det understøttes for eksempel af en norsk evaluering af den høje CO₂-afgift på virksomhederne på kontinentalsokkelen: 70-80 pct. af de tiltag, som gennemførtes efter afgiftens indførelse, havde været lønsomme at gennemføre selv uden CO₂-afgiftens tilstedeværelse, men afgiften havde været en medvirkende årsag til, at virksomhederne var begyndt at fokusere på disse besparelser (ECON, 1994). Der er naturligvis en grænse for, hvor meget produktionseffektiviteten kan øges via højere afgifter, men eksemplet viser, at debatten om konkurrenceevne bør nuanceres.

For det andet kan der peges på, at beslutningstagerne ikke konsekvent følger konkurrenceevnelogikken, idet andre konkurrenceudsatte sektorer ikke får tilbageføring. Det gælder især transporterhvervene, som ofte betaler høje afgifter på benzin og diesel på trods af, at de er underlagt konkurrence.

Påstanden i artiklen er derfor, at afgifternes design ikke i så høj grad kan forklares med økonomiske faktorer, men at det snarere er en relativt simpel politisk forankret hypotese, som kan forklare, hvorfor afgifterne ser ud, som de gør: En stærk koalition af interesseorganisationer bestående af landsdækkende brancheorganisationer og fagforbund udøver lobbyisme, hvilket ændrer afgifternes design i løbet af den politiske beslutningsproces. I modsætning til denne koalition har for eksempel husholdningerne og bilisterne ikke den samme magt til at få ændret en afgift, og derfor ender de altid med en mere bebyrdende afgift end industrien.

Finland

Finland introducerede verdens første CO₂-afgift i 1990 og havde i den forbindelse en målsætning om at stabilisere CO₂-udslippet i perioden 1990-2000. International luft- og søfart og raffinaderierne, som i alt stod for 4 pct. af de samlede finske udslip, slap for afgiften, ligesom tørv, som også udleder CO₂ ved forbrænding og er en stor energikilde i Finland, var undtaget, fordi tørv betragtes som en fornyelig energikilde, hvilket i sig selv er problematisk, da fornyelsestiden er meget lang. Da industrien står for det største tørvforbrug, kan fritagelsen ses som en favorisering af industrisektoren, fordi den derved fik en lavere afgift end andre sektorer (Nordisk Ministerråd, 1994: 28; OECD, 1997: 176; Malaska et al., 1997: 13). De finske CO₂-afgifter ved indførelsen ses i tabel 1.

Der var stor forskel på transportsektorens CO₂-afgifter sammenlignet med husholdningernes og industrisektorens. Desuden kan det konstateres, at afgifterne på fuelolie og kul var meget moderate, hvilket kan forklares med, at Finland var det første land, som indførte egentlige CO₂-afgifter og derfor ikke har villet gå alt for langt. Da CO₂-afgiften generelt var meget lav, blev den også meget mere ensartet mellem husholdnings- og industrisektoren, end tilfældet var i de andre

Tabel 1. Finske CO₂-afgifter på udvalgte fossile brændsler, 1990

Brændsel	Sektor	\$/ton CO ₂
Blyfri benzin	Transport	34,0
Fuelolie	Industri/Husholdninger	1,7
Kul brugt i industrien	Industri	1,0

Kilde: Haugland et al., 1992:10.

nordiske lande. Til gengæld havde industrien en væsentligt lavere *energi*afgift end husholdningerne og transportsektoren (Haugland et al., 1992: 10).

I 1993 blev CO₂-afgiften fordoblet som led i en række afgiftsforhøjelser, hvis hovedsigte var at afhjælpe Finlands store økonomiske problemer. Samtidig indførte man en elektricitetsafgift, som blev tilbageført til den energiintensive industri for at sikre den internationale konkurrenceevne – tilbageføringen annulleredes dog fra og med 1994 (Sairinen, 1997: 9-11).

I 1997 blev et nyt afgiftssystem introduceret, hvilket indebærer en omlægning af CO₂-afgiften på fossilt brændsel til elektricitetsproduktion. Fra at være en afgift på brændslet blev afgiften nu ændret til at være en afgift på elektricitetsforbruget. Industriens sats er kun knapt halvt så stor som husholdningernes, og det betyder, at industrien nu betaler lidt mindre end tidligere, mens husholdningerne betaler væsentligt mere – der er visse tilskud til vindenergi (Statistics Finland, 1998: 40). Samtidig er ekstraafgiften på varmeenergi blevet lagt om, så den nu er en rendyrket CO₂-afgift på 70 FIM/ton CO₂, hvilket er en lille stigning i forhold til tidligere – afgiften for naturgas er dog kun 35 FIM i 1997, mens afgiften på tørv generelt kun er 11 FIM (Andersen et al., 2000). Sammenlagt betyder hele omlægningen, at husholdningernes afgifter stiger med 300 mio. FIM, mens industriens stiger med 250 mio. FIM – industrien får dog refunderet dele af afgifterne, så der reelt kun er tale om en relativt beskedne belastning på 165 mio. FIM (Statistics Finland, 1998: 40).

Det kan konstateres, at der ved indførelsen af den finske CO₂-afgift var tale om en afgift, som var relativt ensartet for forskellige typer af udslip, hvilket især skyldes, at afgiften var ret lav. Industrien havde dog et mere lempeligt afgiftsdesign end andre sektorer, hvilket går igen ved de forskellige reformer.

Norge

Norge fastsatte, som det første land i verden, en CO₂-målsætning i 1989 om stabilisering af udslippet i perioden frem til år 2000 (Stortingsmelding nr. 46 1988/89: 10). For at nå målet indførte Brundtlands AP-mindretalsregering CO₂-afgifter fra og med 1991. Afgiftsniveauet på benzin var 259 NOK/ton CO₂ (1400 NOK hvis man regnede energiafgiften med), 257 NOK/ton CO₂ på naturgas offshore, 226 NOK/ton CO₂ på olie offshore og 97-113 NOK/ton CO₂ på fyringsolier. Kul og koks pålagdes CO₂-afgifter på henholdsvis 124 og 94 NOK/ton CO₂ fra og med 1992. Alle afgifterne er løbende blevet opjusteret (Tenfjord, 1995: 178; NOU 1996-9: 198).

Afgiftssystemet havde – og har fortsat – en meget omfattende undtagelsesordning, idet visse, især energiintensive, virksomheder i vidt omfang var fritaget for CO₂-beskatning. Fritagelserne gjaldt blandt andet den energi, som benyttes som råstof i industrielle processer, gasforbrug i raffinaderier, flytrafik, fiskeflåden og kysttrafikflåden. Desuden betalte træmasse-, papir- og fiskemelsindustrien kun halv CO₂-afgift for fyringsolie (Nordisk Ministerråd, 1994: 29f.). Undtagelsesordningerne betød, at kun knapt 60 pct. af de norske udslip i 1995 var omfattet af CO₂-afgifter (St.prp. nr. 54 1997-1998: kap.3).

Afgifterne for 1998 fremgår af tabel 2, som viser, at der er ret store uligheder i CO₂-afgiftens størrelse for forskellige typer af brændsler. Transportsektoren er hårdt belastet med en høj afgift på benzin. Fyringsolierne har noget lavere afgifter, og visse industrier betaler kun halv sats, hvilket ikke fremgår af tabellen. Kul og koks ligger på nogenlunde samme niveau som fyringsolierne, men her er industrisektoren helt fritaget for afgift, idet de omfattende norske undtagelsesordninger fortsat er gældende. I budgettet for 1999 udvidedes afgiften en smule, idet indenrigs sø- og luftfart og supplyflåden nu også er omfattet. Til gengæld har regeringen foreslået, at olieindustriens CO₂-afgift på kontinentalsokkelen nedsættes med godt 20 pct. (St.meld. nr. 8 1999-2000: 100).

Tabel 2. Norske CO₂-afgifter, 1998

Brændsel	NOK/ton CO ₂
Benzin, fuld sats	384
Tung fyringsolie, fuld sats	143
Let fyringsolie, fuld sats	168
Kul til energiformål, fuld sats	183
Koks til energiformål, fuld sats	139
Olie på kontinentalsokkelen	336
Gas på kontinentalsokkelen	382

Kilde: St.prp. nr.54 1997-1998: kap. 3.

Sverige

Sverige vedtog ligesom Norge og Finland en målsætning om, at CO₂-udslippet skulle stabiliseres i perioden 1990-2000 (Nordisk Ministerråd, 1994: 30), og derfor indførtes pr. 1.1.1991 en CO₂-afgift på 250 SEK/ton CO₂. Samtidigt halveredes skattesatserne på brændsler, som hørte under den generelle energiafgift, og som havde været i kraft nogle år. Ligesom i Finland var der ikke CO₂-afgift på biobrændsler (herunder tørv) (Naturvårdsverket, 1997: 47). Den samlede effekt fremgår af tabel 3.

Indtil 1.1.1991 var der udelukkende en generel energiafgift, som i udgangspunktet var ens for alle sektorer, hvilket afspejles i 1990-kolonnen i tabel 3. For virksomhederne gjaldt det dog, at såfremt afgiften oversteg 3 pct. af produkter-

Table 3. Svensk CO₂-afgift samt generel energiafgift 1990-93

Brændsel	Sektor	Pris/ mængde	1990	1991-92	1993
Kul	Fremstillingsindustri	SEK/ton	460	850	200
	Serviceindustri		460	850	1030
	Husholdninger		460	850	1030
Olie	Fremstillingsindustri	SEK/m ³	1078	1260	230
	Serviceindustri		1078	1260	1460
	Husholdninger		1078	1260	1460
Naturgas	Fremstillingsindustri	SEK/k m ³	350	710	170
	Serviceindustri		350	710	855
	Husholdninger		350	710	855
Gasol	Fremstillingsindustri	SEK/ton	210	855	240
	Serviceindustri		210	855	1065
	Husholdninger		210	855	1065
El	Fremstillingsindustri	öre/kWh	5	5	0
	Serviceindustri		5	5	6,3-8,5
	Husholdninger		5	5	6,3-8,5

Kilde: Miljö- och Naturresursdepartementet, 1994: 43.

nes salgsværdi, refunderedes denne del direkte (Riksdagens Propositioner 1989/90: 111, 171).

Med indførelsen af den ret høje CO₂-afgift på 250 SEK/ton i 1991 var der fortsat lighed i beskattningen af de forskellige sektorer jf. tabel 3 (1991-92 kolonnen). Biobrændslernes afgiftsfritagelse kan dog betragtes som en favorisering af industrisektoren, da denne sektor stod for det klart største forbrug af disse brændsler (Energimyndigheten, 1998: tabel, 2, 3, 8). Desuden indførtes der visse lempelser for de meget energitunge virksomheder blandt andet i kraft af direkte tilbageføring af afgifter for energiforbrug over et vist niveau,⁴ og der blev store fritagelser indtil 1995 for de energiintensive gartnerier (Riksdagens Propositioner 1989/90-111: 151ff., 172; SOU 1989-83: 277; Miljö- och Naturresursdepartementet, 1994: 42f.). I kraft af fritagelsesordningerne blev der givet refusion til en del virksomheder. I 1992 indbetalte fremstillingsindustrien 3,6 mia. SEK i CO₂-afgifter – heraf tilbageførtes 1,2 mia. SEK via refusioner til 112 virksomheder, som ramte „loftet“ (Naturvårdsverket, 1997: 49f.). Samlet set var der dog klart tale om en øget bebyrdelse af den svenske fremstillingsindustri, selvom andre sektorer fortsat havde det hårdere.

Afgiftsforskellene mellem sektorer øgedes markant med reformen pr. 1.1.1993 (jf. tabel 3, 1993-kolonnen), hvor fremstillingsindustriens CO₂-afgift blev sat ned til 25 pct. af de andre sektorer, samtidig med at man droppede fremstillingsindustriens energiafgift. Konkret blev den normale CO₂-afgift sat op fra 250 til 320 SEK/ton CO₂, mens fremstillingsindustriens afgift blev sat ned fra 250 til 80

SEK/ton CO₂ (Miljö- och Naturresursdepartementet, 1994: 42). Effekten kan illustreres ved, at fremstillingsindustriens indbetalinger til CO₂- og energiafgift mindskedes fra 3,6 mia. SEK i 1992 til 0,5 mia. SEK i 1993, mens staten øgede indtægterne generelt via de højere CO₂-afgifter for andre sektorer (Naturvårdsverket, 1997: 48f.).

I 1996/97 gennemførte regeringen en ny reform (fremgår ikke af tabellen): Fremstillingsindustriens og erhvervsgartneriernes CO₂-afgift blev fordoblet, så den i dag ligger på 50 pct. af de andre sektors niveau; samtidig inflationsjusteres afgifterne hvert år. Afgifterne kommer dog ikke i nærheden af niveauet fra 1991/92. Som et plaster på såret blev afgiftsloftet sat ned til 0,8 pct. af produktets salgsværdi.⁵ Sammenlagt betyder den højere afgift og det lavere loft en øget byrde på fremstillingsindustrien i størrelsesordenen 500 mio. SEK pr. år (Riksdagens Propositioner 1996/97-29; Naturvårdsverket, 1997: 49f.).

Danmark

Danmark gik et skridt videre end de tre andre nordiske lande, idet man fra begyndelsen valgte at fokusere på et mål om 20 pct. reduktion i perioden 1988-2005 (Energiministeriet, 1990: 91).⁶ Som det sidste af de fire nordiske lande, men som det første EU-land, introducerede Danmark i maj 1992 en CO₂-afgift, som er bemærkelsesværdig derved, at det er første gang i Danmarkshistorien, at det lykkes at pålægge industrien en energiafgift (Enevoldsen og Brendstrup, 2000).

Afgiften blev på 100 DKK/ton CO₂ for husholdningerne, som til gengæld fik lempet energiafgifterne, og 50 DKK/ton CO₂ for momsregistrerede virksomheder og galdt ikke benzin og naturgas. Ud over den lavere afgift var der en række andre fordele for industrien: Der kunne opnås lettelser på 50-90 pct. af den del af afgiften, som eventuelt udgjorde mere end 1 pct. af virksomhedens bruttoindtjening; der var tilbageføring gennem tilskud til energibesparende foranstaltninger, og endelig var energiforbrug i international luft- og søfart, samt i raffinaderierne, helt fritaget for afgift. I princippet betød fordelene, at de energintensive virksomheder kun betalte en meget lille CO₂-afgift, som svarede til EU's minimumsafgift på fuelolie (Nordisk Ministerråd, 1994: 27; Folden et al., 1993: 76f.; Finansministeriet, 1995b: 21; Malaska et al., 1997: 17).

Afgiften blev ændret ret vidtgående i 1995, idet virksomhedernes satser forhøjedes; men de kunne reducere CO₂-afgiften, hvis de frivilligt indgik en treårig bindende aftale om at nedbringe udslippet af CO₂. Overholdes aftalen ikke, kan virksomhederne sanktioneres således, at de kommer til at betale den højere sats. Satserne optrappes gradvist frem mod år 2000.

Det fremgår af tabel 4, at jo tungere processer, der er tale om, desto mindre er afgifterne. Gennemsnitligt kommer virksomhederne til at betale ca. 100 DKK/ton, idet rumopvarmning udgør en del af virksomhedernes energiforbrug (Skatteministeriet, 1996: 24). Husholdningernes afgift er, når energiafgiften omregnes, 600 DKK/ton CO₂. Ud over reducerede afgifter i forhold til for eksempel husholdningerne får erhvervene lempelser på anden vis, idet der er fuld tilbageføring af statens provenu. Der sker dog en ikke uvæsentlig omfordeling mellem

Table 4. CO₂-afgifter for erhvervene i Danmark, 2000. DKK/ton CO₂

	Med aftale	Uden aftale
Tunge processer	3	25
Lette processer	68	90
Rumopvarmning		600

Kilde: Finansministeriet, 1995c: 5.

kapital- og arbejdskraftintensive virksomheder, idet en stor del af statens provenu tilbageføres gennem lavere arbejdsmarkedsbidrag (Finansministeriet, 1995c: 10-13).

Det er karakteristisk, at der ikke er den store afsmitning mellem Finland, Norge, Sverige og Danmark, når det gælder den konkrete udformning af CO₂-afgifterne, idet satserne og tilbageføringsordningerne er ret forskelligt udformet. Derimod er der en rød tråd i de fire landes bekæmpelse af CO₂-forureningen: Landene kommer på nogenlunde samme tidspunkt i begyndelsen af 1990'erne til at tilhøre den meget lille eksklusive skare, som har indført CO₂-afgifter – afgifter som er kendetegnet ved, at industrien får mere lempelige afgifter end andre sektorer via omfattende tilbageførings-, undtagelses- og nedsættelsesregler. Spørgsmålet er nu, hvilken mekanisme det er, som sikrer industrien de mere lempelige ordninger.

Interesseorganisationernes indflydelse

De nordiske landes policy-processer og politiske og administrative niveauer er kendetegnet ved at have en høj integration af de berørte interessegrupper (Christiansen og Lundqvist, 1996: 357). Forventningen vil derfor være, at interesseorganisationerne har haft væsentlig indflydelse på beslutningsprocesserne omkring CO₂-afgifternes design i Norden eller med andre ord, at den korporative forhandlingskanal har været en mere dominerende beslutningsarena end den parlamentariske kanal (Rokkan, 1966; Blom-Hansen og Daugbjerg, 1999: 205ff.). Den korporative kanal er kendetegnet ved, at den praktiske politik her udformes i et samspil mellem myndighederne og interesseorganisationerne. Det afgørende for beslutningernes udformning i den korporative kanal er derfor ikke vælgeropbakning – som i den parlamentariske kanal – men snarere de ressourcer som aktørerne råder over og bringer i spil i kampen om at opnå fordele (Blom-Hansen og Daugbjerg, 1999: 205). Blandt interesseorganisationerne kan det forventes, at erhvervsorganisationerne har været mere dominerende i den korporative kanal end miljøorganisationerne, blandt andet fordi de som regel har større økonomiske ressourcer at trække på (Christiansen, 1999: 153f.). Miljøorganisationerne har dog den fordel, at de beskæftiger sig med sager, der ofte vies stor opmærksomhed fra medierne og offentligheden (Christiansen, 1999: 153f.). Vi kan derfor, på baggrund af de beskrevne afgiftdesign, forvente, at miljøorganisationerne måske nok har haft en dagsordenfastsættende funktion,

men den politiske beslutning om den konkrete udformning af de grønne afgifter har især været domineret af erhvervsorganisationerne. Indflydelsen kan udøves både gennem formelle kanaler, som deltagelse i råd og arbejdsgrupper og gennem mere uformelt lobbyarbejde.

Finland

En finsk flertalsregering ledet af det konservative Nationale Koalitionsparti og med deltagelse af blandt andet Socialdemokratiet indførte en CO₂-afgift i 1990 – trods industriens og handelens modstand mod grønne afgifter – blandt andet fordi regeringen ikke ønskede at give partiet De Grønne et godt tema at gå til valg på (Sairinen, 1997: 6). I 1991 kom Finland ind i en recession, og den finske industris paraplyorganisation skærpede tonen overfor CO₂-afgifterne, idet man henviste til, at de traditionelle instrumenter var tilstrækkelige (Sairinen, 1997: 7f.). Denne kritik fik industrien mulighed for at rejse over for den tværministerielle miljøøkonomikomiteé, som var blevet nedsat i Miljøministeriets regi i 1991, hvor industriens brancheorganisationer og fagbevægelsen fik rådgivende status (Sairinen, 1997: 8f.). Alligevel blev de grønne afgifter til industriens irritation i 1993 øget under den konservativt ledede borgerlige flertalsregering, men der blev dog en vis tilbageføring for energiintensive industrier.

Valget i foråret 1995 gav Socialdemokratiet statsministerposten i en ny, meget bred flertalsregering med det konservative parti, Venstrefløjsalliancen, Det Svenske Folkeparti og De Grønne. De Grønne, som havde sat sig på miljøministerposten, sørgede for at få en omlægning af skattesystemet med i regeringsgrundlaget, således at indkomsts-katten skulle sænkes, mens grønne afgifter skulle forhøjes. Regeringen nøjedes dog i første omgang efter konservativt ønske med at forhøje benzinafgiften for 1996. I 1997 var det så meningen efter ønske fra De Grønne, at man skulle hæve de mere generelle grønne afgifter (Sairinen, 1997: 12).

Forslaget om afgiftsforhøjelser blev skarpt kritiseret af industrien, som plæderede for en elektricitetsafgift, som industrien skulle undtages fra (Sairinen, 1997: 13). Kritikken blev støttet af en stor del af fagbevægelsen, som opponerede stærkere i takt med, at afgifterne var blevet højere og økonomien forværret. Således kritiserede industri og fagbevægelse i en fællesudtalelse i 1994 de grønne afgifter for at skabe inflation og ledighed og for at have en negativ effekt på miljøinvesteringerne (Sairinen, 1997: 23). Endvidere udtrykte arbejdsgrupper i Finansministeriet og Ministeriet for Handel og Industri i diverse rapporter skepsis over for yderligere afgifter for industrien. Arbejdsgrupperne var karakteristiske derved, at de i meget høj grad var domineret af repræsentanter fra industrien og energiproducenterne, mens miljøorganisationerne ikke var repræsenteret i disse fora (Sairinen, 1997: 14ff.). I november 1996 blev det foreslået at omlægge afgiften til en forbrugsafgift, og afgiften steg med 3 pct. for husholdninger, landbrug og serviceydelse, men ikke for industri og erhvervs-gartnerier (Sairinen, 1997: 19).

Den finske industri er således ikke sluppet for CO₂-afgifter, men man har til gengæld fået lavere afgifter end andre sektorer, suppleret med diverse tilbage-

føringsordninger og undtagelser. Fortalerne for CO₂-afgifter – eksempelvis miljøorganisationer og repræsentanter for fornyelige energikilder – har modsat industrien haft meget ringe adgang til formel deltagelse i beslutningsprocessen (Sairinen, 1997: 24) og derfor meget ringe indflydelse. Industriorganisationernes koalition med fagbevægelsens organisationer har skabt grobund for en ret bred politisk opbakning, hvilket afspejler sig i, at både det konservative parti og dele af Socialdemokratiet støtter koalitionen synspunkter. Dermed bliver det svært at skabe flertal i det finske parlament for mere vidtgående afgifter over for industrien. Gennemgangen viser dog, at industrien ikke kan føle sig helt sikker, idet selv en rent borgerlig regering kan finde på at indføre grønne afgifter, hvis økonomien er inde i en recession (jf. 1993-reformen), men industrien kan som regel få kæmpet sig til et lempeligere design end andre sektorer.

Norge

I Norge begyndte erhvervslivets organisationer at argumentere imod CO₂-afgifterne i 1990, da først den borgerlige mindretalsregering og siden Arbeiderpartiets mindretalsregering overvejede at indføre afgifterne for industrien. Eksempelvis præsenterede metalindustriens brancheorganisation, Metallurgisk Industris Landsforening, en analyse, som viste, at hvis der indførtes en afgift på kul og koks, ville 19 fabrikker blive nedlagt i ferrolegeringsindustrien. I *Bergens Tidende* kunne man se et stort norgeskort med *industriens dødsliste*, hvoraf det fremgik, hvilke regioner i Norge, der ville blive hårdt ramt af lukningerne. Samtidig hævdede Norsk Hydro, at den norske aluminiumsindustri ville være udslettet ved årtusindskiftet, hvis der kom en afgift på naturgassen. Prosessindustriens Landsforening (PIL), som primært består af en række energitunge virksomheder, mobiliserede sammen med erhvervslivets hovedorganisation NHO og LO en kraftig kampagne mod afgifter på metalindustrien (Tenfjord, 1995: 181ff.; Kasa, 1999: 12). Resultatet blev en næsten ubetinget sejr for industrien, idet Arbeiderpartiet droppede afgiften på industrien, med en enkelt undtagelse: Der kom afgifter på offshore-virksomheden på kontinentalsokkelen.

Industrien fortsatte kampagnen mod CO₂-afgifter, fordi det såkaldte Miljøavgiftsutvalg – hovedsageligt bestående af embedsmænd – fortsat var i gang med at undersøge brugen af grønne afgifter. LO bakkede oftere og oftere op om industrien, hvilket formentlig især skyldes, at de energitunge erhverv traditionelt står stærkt i LO grundet deres høje organisationsgrad. Inden for NHO står Processindustriens Landsforening (PIL) ligeledes stærkt (Tenfjord, 1995: 184; Kasa, 1999: 14f.). Samtidig lød der højlydte røster imod industriafgifter inden for Arbeiderpartiets (AP) egne rækker, idet AP's afdelinger i nogle af yderregionerne frygtede tab af arbejdspladser (Tenfjord, 1995: 184), hvilket hænger sammen med, at de meget energiintensive virksomheder især er placeret i yderregionerne. Miljøavgiftsutvalget afgav da også en rapport i februar 1992 (NOU 1992-3), som industrien kunne være godt tilfreds med, og LO og NHO bakkede i en fællesudtalelse ved høringen op om udvalgets konklusioner. De to organisationer var enige om, at afgifterne helt skulle tilpasses internationalt niveau, og derved tog man afstand fra særnorske CO₂-afgifter. Årsagen

var, at organisationerne frygtede store tab af arbejdspladser – NHO mente således, at 30.000 arbejdspladser var i farezonen ved en afgift (Finansdepartementet, 1992). De hørte miljøorganisationer – Bellona og Naturvernforbundet – var stærkt kritiske over for udvalgets arbejde (Tenfjord, 1995: 185f.). AP-regeringens langtidsprogram for 1994-97, som blev fremlagt det følgende år, var klart i tråd med den energitunge industris og fagbevægelses holdning til CO₂-spørgsmålet, og regeringen valgte senere helt at droppe CO₂-målsætningen (Tenfjord, 1995: 130-131; Reitan, 1997: 317).

Kjell Magne Bondeviks centrum-mindretalsregering forsøgte i 1998 at udvide CO₂-afgiften, efter at flertallet i en såkaldt Grøn Skattekommission anbefalede en CO₂-afgift på 50 NOK/ton CO₂ for de afgiftsfrie erhverv. Tre af kommissionens medlemmer – nemlig repræsentanterne fra LO, NHO og Norsk Hydro – afviste forslaget (NOU 1996-9). Ud over disse tre bestod kommissionen af seks embedsmænd, seks repræsentanter fra forskningssektoren og én repræsentant fra Naturvernforbundet. Ved høringen, hvor Bellona ikke blev hørt, støttede Naturvernforbundet forslaget, mens LO og NHO var imod. Erhvervslivet stod dog ikke samlet, idet handels- og servicesektoren støttede forslaget (Finansdepartementet, 1996) – en støtte som skyldtes, at denne sektor ikke kunne se det rimelige i, at industrisektoren skulle have store undtagelser, mens andre sektorer betalte høje afgifter (Svendsen et al., 2000). Samme synspunkt fremførte transportsektoren (Kasa, 1999: 14).

Centrum-mindretalsregeringen foreslog en dobbelt så stor afgift som Grøn Skattekommission, men hele afgiften faldt til jorden, da et alternativt flertal uden om regeringen – bestående af AP, Høyre og Fremskrittspartiet – nedstemte forslaget. Forud havde der igen været en fælles kampagne fra PIL, NHO og LO, hvor alliancen henvendte sig til nogle af de mest centrale politikere i Stortinget, samt Stortingsmedlemmer fra regioner med megen tung industri (Svendsen et al., 2000: 13ff.; Kasa, 1999: 19). LO, PIL og NHO er grupper, som traditionelt støttes af henholdsvis AP og Høyre. Omvendt er der ikke nogen stærk tilknytning mellem de tre regeringspartier og den tunge industri (Kasa, 1999: 18). Endnu engang er miljøorganisationerne ret usynlige, da debatten drejes ind på konkrete instrumenter. Resultatet er, at store dele af den norske energitunge industri fortsat ikke er omfattet af CO₂-afgifterne. Olieindustrien på kontinentalsokkelen, som er af langt større økonomisk betydning for Norge end den energitunge industri organiseret i PIL, er formentlig ikke sluppet for afgifterne, fordi den ikke står lige så stærkt som PIL-virksomheder inden for de vigtigste organisationer, NHO og LO (Kasa, 1999: 21). Det har givetvis også haft betydning, at olieindustrien på kontinentalsokkelen ikke er så regionalpolitisk vigtig som PIL-industriene.

Sverige

Det svenske socialdemokrati har ikke haft de samme betænkeligheder ved CO₂-afgifter, som Arbeiderpartiet i Norge. CO₂-afgiften var oprindeligt relativt ensartet for forskellige sektorer. Afgiften blev udformet efter et forslag fra den såkaldte Miljöavgiftsudredning (MIA), som siden 1987 havde arbejdet på indfø-

relsen af grønne afgifter. På MIA's anbefaling indførte Sverige 1.1.1991 en CO₂-afgift i forbindelse med en større skattereform aftalt mellem den socialdemokratiske regering og Folkpartiet (Riksdagens Propositioner 1989/90-111). MIA havde deltagelse af politikere, embedsmænd og en del sagkyndige fra forskellige interesseorganisationer (SOU 1989-83) og var med Svenska Naturskyddsföreningens (SNF) deltagelse mere afbalanceret mellem industri- og miljøinteresser end eksempelvis de finske formelle indflydelseskanaler. SNF's indflydelse kan blandt andet henføres til, at organisationen har mange flere medlemmer end de finske miljøorganisationer⁷ og derfor repræsenterer ganske mange potentielle vælgere.

Forslaget blev sendt til høring ved en meget lang række myndigheder og organisationer. Paraplyorganisationen for svensk industri – Sveriges Industriförbund – var meget skeptisk over for forslaget: Afgiften var for høj og burde være koordineret med de andre EU-lande. Generelt udtrykte erhvervslivets organisationer utilfredshed med de høje afgifter i forslaget; omvendt fandt SNF, at afgiften burde være dobbelt så stor. LO kom ikke med nogen klokkeklar holdning til CO₂-afgiften, men påpegede, at kommissionen ikke havde kortlagt effekterne af en afgift grundigt nok. LO erklærede sig dog enig i, at økonomiske styringsmidler kunne være nødvendige (Miljø- og Energidepartementet, 1989). Regeringens lovforslag endte med i meget høj grad at stemme overens med MIA's anbefaling.

Flere faktorer var medvirkende til, at industrien blev pålagt en høj afgift i modsætning til eksempelvis den norske industri. For det første var der ikke den samme stærke koalition mellem fagbevægelsens og industriens organisationer som i Norge, hvilket gav den socialdemokratiske regering større spillerum i forhold til interesseorganisationerne. For det andet var der større parlamentarisk spillerum, idet forliget blev indgået med det ellers normalt industrivenlige borgerlige Folkpartiet, hvilket sandsynligvis kan forklares med, at hvis ingen borgerlige partier ville være med til at indføre afgiften, kunne Socialdemokratiet søge støtte hos Vänsterpartiet, hvilket indebærer en risiko for en afgift, der ville være endnu mere belastende for industrien.

Med den borgerlige mindretalsregerings reform pr. 1.1.1993 fik fremstillingsindustrien vidtgående lempelser. Optakten kom igen fra en kommission, men denne gang var der ud over embedsmændene udelukkende repræsentanter med interesser knyttet til den energitunge industri. Kommissionen blev nedsat af den tidligere socialdemokratiske regering med det udgangspunkt, at industrien skulle sikres rimelige konkurrencevilkår (SOU 1991-90: 3, 41), og resultatet blev en betænkning, som var meget gunstig for industrien. Ikke overraskende var det energiintensive erhvervsliv tilfreds med forslaget, mens miljøorganisationerne var imod det. LO anbefalede denne gang kraftigt de nedsatte afgifter for industrien, da det kunne sikre flere jobs og højere realløn (Finansdepartementet, 1991), hvilket skal ses i sammenhæng med den recession den svenske økonomi oplevede i begyndelsen af 1990'erne. Kombinationen af en borgerlig regering,⁸ LO-støtte og en kommission domineret af industrien betyder, at afgiftslempelsen ikke kommer som nogen overraskelse.

Efter at socialdemokraterne igen var kommet til magten i 1994, foretog de i 1997 en stramning, som påførte industrien CO₂-afgifter til en samlet værdi af 500 mio. SEK/år. Denne gang var det Centerpartiet, som ændrede holdning, idet partiet var med til at sætte afgifterne ned under den tidligere borgerlige regering. Igen havde Socialdemokratiet dog flere parlamentariske muligheder, da man enten kunne være gået til Vänsterpartiet eller til Miljöpartiet. Det er bemærkelsesværdigt, at lovforslaget ikke havde været genstand for den normale lovgivningsprocedure. Således blev forslaget udformet efter samråd med Riksskatteverket – der var intet kommissionsarbejde – og det var kun Sveriges Industriförbund, som uformelt fik lov at ytre sig, da der ikke var nogen formel høring. Regeringen fremhævede blot, at forslaget havde været kendt et stykke tid, hvilket gav andre berørte erhverv mulighed for at komme med indsigelser (Riksdagens Propositioner 1996/97-29). Lovforberedelsen var dermed mere lukket for interesseorganisationerne end tidligere. Industriförbundet var stærk modstander af forslaget og kritiserede skarpt, at der ikke havde været nedsat en kommission til at belyse konsekvenserne af afgiften (Industriförbundet, 1996).

Den svenske case er interessant derved, at LO ikke bakkede op om Industriförbundet ved afgiftens indførelse, hvilket sandsynligvis var med til at gøre afgiftsdesignet mindre lempeligt for industrien end i de andre lande, fordi Socialdemokratiet implicit havde LO's opbakning til en hård CO₂-afgift. Ved den borgerlige regerings reform var alliancen mellem fagbevægelse og industri etableret, og resultatet blev et lempeligt afgiftsdesign for fremstillingsindustrien. Den socialdemokratiske regerings reform var atypisk, fordi den blev trukket ned over hovedet på industrien, uden at interesseorganisationerne fik nogen reel mulighed for indflydelse, hvilket dels kan forklares med, at Socialdemokratiet stod i en stærk parlamentarisk situation, og dels med, at partiet ved at vælge forliget hen over midten sikrede sig, at der ville være større chance for, at afgiftsdesignet holdt under en eventuelt kommende borgerlig regering.

Danmark

Industrirådet i Danmark (indgår i dag i Dansk Industri) markerede sin modstand, da embedsmænd og politikere luftede afgifter som et muligt instrument til at opfylde CO₂-målsætningen, og rådet krævede at komme med i et eventuelt lovforberedende udvalgsarbejde (Folden et al., 1993: 40, 53). Samtidig styrkede Industrirådet positionen på en lukket konference i september 1990, hvor organisationen fik opbakning til et stort nej til isolerede danske miljøafgifter fra Danske Elværkers Forening og fra forhandlingskartellet CO-Metal (i dag CO-Industri) på fagforeningssiden (*Det Fri Aktuelt* 25.5.1991).

Efter folketingsvalget i december 1990 opstod en speciel parlamentarisk situation, hvor mindretalsregeringen, bestående af Konservative og Venstre, risikerede at få et „alternativt grønt flertal“ imod sig i miljøspørgsmål, idet Socialdemokratiet, Radikale og Socialistisk Folkeparti (SF) havde flertal uden om regeringen. Regeringen var meget utilbøjelig til at give indrømmelser i spørgsmålet om en CO₂-afgift, og derfor fremsatte det alternative flertal et beslutningsforslag om en generel afgift på 100 DKK/ton CO₂ (Folden et al., 1993: 52).

Da regeringen nogle måneder senere præsenterede et lovforslag, var afgiften halveret for industriens vedkommende, og der var tilføjet en række andre fordele. I den mellemliggende periode, hvor regeringen havde forberedt lovforslaget, var der foregået en heftig lobbyisme mod det alternative flertals beslutningsforslag: Industrirådet regnede ud, at 10.000 arbejdspladser netto ville gå tabt, ligesom man forudså lønfald ved de næste overenskomstforhandlinger. Mange virksomheder vendte sig via medierne mod afgiften – eksempelvis meddelte Aalborg Portland til Fondsbørsen, at de så sig nødsaget til at lukke, hvis afgiften blev vedtaget, og også de tre danske raffinaderier forudså snarlige lukninger. Der opstod tillige uro internt i LO, og SID sluttede sig til alliancen mellem Industrirådet og CO-Metal (Folden et al., 1993: 78ff.; *Det Fri Aktuelt*, 25.5.1991 og 7.6.1991; *Månedstbladet Press* nr. 85, 1992). Set i det lys er det ikke overraskende, at regeringen ændrede afgiftsdesignet, så det blev væsentligt mere lempeligt for industrien end oppositionens beslutningsforslag. Det kan derimod forekomme overraskende, at „det alternative flertal“ accepterede ændringen af beslutningsforslaget, men som Søren Riishøj (SF) har udtalt, var det sandsynligvis fordi, at der i Socialdemokratiet, og også blandt SF'erne, var en frygt for at gå imod fagbevægelsens ønsker (Folden et al., 1993: 77).

Da Schlüter-regeringen i januar 1993 trak sig tilbage oven på Tamilsagen, dannede Socialdemokratiet, Radikale, Centrumdemokraterne (CD) og Kristeligt Folkeparti en ny flertalsregering,⁹ og der gik ikke mange måneder, inden regeringen havde nedsat et embedsmandsudvalg, som fik til opgave at belyse øget brug af grønne afgifter over for erhvervene (Finansministeriet, 1993: 3). På baggrund af et diskussionsoplæg blev der afholdt en række møder med 24 erhvervs-, miljø- og forbrugerorganisationer. Hele syv af dem kan henregnes som miljø- og forbrugerorganisationer (Finansministeriet, 1994a: 5). Udvalget foreslog efterfølgende en kraftig forhøjelse til 200 DKK/ton CO₂ – dog med visse lempelige overgangsordninger (Finansministeriet, 1994a: 11f., 19f., 30).

Rapporten blev sendt ud til høring hos en række organisationer, og der blev iværksat en ny møderække. Undervejs i denne proces faldt flere af miljøorganisationerne fra som høringsberettigede/mødedeltagere, mens flere erhvervsorganisationer omvendt kom til, og alliancen mellem industrien og fagbevægelsen blev ret eksplicit, idet Dansk Industri og CO-Industri udarbejdede et fælles høringssvar, hvor de tog afstand fra forslaget. Udvalgets endelige oplæg til regeringen inkluderede to forskellige forslag, som var væsentligt mere lempelige end det oprindelige forslag om 200 DKK/ton CO₂; det ene inkluderede, på flere af erhvervsorganisationernes opfordring, brug af aftaler (Finansministeriet, 1994b, c, d; Finansministeriet, 1995a, b).

Efter at udvalget havde afleveret oplægget til regeringen, blev det drøftet med blandt andre Håndværksrådet og Dansk Industri (Larsen et al., 1997: 94), og LO støttede klart et system med aftaler (*Jyllandsposten*, 27.2.1995). Internt i regeringen gik bølgerne højt, fordi CD stillede sig på bagbenene over for forslag, som Dansk Industri ikke kunne give sin accept (Larsen et al., 1997: 94; Enevoldsen og Brendstrup, 2000). Disse forhold kan være forklaringen på, at da forslaget nåede det politiske niveau, foretog man endnu en gang markante æn-

dringer, idet regeringen modificerede udvalgets sidste model. Regeringen holdt fast ved målet om 20 pct. reduktion i perioden 1988-2005, men nu var aftaler blevet en central del af forslaget, idet afgiften blev reduceret væsentligt, hvis man frivilligt indgik en bindende aftale om CO₂-reduktioner (Finansministeriet, 1995c: 5). Det er interessant, at selvom der *ikke* blev indgået en aftale, ville afgiften også blive sat ned i forhold til udvalgets oplæg.

Skiftet over mod et mix af aftaler og lavere afgifter kan forklares med alliancen mellem Industrirådet/Dansk Industri og CD. Socialdemokratiet var ikke tilhængere af løsningen, men blev nødt til at sluge den for at opnå CD's accept (Enevoldsen og Brendstrup, 2000). Desuden er det sandsynligt, at LO's støtte til forslaget også har haft en vis indvirkning på Socialdemokratiets holdning.

Dermed tegner der sig det samme billede, som tidligere set: Kapital-arbejder-alliancen sikrer industrien et mere gunstigt afgiftsdesign end andre målgrupper. Ved den danske reform i 1995 havde alliancen igen mulighed for at påvirke regeringen direkte, mens man ved afgiftens indførelse i 1992 i højere grad var henvist til at søge indflydelse via en mediekampagne.

Konklusion

Finland, Norge, Sverige og Danmark indfører CO₂-afgifter i perioden 1990-92. En gennemgang af de forskellige afgiftsdesigns afslører, at der er store individuelle forskelle mellem landene, hvad angår satser og konkret udformning, men CO₂-afgifterne har ét karakteristisk fællestræk: De er alle udformet således, at industrien i forhold til andre målgrupper betaler væsentligt lavere afgifter, fordi afgiftsdesignet indeholder tilbageførings-, undtagelses- og reduktionsordninger.

En gennemgang af beslutningsprocesserne i de enkelte lande viser, at den korporative forhandlingskanal har været den dominerende beslutningsarena, idet den væsentligste årsag til lempelserne er, at en ressourcestærk alliance mellem landsdækkende industriorganisationer og fagforeningssiden kæmper mod CO₂-afgifterne, fordi de efter disse organisationers opfattelse medfører tab af arbejdspladser og omkostningsforøgelser.

Den komparative analyse af de fire nordiske cases viser, at alliancen mellem industriorganisationer og fagbevægelse sjældent formår at bremse CO₂-afgifterne helt – det er dog lykkedes den tunge norske industri via en meget stærk alliance – men lobbyismen resulterer i, at der udformes mere lempelige afgiftsdesign for industrisektoren end for andre sektorer. Dette sås meget tydeligt ved reformprocessen vedrørende den danske afgift 1993-95. Bakker fagbevægelsen ikke op om industrien, som ved indførelsen i Sverige og delvis ved den seneste reform, tyder det på, at industrien risikerer hårde afgifter, hvis der er en socialdemokratisk regering. Kapital-arbejder-alliancens generelle succes skyldes, at den ikke møder noget ligeværdigt modspil fra miljøorganisationerne, men især, at alliancen er så bred, at den som regel kan få opbakning fra både Socialdemokratiet og de borgerlige partier. De borgerlige partier vil typisk være lydhøre over for de landsdækkende industriorganisationers argumenter – den finske afgiftsforhøjelse i 1993 er undtagelsen – mens fagforeningssiden vil kunne få en konstruktiv dialog med de socialdemokratiske partier.

Noter

1. Jeg takker Det Strategiske Miljøforskningsprogram for den finansielle støtte og Stefan Brendstrup, Carsten Daugbjerg, Asbjørn Sonne Nørgaard og Gert Tinggaard Svendsen for konstruktive kommentarer. Artiklen er et delprojekt under et bogprojekt ved Carsten Daugbjerg og Gert Tinggaard Svendsen (Daugbjerg og Svendsen, 2001). Ansvar for artiklens indhold er naturligvis alene forfatterens.
2. Holland indførte en CO₂-afgift 1990 som en komponent i energiforbruget. Den hollandske afgift har mere haft karakter af et sekundært instrument, idet man indtil for nylig primært satte sig på at opnå CO₂-reduktioner via indgåelse af aftaler (Enevoldsen, 1998: 19-24). Afgiften er dog blevet væsentligt mere omfattende i 1999 (Ministry of Housing, Spatial Planning, and the Environment, 1998). Det sidste nordiske land - Island - har ingen CO₂-afgift (se Andersen et al., 2000).
3. I Danmark dog først fra 1993. Til gengæld var Socialdemokratiet med i det såkaldte „alternative grønne flertal“ i årene inden (jf. nedenfor).
4. Afgifterne måtte i 1991 højst udgøre 1,7 pct. af et produkts salgsværdi. 1992: 1,2 pct.
5. Den del af afgiften, som overstiger loftet på 0,8 pct., beskattes til gengæld nu i modsætning til tidligere - dog kun med 12 pct. af det generelle niveau (dvs. 24 pct. af industriens normale niveau).
6. I den forbindelse skal det dog bemærkes, at det generelt er lettere at reducere CO₂-udslippene i Danmark end i de andre nordiske lande. Danmark har et energisystem, som i meget høj grad er baseret på fossile brændsler, og det er derfor nemmere at substituere bort mod mere miljøvenlige energiformer (Nordisk Ministerråd, 1994: 24).
7. SNF havde ca. 160.000 medlemmer i 1999 (www.snf.se pr. 13.10.1999). De to største finske miljøorganisationer har tilsammen 40.000 medlemmer (Hermanson & Joas, 1996: 129f.).
8. Folkpartiet, som var forligsparti ved indførelsen af afgiften, var med til at ændre designet, hvilket styrker hypotesen om, at Folkpartiet i sin tid indgik forlig med Socialdemokratiet for at holde Vænsterpartiet uden for politisk indflydelse.
9. Som blev til en mindretalsregering efter folketingsvalget i september 1994.

Litteratur

- Andersen, Mikael Skou (1994). *Governance by green taxes - Making pollution prevention pay*. Manchester og New York: Manchester University Press.
- Andersen, Mikael Skou, Niels Dengsøe og Anders Branth Pedersen (2000). *Vurderinger af de grønne afgifters effekter i de nordiske lande: Resultater og metode-spørgsmål*. København: Nordisk Ministerråd. TemaNord 2000: 561.
- Blom-Hansen, Jens og Carsten Daugbjerg (1999). „Magtens organisering“, pp. 205-216 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering - Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk (1999). „Miljøpolitik og interesseorganisationer: Mellem anarki og integration“, pp. 146-162 i Blom-Hansen og Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk og Lennart J. Lundqvist (1996). „Conclusions: A Nordic Environmental Policy Model?“, pp. 337-363 i Peter Munk Christiansen (ed.), *Governing the Environment: Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*. København: Nordisk Ministerråd.
- Daugbjerg, Carsten (1998). „Power and Policy Design: A Comparison of Green Taxation in Scandinavian Agriculture“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 21, no. 3, pp. 253-284.
- Daugbjerg, Carsten og Gert Tinggaard Svendsen (2001). *Green Taxation: Politics and Efficiency in Environmental Regulation*. Basingstoke: Macmillan, forthcoming.

Noter

1. Jeg takker Det Strategiske Miljøforskningsprogram for den finansielle støtte og Stefan Brendstrup, Carsten Daugbjerg, Asbjørn Sonne Nørgaard og Gert Tinggaard Svendsen for konstruktive kommentarer. Artiklen er et delprojekt under et bogprojekt ved Carsten Daugbjerg og Gert Tinggaard Svendsen (Daugbjerg og Svendsen, 2001). Ansvar for artiklens indhold er naturligvis alene forfatterens.
2. Holland indførte en CO₂-afgift 1990 som en komponent i energiforbruget. Den hollandske afgift har mere haft karakter af et sekundært instrument, idet man indtil for nylig primært satte sig på at opnå CO₂-reduktioner via indgåelse af aftaler (Enevoldsen, 1998: 19-24). Afgiften er dog blevet væsentligt mere omfattende i 1999 (Ministry of Housing, Spatial Planning, and the Environment, 1998). Det sidste nordiske land - Island - har ingen CO₂-afgift (se Andersen et al., 2000).
3. I Danmark dog først fra 1993. Til gengæld var Socialdemokratiet med i det såkaldte „alternative grønne flertal“ i årene inden (jf. nedenfor).
4. Afgifterne måtte i 1991 højst udgøre 1,7 pct. af et produkts salgsværdi. 1992: 1,2 pct.
5. Den del af afgiften, som overstiger loftet på 0,8 pct., beskattes til gengæld nu i modsætning til tidligere - dog kun med 12 pct. af det generelle niveau (dvs. 24 pct. af industriens normale niveau).
6. I den forbindelse skal det dog bemærkes, at det generelt er lettere at reducere CO₂-udslippene i Danmark end i de andre nordiske lande. Danmark har et energisystem, som i meget høj grad er baseret på fossile brændsler, og det er derfor nemmere at substituere bort mod mere miljøvenlige energiformer (Nordisk Ministerråd, 1994: 24).
7. SNF havde ca. 160.000 medlemmer i 1999 (www.snf.se pr. 13.10.1999). De to største finske miljøorganisationer har tilsammen 40.000 medlemmer (Hermanson & Joas, 1996: 129f.).
8. Folkpartiet, som var forligsparti ved indførelsen af afgiften, var med til at ændre designet, hvilket styrker hypotesen om, at Folkpartiet i sin tid indgik forlig med Socialdemokratiet for at holde Vænsterpartiet uden for politisk indflydelse.
9. Som blev til en mindretalsregering efter folketingsvalget i september 1994.

Litteratur

- Andersen, Mikael Skou (1994). *Governance by green taxes - Making pollution prevention pay*. Manchester og New York: Manchester University Press.
- Andersen, Mikael Skou, Niels Dengsøe og Anders Branth Pedersen (2000). *Vurderinger af de grønne afgifters effekter i de nordiske lande: Resultater og metode-spørgsmål*. København: Nordisk Ministerråd. TemaNord 2000: 561.
- Blom-Hansen, Jens og Carsten Daugbjerg (1999). „Magtens organisering“, pp. 205-216 i Jens Blom-Hansen og Carsten Daugbjerg (red.), *Magtens organisering - Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk (1999). „Miljøpolitik og interesseorganisationer: Mellem anarki og integration“, pp. 146-162 i Blom-Hansen og Daugbjerg (red.), *Magtens organisering. Stat og interesseorganisationer i Danmark*. Århus: Systime.
- Christiansen, Peter Munk og Lennart J. Lundqvist (1996). „Conclusions: A Nordic Environmental Policy Model?“, pp. 337-363 i Peter Munk Christiansen (ed.), *Governing the Environment: Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*. København: Nordisk Ministerråd.
- Daugbjerg, Carsten (1998). „Power and Policy Design: A Comparison of Green Taxation in Scandinavian Agriculture“, *Scandinavian Political Studies*, Vol. 21, no. 3, pp. 253-284.
- Daugbjerg, Carsten og Gert Tinggaard Svendsen (2001). *Green Taxation: Politics and Efficiency in Environmental Regulation*. Basingstoke: Macmillan, forthcoming.

Det Fri Aktuelt.

- ECON (1994). *Virkninger av CO₂-avgift på olje- og gassutvinning i Norge. Delrapport 4: Sammendrag og hovedkonklusjoner*, Oslo: ECON.
- Energiministeriet (1990). *Energi 2000 – handlingsplan for en bæredygtig utvikling*, København: Energiministeriet.
- Energimyndigheten (1998). *Energiläget i siffror - Energy in Sweden. Facts and figures 1998*, Stockholm: Energimyndigheten.
- Enevoldsen, Martin (1998). *Joint Environmental Policy-Making and Other New Abatement Strategies for Industrial CO₂ Pollution. Austria, Denmark and the Netherlands*, Wageningen: Agricultural University.
- Enevoldsen, Martin og Stefan Brendstrup (2000). „Considering Feasibility and Efficiency: The Danish Mix of CO₂ Taxes and Agreements“, i Rolf Ulrich Sprenger og Mikael Skou Andersen (eds.), *Market-based Instruments for Environmental Management: Policies and Institutions*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Finansdepartementet (1991). *Remiss til SOU 1991-90*, Stockholm: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet (1992). *NOU 1992-3. Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene. Høringsuttalelser*, Oslo: Finansdepartementet.
- Finansdepartementet (1996). *NOU 1996-9. Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy svsselsetting. Høringsuttalelser*, Oslo: Finansdepartementet.
- Finansministeriet (1993). *Grøn reform og erhvervene – oplæg til embedsmandsudvalgets moderække med erhvervs-, miljø- og forbrugerorganisationerne om grønne afgifter og erhvervene*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1994a). *Grønne afgifter og erhvervene. Midtvejsrapport fra embedsmandsudvalget om grønne afgifter og erhvervene*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1994b). *Grønne afgifter og erhvervene – erhvervs-, miljø- og forbrugerorganisationernes hørings svar i høringen af rapporten om grønne afgifter og erhvervene*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1994c). *Grønne afgifter og erhvervene – materiale til moderækken med erhvervs- og miljøorganisationerne*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1994d). *Grønne afgifter og erhvervene – materiale til mødet med erhvervsorganisationerne den 14. december 1994*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1995a). *Grønne afgifter og erhvervene – referater fra embedsmandsudvalgets drøftelser med erhvervsorganisationerne*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1995b). *Grønne afgifter og erhvervene – oplæg til regeringen*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1995c). *Erhvervene og energien*, København: Finansministeriet.
- Finansministeriet (1999). *Evaluering af grønne afgifter og erhvervene*, København: Finansministeriet.
- Folden, Mette Marie, et al. (1993). *CO₂-avgiften i modvind – en analyse af interesseorganisationers mulighed for deltagelse og herunder brug af magt i den politiske beslutningsproces i Danmark*, Roskilde: Roskilde Universitetscenter.
- Haugland, Torleif, Åmund T. Lunde og Kjell Roland (1992). *A review and comparison of CO₂ taxes in the Nordic countries*, Lysaker: The Fridtjof Nansen Institute.
- Hermanson, Ann-Sofie og Marko Joas (1996). „Finland“, pp.103-177 i Peter Munk Christiansen (ed.), *Governing the Environment: Politics, Policy and Organization in the Nordic Countries*, København: Nordisk Ministerråd.
- Industriförbundet (1996). *Skrivelse angående energiskatter med anledning av regeringens propositioner 1996/97:1 och 29*, Stockholm: Industriförbundet.
- JyllandsPosten.*
- Åasa, Sjur (1999). *Social and political barriers to green tax reform. The case of CO₂-taxes in Norway*, Oslo: CICERO.
- Larsen, Carsten et al. (1997). *Grønne afgifter og erhvervene*, Roskilde: Roskilde Universitetscenter.

- Malaska, Pentti, Jyrki Luukkanen, Jarmo Vehmas og Jari Kaivo-oja (1997). *Environment-Based Energy Taxation in the Nordic Countries*, Helsinki: Ministry of the Environment.
- Miljö- och Energidepartementet (1989). *Remiss til SOU 1989-83 og 84*, Stockholm.
- Miljö- och Naturresursdepartementet (1994). *Så fungerar miljöskattar!*, Stockholm: Fritzes.
- Ministry of Housing, Spatial Planning, and the Environment (1998). *National Environmental Policy Plan 3* (downloaded fra www.minvrom.nl).
- Månedsbladet Press*.
- Naturvårdsverket (1997). *Miljöskatter i Sverige – ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken*, Stockholm: Naturvårdsverkets Förlag.
- Nordisk Ministerråd (1994). *Strategier og kostnader ved å oppnå klimapolitiske mål i Norden*, København: Nordisk Ministerråd.
- NOU 1992: 3. *Mot en mer kostnadseffektiv miljøpolitikk i 1990-årene*, Oslo: Statens Forvaltningstjeneste.
- NOU 1996: 9. *Grønne skatter – en politikk for bedre miljø og høy sysselsetting*, Oslo.
- OECD (1997). *Environmental Performance Reviews – Finland*, Paris: OECD.
- Pedersen, Anders Branth (1998). *Miljøadministrasjoner i Danmark og Sverige. Hvorfor er de så forskjellige – gør det en forskel?*, speciale, Århus: Institut for Statskundskab.
- Pigou, Arthur Cecil (1920). *The Economics of Welfare*, London: Macmillan.
- Reitan, Marit (1997). „Norway: a case of 'splendid isolation'“, pp. 287-330 i Mikael Skou Andersen og Duncan Liefferink (ed.), *European environmental policy. The pioneers*, Manchester og New York: Manchester University Press.
- Riksdagens Propositioner 1989/90:111, Stockholm.
- Riksdagens Propositioner 1996/97:29, Stockholm.
- Rokkan, Stein (1966). „Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism“, pp. 70-115 i Robert A. Dahl (ed.), *Political Oppositions in Western Democracies*, New Haven: Yale University Press.
- Sairinen, Rauno (1997). *The Formation of the CO₂-Tax Policy in Finland 1989-1996*, Hut, Finland: The Centre for Urban and Regional studies/University of Technology.
- Skatteministeriet (1996). *Skattepolitisk redegørelse*, København: Skatteministeriet.
- SOU 1989:83. *Ekonomiska styrmedel i miljöpolitiken*, Stockholm: Almänna Förlaget.
- SOU 1991:90. *Konkurrensneutral energibeskatning*, Stockholm: Almänna Förlaget.
- SOU 1997:11. *Skatter, miljø och sysselsättning - Slutbetänkande från Skatteväxlingskommittén*, Stockholm: Fritzes.
- Statistics Finland (1998). *Finland's Natural Resources and the Environment*, Helsinki.
- St.meld. nr. 46 1988-1989, Oslo.
- St.meld. nr. 8 1999-2000, Oslo.
- St.prp. 54 1997-1998, Oslo.
- Svendsen, Gert Tinggaard, Carsten Daugbjerg, Lene Hjöllund og Anders Branth Pedersen (2000). „Consumers, Industrialists and the Political Economy of Green Taxation: CO₂ Taxation in the OECD“, *Energi Policy* (forthcoming).
- Tenfjord, Alf-Petter (1995). *CO₂-saka: Økonomisk Interessepolitikk og miljøpolitiske målsetjingar*, Bergen: LOS-Senteret.