



GÖTEBORGS UNIVERSITET
STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN
MASTERPROGRAMMET I EUROPAKUNSKAP

DET BÄSTA FÖR MILJÖN, DET BÄSTA FÖR EUROPA?

*Europeiska kommissionens officiella argumentation i frågan
om EU-harmonisering av miljöskatter*

Masteruppsats i Europakunskap
Vårterminen 2011
Författare: Johan Gradeen
Handledare: Henrik Friberg-Fernros och Markus Johansson

Abstract

- Title:** Det bästa för miljön, det bästa för Europa? – Europeiska kommissionens argumentation i frågan om EU-harmonisering av miljöskatter
The best of the environment, the best for Europe? – European Commission's official arguments on EU harmonisation of environmental taxes
- Study:** MA thesis in European Studies
- Author:** Johan Gradeen
- Year:** Spring 2011
- Department:** Department of Political Science, Gothenburg University
- Tutors:** Henrik Friberg-Fernros & Markus Johansson
- Number of pages:** 80
- Summary:** This thesis tackles the subject concerning arguments as a conceptual basis for understanding the general strategy of the European Union Commission on issues concerning EU-harmonized environmental taxes, politically delicate and inter-governmental dependent. The Commission's official proposals, communications and other relevant documents are subject to inquiry, where the theoretical bases are that harmonized environmental taxes in the EU is an issue conceived as supported by academic debate, and where the institutional arrangement in relation to an European-national dimension alongside the discursive context, allows meaningful space for arguments.
- The study makes a distinction between substantial (environmental concerns in itself) and instrumental (other benefits, mostly economic ones) rationality as a foundation in various types of arguments.
- The study's main findings are that the Commission's official documents over the past 20 years, have been trying to keep a strong image of reason and knowledge based arguments for an EU-wide environmental tax reform. In particular, the types of arguments tend to appeal to the Member States by stressing the instrumental rationality in a European environmental tax reform, indicating the value of good arguments as a part of the Commission's main strategies. In sum, this may have further theoretical suggestions concerning questions of environmental and climate change policies in a European context or other more general studies relying on theoretical assumptions of logics of argument, legitimacy or studies of motives behind action strategies in politically sensitive issues such as taxation at supra-national level.
- Key words:** European Commission, environmental tax reform, climate change policy, environmental policy, political ideas, argumentation
Europeiska kommissionen, miljöskattereform, klimatpolitik, miljöpolitik, politiska idéer, argumentation

1. INLEDNING	- 3 -
2. EU:S VÄG MOT MILJÖSKATTER – EN SAMTIDSHISTORISK TILLBAKABLICK	- 7 -
2.1. FRÅGOR KRING MILJÖEKONOMI, KLIMAT OCH EU INOM AKADEMIN	- 10 -
3. MILJÖSKATTER, EU OCH ARGUMENTATION	- 15 -
3.1. MILJÖ, MARKNAD OCH POLITISK INTERVENTION.....	- 16 -
3.2. MILJÖSKATTER, MEDLEMSLÄNDER OCH EU-HARMONISERING.....	- 20 -
3.3. VAD LIGGER BAKOM ARGUMENTEN OCH VAD HAR DE FÖR KRAFT?	- 25 -
4. METOD OCH MATERIAL	- 30 -
4.1. AKTÖREN OCH TEXTEN.....	- 30 -
4.1.1. <i>Kommissionen</i>	- 30 -
4.1.2. <i>Val av material</i>	- 32 -
4.2. TOLKNING, FORSKARSUBJEKT OCH KONTEXT	- 32 -
4.2.1. <i>Idéer och argument – institutionsdynamik och problembild</i>	- 33 -
4.2.2. <i>Typargument och premisser</i>	- 35 -
4.3. SLUTSATSDRAGNING OCH GENERALISERING.....	- 37 -
5. EUROPEISKA KOMMISSIONENS OFFICIELLA DOKUMENT	- 39 -
5.1. FÖRSLAG	- 39 -
5.2. MEDDELANDE.....	- 47 -
5.3. ÖVRIGA DOKUMENT.....	- 57 -
6. MILJÖSKATTEARGUMENTEN PÅ FÖRNUFTETS VÅGSKÅL – SLUTSATS OCH DISKUSSION	- 64 -
6.1. DET BÄSTA FÖR MILJÖN OCH EUROPA: EN MESSIANSK INTEGRATIONSVISION? – TEORETISKA IMPLIKATIONER FÖR VIDARE FORSKNING	- 71 -
7. REFERENSER	- 74 -
7.1. PRIMÄRKÄLLOR	- 74 -
7.2. LITTERATUR OCH ÖVRIGA REFERENSER	- 75 -
8. SAMMANFATTNING	- 80 -

1. Inledning

Den ekonomiska tillväxtens ekologiska dimension har under de senaste decennierna medfört att politiska problembeskrivningar har fått en mer mångfacetterad karaktär. Separata lösningar på miljö- och tillväxtfrågor är med andra ord något som ligger ur tiden. Ett tydligt exempel där denna typ av beskrivning förekommer är klimatfrågan, vilken framför allt förknippas med energipolitik. En aktör som haft en framtonad och ambitiös hållning i detta sammanhang är *Europeiska unionens kommission* (Kommissionen):

The way forward for the EU is an integrated energy and climate change policy, as the burning of fossil fuels is a major contributor to climate change. EU leaders endorsed such a policy in March 2007. This demonstrates Europe's global leadership in tackling climate change while paving the way for the EU to increase its security of supply and strengthen its competitiveness. (Europeiska kommissionen 2007d:5)

Budskapet är här tydligt. Det ekologiskt och ekonomiskt hållbara innefattar såväl kampen för en bättre miljö som ekonomisk förstärkning av samhället genom säker energiförsörjning och förbättrad konkurrenskraft. I dagens globaliserade värld blir det härvidlag nästan ofrånkomligt med följdfrågan om vilken grad av internationellt eller regionalt samarbete som krävs för att på politisk väg möta utmaningarna. I det Europapolitiska sammanhanget kan denna frågeställning översättas till vilken grad av europeisk integrering som är nödvändig eller önskvärd. Detta gäller i högsta grad för marknadsharmonisering utifrån miljöekonomiska premisser.

Den politiska ambitionen hos alla EU:s medlemsländer, att möta miljöutmaningarna, har på en övergripande nivå exempelvis manifesterats i EU:s miljöhandlingsprogram (EAP), EU-ländernas ratificering av Kyotoprotokollet eller klimatmålen i den så kallade 2020-strategin.¹ Utifrån dessa mandat har EU:s strävan mot ett hållbart Europa inrymt flertalet politiska tillvägagångssätt. Ett speciellt instrument som ännu inte har en påtaglig utbredning i EU-politiken är *miljöskatterreformer*, vilket är en politik som har rest frågan om huruvida saken är en nödvändig del av övernationell gemenskapspolitik eller medlemsstaternas angelägenhet. Skatteinstrumentet är en fråga som på EU-nivå kräver att medlemsstaterna är enhälliga i Ministerrådet (Rådet). Men skattevägen har trots dessa begränsande omständigheter blivit ett konkret politiskt initiativ.

Hos Kommissionen finns en tydlig ambition att skapa en EU-omfattande reform där medlemsstaterna tillsammans harmoniserar och gradvis intensifierar miljöskatter, främst i syfte att uppnå minskade utsläpp av växthusgaser (exempelvis koldioxid), men där medlemsstaterna erhåller och omfördelar

¹ Det första miljöhandlingsprogrammet antog EG redan 1973 och det för studien senaste programmet, det sjätte, antogs av Europaparlamentet och Ministerrådet i juli 2002 och gäller fram till 2012. 2020-strategin var det övergripande politiska riktlinjerna som efter Europeiska rådets möte i mars 2007 tog över efter Lissabonstrategin, vilken redan då inte hade uppnått de mål om att EU skulle bli världens mest konkurrenskraftiga region med bibehållen social och ekologisk hållbarhet.

skatteintäkterna. Kommissionen är endast i *formell institutionell* mening initiativtagare till EU-lagstiftning och torde därför ha än mindre inflytande i fallet miljöskatter eftersom att denna typ av politik dessutom kräver ett enhälligt Råd. Utifrån denna gängse modellen av EU där rollerna är tydliga, är det intressant att Kommissionen under de senaste tjugo åren – mot bakgrund av de stora utmaningarna som miljö- och klimatfrågorna medför – varit mycket angelägen om att få till stånd en verkningsfull unionspolitik där just miljöskatten har ansetts vara ett mycket kostnadseffektivt tillvägagångssätt för att uppnå både miljö- och tillväxtmål. Men vilka alternativ har denna aktör haft i fråga om miljöskatteinstrumentet, då Kommissionen inte har någon formell beslutandemakt utan endast skulle vara den beredande makten? Vid en första anblick talar därför den institutionella dynamiken inom EU emot att Kommissionen satsar kraft på denna fråga eftersom att chanserna att få genomslag har visat sig vara betydligt mindre. Initiativen och dess förespråkande, som alltsedan 1990-talet betonat miljöskatten som ett av flera verkningfulla alternativ för EU:s gemensamma miljö- och klimatpolitik, bör därför i detta sammanhang bli betraktat som en del av en större och mer systematisk *argumentation*. En sådan metod, att genom goda argument framlyfta miljöskattealternativet som förnuftigt och effektivt, kan därmed utifrån resonemanget vara en framkomlig väg för Kommissionen i strävan mot en EU-harmonisering av miljöskatter. Om en gemensam miljöskattepolitik skulle vara bra för miljön och bra för Europa, vilket är en linje som Kommissionen driver, uppkommer frågan om vad det egentligen är som gör att idéerna – argumenten – är intressanta för medlemsstaterna. Vad är det specifikt i själva idén om en EU-harmonisering av miljöskatter som skulle kunna tala för att medlemsstaterna blir övertygade att detta är en önskvärd väg att gå?

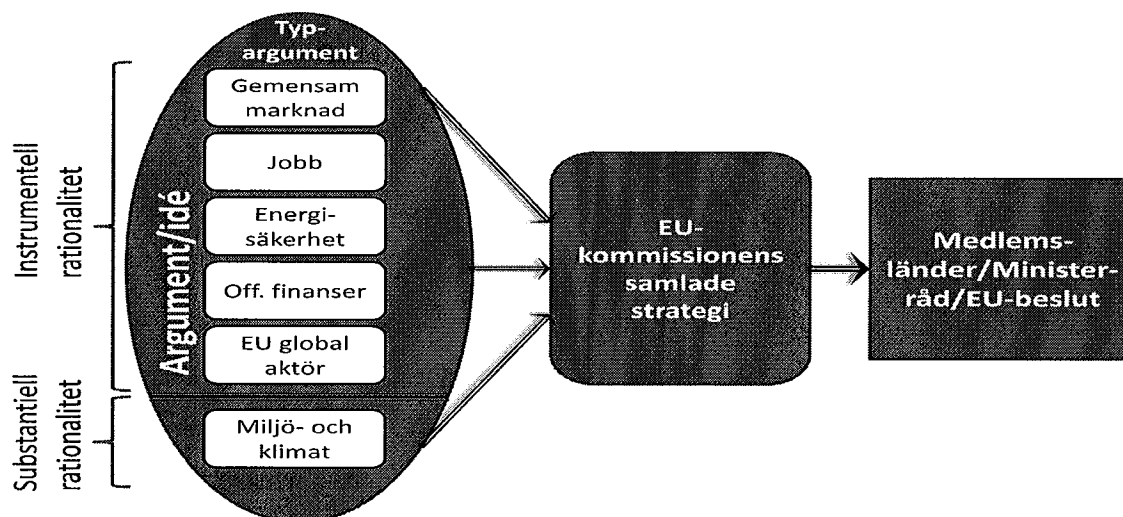
Om vi tittar närmare på de miljömässiga skälen återfinns främst minskade utsläpp och ökad resurseffektivisering som de positiva faktorer för ekosystemen globalt och lokalt – vilket kan definieras såsom idéer och argument kopplade till rena *miljömål* (där klimatfrågan tar stor plats).² Rationaliteten i detta argument har således ett substantiellt fundament i den mening att man med denna politik vill åstadkomma det bästa för miljön som i sig är värd att skydda. Men det finns också andra, mer instrumentella anledningar att betrakta denna typ av reform som önskvärd.³ Först och främst kan de inkomster som skatteinstrumentet genererar exempelvis användas till minskade skatter på arbete eller allmänt stärka en stats budget (i synnerhet i tider av finansiell kris). Saken handlar därmed om *jobb* eller *offentliga finanser*. En fördel kan därutöver vara att beroendet av billig importerad energi blir mindre om Europa till exempel energieffektiviserar eller i större utsträckning förlitar sig på inhemsk förnyelsebar energi, vilket skulle stärka *energisäkerheten*. Vidare vore det en vinst för Europasamarbetet om man skulle uppvisa egna konkreta och lyckosamma omställningar

² En genomgång av miljöskattens eventuella fördelar återfinns i kapitel 3.

³ Åtskillnaden mellan substansiell och instrumentell rationalitet utvecklas i kapitel 3 och 4.

från fossilbaserade energikällor till en mer ekologiskt hållbar ekonomi. I anslutning till EU:s ambition att vara den "globala ledaren" klimatförhandlingarna, skulle detta i sådana fall stärka EU som global aktör. Slutligen är harmoniseringen i sig något som kan vara av intresse för medlemsstaterna då det utifrån perspektivet om den *gemensamma marknadens* funktion, kan bli mer effektivt med gemensamma och koordinerade utformningar av miljöskatteinstrumentet, vilket antas generera ett så kallat "harmoniseringsmervärde".

Dessa sex områden kan också relateras till de bästa lösningarna för EU som helhet samt de bästa lösningarna för det enskilda medlemslandet, det vill säga att argumenten kan tolkas utifrån en europeisk-nationell dimension. Skulle dessa idémässiga eller argumentativa grunderna därmed kunna utgöra en del av Kommissionens handlingsstrategi i miljöskattefallet? Givet detta, går det att schematiskt kategorisera dessa skäl utifrån olika idealtyper av argument – så kallade typargument.⁴ I linje med den inledande beskrivningen om miljöskattefrågans sammanhang och den institutionella dynamiken, kan förloppet således illustreras följande enligt *Figur 1*, där Kommissionen använder argument och idéer i sin samlade strategi för att påverka medlemsstaterna.



Figur 1. Europeiska kommissionens handlande genom argumentation i miljöskattefrågan.

Proceduren låter sig knappast reduceras till denna förenkling men figuren lyfter fram en väsentlig poäng. Utifrån antagandet att det för Kommissionens räkning är meningsfullt att uppvisa fördelar i sin föreslagna politik, hävdar jag relevansen i att systematiskt beskriva vad det är i argumenten som gör att en EU-harmonisering av miljöskatter tilltalar medlemsstaterna. Med andra ord, går det att utifrån Kommissionens argumentation, tolka denna institution i termer av överstatlig entreprenör som genom idéfaktorn driver på en europeisk harmonisering av miljöskattereformer? Emellertid återfinns en stor problematik med att klarlägga idémässiga och argumentativa variabler såsom

⁴ Mer om typargumenten och den europeisk-nationella dimensionen i kapitel 3 (främst 3.1. och 3.2.) samt även om metoden i 4.2.2.

förklaringsfaktorer till beslutsfattandet i den komplexa dynamiken som EU-institutionerna utgör. Ändock är det rimligt att ställa frågan om den uttryckta politiken tilltalar argument om det gemensamma bästa för miljön och för Europa, eller om politiken såsom den framläggs också tenderar att tilltala andra intressen, framförallt ekonomiska sådana.

För att en sådan frågeställning ska ha relevans i Europaforskning bör man även utgå från att argumentation och politiska idéer är en del av en större diskurs som inverkar på aktörers positionering varifrån sedan utvecklingen eller kontinuiteten fortlöper. I det reducerade schemat som är beskrivet ovan skulle Kommissionen kunna utgöra något som kan beskrivas som en textproducerande diskursaktör. I detta fall innebär texterna Kommissionens *officiella politiska dokument* såsom förslag eller meddelanden, vilka är ett samlat uttryck för en hållning eller ett framförande av en mer eller mindre konkretiserad politisk idé.

Baserat på denna problemformulering blir studiens *syfte* därför att beskriva hur Kommissionen argumenterar. Denna tolkningsprocess kan även leda till en närmare förståelse av denna diskursaktör i den politiskt känsliga frågan som miljöskatter på Europanivå utgör.

För att vi ska kunna förstå det hypotetiska sambandet mellan (god) argumentering-handlingsstrategi-beslutspåverkan, räcker det inte med att endast ställa upp dessa variabler och fråga sig varför man väljer den väg man väljer och/eller i vilken utsträckning den ena eller den andra aktören påverkar utfallet. Formulandet av den politiska problembilden, idéerna bakom de politiska lösningarna och det sammanhang som tankarna manifesteras i hänger ihop med vidare förklaringar till Europas integration – vare sig den fördjupas eller stannar vid *status quo*.

Kommissionen, representant för "unionens allmänna intresse", och dess argumentation i frågan om EU-harmoniserade miljöskatter blir i studiens vidare och *utomvetenskapliga syfte*, del av en förståelsegrund för en eventuell fördjupning av "den gröna integrationen" i Europa, utifrån idé- och diskursperspektiv.

Beforskandet av miljöskattefallet på Europanivå utifrån dessa syften, kommer att styras av frågan om hur det går att tolka Europeiska kommissionens argumentation såsom ett budskap till EU:s medlemsstater i det miljö- och tillväxtpolitiska sammanhanget. Vilken är argumentationen och hur står dessa politiska idéer i relation till medlemsstaterna – där skatter i allmänhet och EU-harmoniserade skatter i synnerhet, ses som en politiskt mycket känslig fråga?

I en slutdiskussion kommer undersökningen även att generera uppslag till följdfrågor om specifikt Kommissionen såsom en eventuell företrädare av ett kunskapsunderbyggt offentligt förnuft med ett helhetsansvar för Europas miljö-, klimat-, tillväxt- eller energitmaningar och vad detta implicerar för medlemsstaterna som är de slutgiltiga beslutsfattarna.

2. EU:s väg mot miljöskatter – en samtidshistorisk tillbakablick

Denna studies undersökning av Kommissionens politiska dokument och argumentationen däri, följer en utveckling från förslaget om en gemensam koldioxidskatt 1992 fram tills 2011 då det kom ett förslag om tillägg till det minimidirektiv om beskattning på energi och elektricitet som antogs 2003. För denna studie är den omgivande kontexten, varur de idémässiga krafterna har fått sitt genomslag eller ratats, väsentlig för tolkningen av argumenten. Om man söker en djupare förståelse av idéer och arguments ursprung och sammanhang blir det nödvändigt att relatera dem till omgivningen och därför kommer här ett kortfattat försök till redogörelse av hur det har sett ut på detta område de senaste 20 åren.

Till att börja med finns det för närvarande en uttalad prioritet att göra en omställning till en grönare ekonomi vilket samtliga av EU:s 27 medlemsstater har ställt sig bakom. Senast genom den övergripande 2020-strategin men också i tidigare sammanhang, främst när man i Amsterdam 1997 skrev in principen om hållbar utveckling i EU:s fördrag. En mycket central metod är marknadsbaserade instrument där politiken går in i marknaden och skapar incitament till förändrat, mer miljövänligt, ekonomiskt beteende. Miljöskatter är ett sådant instrument men till detta hör även produktmärkning och utsläppshandel som fått stort genomslag i EU:s miljö- och klimatarbete.

EU ska förvisso bedriva politik för att uppnå önskvärda miljömål i anslutning till ekonomiska frågor och harmonisering av marknaden, men när det gäller skattefrågor krävs alltså ett enhälligt Råd.⁵ Utsläppshandeln har parallellt varit det marknadsbaserade instrument som haft en relativt lättare väg genom EU:s beslutsprocess. Den verkliga utsläppshandeln startade 2005 i samband med pilotfasen för det Europeiska systemet för handel med utsläppsrätter (*European Union Emission Trading Scheme*, EU ETS). Miljöskatter har i relation till utsläppshandeln haft mindre framgång, men existerat som ett alternativ. Kommissionens första förslag från 1992 om en gemensam koldioxidskatt i EU⁶ stoppades inte helt oväntat av Rådet. Därefter under de senaste tio till femton åren har utvecklingen av miljöskatter, såsom gemensam Europapolitik, tagit en mer försiktig bana. De konkreta resultaten har framför allt inneburit energiskattedirektivet (2003) samt direktivet om tung vägtrafik (Eurovignette 1999), men även i viss mån vattenramverksdirektivet (2000) som har inslag av miljöskatteprinciper. Dessa direktiv har emellertid blivit utsatta för kritik utifrån miljöperspektiv eftersom att de har ansetts vara väldigt måttliga i sina krav och därmed mindre verkningsfulla för en bättre miljö (se till exempel Ekins & Speck 2011:354 eller Bassi m.fl. 2009:7).

⁵ Denna tolkning av EG-fördraget artikel 175(2) är gjord av Bassi m. fl. (2009:48) och är även relevant för Fördraget om Europeiska unionen och dess funktionssätt, artikel 120 vilken i sin tur är styrd av artikel 3 där miljö- och hållbarhetskriteriet framgår tydligt i punkt 3.

⁶ Europeiska kommissionen (1992) "Proposal for a Council Directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy".

Frågan om vilket marknadsbaserat instrument som är mest effektivt och önskvärt blir mer öppen om man vidare tillför uppfattningen om att miljömålen inte kommer att nås *enbart* genom utsläppshandel. Till exempel ansåg Christoph Frei, generalsekreterare i *World Energy Council*, att EU ETS var ett principiellt användbart verktyg, men han konstaterade att effekterna har varit för låga mestadels på grund av att hushåll och transportsektorn inte var inkluderat.⁷ Jämte detta har intresserelaterade argument vuxit fram, inte minst i relation till jobbfrågan. Kärnan har i detta sammanhang varit att en miljöskattereform kan verka positivt både för miljön och tillväxten, då intäkter från skatt på miljöskadlig produktion och konsumtion kan lätta skatterna på arbete – en så kallad grön skatteväxling som på ekonomspråk sägs ha potential till en dubbel vinstutdelning (*double dividend*).

Den Europeiska miljöbyrån, *European Environment Agency* (EEA)⁸, gav för cirka 10 år sedan uttryck för en frustration över att miljöskattereformen inte användes i större utsträckning än vad den för tillfället gjorde: "Despite the strong theoretical arguments in favour of environmental taxes and the available evidence of their effectiveness, reluctance to expand their application is still widespread." (European Environment Agency 2000:10). Denna uppfattning om det substantiellt rationella för miljön och de potentiella ekonomiska vinsterna i miljöbeskattning delades även av EU:s klimatkommissionär, den före detta danska klimat- och energiministern, Connie Hedegaard som har uttryckt stöd för idén om just en EU-harmoniserad koldioxidskatt.⁹ Handling i detta sammanhang har under den sista tiden mynnat ut i Kommissionens förslag från 2011 om tillägg till det befintliga ramverket som ges av energiskattedirektivet från 2003.¹⁰

Harmoniseringen av den inre marknaden har varit en central dimension, mycket tack vare att det politiska engagemanget har lagts på att sammanlänka miljöskattepolitik såsom just en harmoniseringsfråga. Susanna Dorigoni och Francesco Gullí konstaterade efter 1990-talets misslyckande med att införa en EU-omfattande koldioxidskatt att:

⁷ Enligt energirådets kalkyler gav EU:s handelssystem endast en sänkning av utsläppen på 1,74 %, vilket kan ställas i relation till exempelvis Världsnaturfonden WWF:s rekommendationer om en 4 % årlig minskning för att uppnå målet om att begränsa den globala uppvärmningen till 2° Celsius (Friends of Europe 2009:9).

⁸ EEA, som är förlagd i Köpenhamn, är en av EU:s specialbyråer, en forsknings- och expertinstitution där EU står för finansieringen.

⁹ I en intervju med nättidningen Euractiv.com uttryckte klimatkommissionären sig på följande vis: "[I]f we, in the future, still want to protect our relatively expensive welfare societies in Europe, we will have to think of how it will be financed and be more sustainable than they are right now. I think most people would agree that we cannot increase taxes on labour, maybe we even have to decrease them if we are to be competitive. Maybe it would be a better idea to get some of your tax revenues from energy taxation, from resources- 'don't tax what you earn, tax what you burn'." Euractiv.com 26 juni 2010 "Hedegaard: 'Tax what you burn, not what you earn'."

¹⁰ Initiativet i fråga är Europeiska kommissionen (2011a) 169/3 "Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity".

Although fiscal harmonization represents one of the crucial steps in the process of economic integration, it is now clearly difficult to arrive at an agreement between the EU member states. In the attempt to overcome this difficulty the European Commission has tried to back up the process of harmonization by linking the advantages of harmonization itself with those connected with the protection of the environment. (Dorigoni & Gullí 2002:32)

Den gemensamma marknaden har utifrån detta perspektiv således en inbyggd rationalitet för miljön, men går det även att finna utmärkande instrumentell rationalitet utifrån ekonomiska eller nationella intressen? I fallet med det första förslaget om en EU-omfattande koldioxidskatt under 1990-talet har Andrew Jordan m.fl. (2003) visat att de främsta förespråkarna för detta förslag var Kommissionens Miljö- och Energidirektorat samt medlemsstaterna Danmark, Nederländerna och i viss mån även Tyskland (vilka själva kommit en bit på vägen med nationella miljöskatter). Lägg därtill Sverige och Finland, länder vilka var i färd med att ansluta sig till unionen samt vars miljöskattereformer kom tidigt. Dessa länder kunde därför antas ha intresse av en harmoniserad koldioxidskatt på Europainivå. Förslaget om en gemensam koldioxidskatt tolkades såsom att Kommissionen fick ett gyllene tillfälle – eftersom det bland annat växte en allmän insikt om klimatförändringarnas negativa effekter eller då frågan fördes upp på den globala dagordningen med toppmöten som Riotoppmötet 1992 – och agerade i egenskap av övernationell entreprenör med ett förslag som, med facit i hand, var mycket ambitiöst (Jordan m.fl. 2003:565-566).

En annan omständighet som gör frågan om miljöskattefrågor intressant utifrån det nationella kontra det europeiska perspektivet, är det globala sammanhanget. I synnerhet har den senaste utvecklingen av den globala klimatpolitiken, genom FN:s ramkonvention om klimatförändring (UNFCCC), varit en besvikelse på grund av uteblivna internationella avtal och genomföranden som utifrån ekologisk synvinkel är tillfredsställande. Intresset ligger i att om EU kommer i framkant i politisk och ekonomisk utveckling av den gröna omställningen, öppnar detta upp för en starkare (normativ) global maktställning. Att vara den ledande aktören i kampen mot klimatförändringarna är även en officiell hållning från EU och dess medlemsstater.¹¹ Som det ser ut nu är det emellertid en bra bit kvar för att denna ambition ska förverkligas. Exempelvis var Köpenhamnsmötet 2009, som skulle skapa ett avtal som ersatte Kyotoprotokollet från 1997, en klar tillbakagång för EU:s ambitioner att vara en "global ledare" i uppbyggnaden av framtidens internationella klimatregim. Samtidigt kvarstår, efter Kyotoprotokollets era, efterfrågan av politiska och teknologiska metoder för att uppnå en *low-carbon economy* (Haug & Berkhout 2010:26-27).

¹¹ För en diskussion om denna tidiga ambition där just Kommissionens var drivande, se Knill & Liefferink 2007:134f.

Omständigheten att EU har haft en uttalad ambition att vara global ledare i de internationella klimatförhandlingarna (och i den globala miljöpolitiken i allmänhet) är en aspekt som tveklöst har drivit EU till att vidareutveckla integrationen rörande hållbar utveckling, vilket också kan beskrivas som ett argument i sig.

Men för att utgångspunkten att Kommissionen har haft argument och idéer som betydande grund i sin strategi angående miljöskatter, ska ha någon förankring i en verklighet, blir det motiverat att se närmare på vad det skrivits om i ämnet inom akademien under den valda perioden.

2.1. Frågor kring miljöekonomi, klimat och EU inom akademien

Uppsatsens problemområde berör flera olika akademiska fält; marknadsbaserade instrument i energi- och miljöpolitik, EU:s miljö- och klimatpolitik under knappt 20 år, vilken institutionell roll Europeiska kommissionen kan ha spelat i detta sammanhang, samt i viss mån också betydelsen av argumentering i internationell politik. Diskussioner om miljöskatt har stark koppling till tekniska frågor samt ekonomiska och miljömässiga perspektiv. Därför bör man försöka fånga in huvuddragen i den kunskapsintensiva diskurs som kan tänkas ligga till grund för en argumentering av miljöskatter.

Kommissionens första förslag från 1992 om koldioxidskatt samt införandet av miljöskattereformer i tidiga europeiska länder (Danmark, Sverige, Finland och Nederländerna) har varit vanligt förekommande forskningsteman (Muller 1996, Ekins & Speck 1999, Interweis m.fl. 2002, och Jordan m.fl. 2003). I anslutning till den globala klimatpolitiken med FN:s Klimatkonvention som landmärke, har den miljöekonomiska debatten mestadels kretsat kring de marknadsbaserade instrumentens effekter och skillnaderna mellan miljöskatter och utsläppshandel. Kostnadseffektiviteten är här en central aspekt vilken också ses som en förutsättning till att marknaden ska anpassa sig till miljömässig hållbarhet. I detta ingår en väl utförd design av de marknadsbaserade instrumenteten och regleringarna, vilka inte bör överlappa varandra.¹²

De två alternativen skatter och utsläppshandel har allmänt sett varit föremål för undersökning, där de politiska hindren för skatter ses som större än handel med utsläppsrätter.¹³ Själva utsläppshandelns problem och möjligheter är också ett forskningsområde. Svårigheterna med utsläppshandel har exempelvis varit snedvridna priser samt att utsläpp och resursanvändande inte alltid är specifikt

¹² En tydlig översikt av denna aspekt på miljöekonomin ger Nicholas Stern (2008) i sin artikel "The economics of climate change".

¹³ Forskning som lyfter fram både det som kan betraktas som substansiell respektive instrumentell rationalitet i miljöskatt återfinns hos Kenneth P. Green m.fl. (2007) "Climate change: caps vs. taxes", J. Peter Clinch m.fl. (2006) "Environmental and wider implications of political impediments to environmental tax reform" samt Johan Albrecht (2006) "The use of consumption taxes to re-launch green tax reforms". Forskning som också stödjer ett förläggande av detta instrument på EU-nivå har bedrivits under ledning av Paul Ekins & Stefan Speck (2011) i antologin *Environmental tax reform (ETR): A policy for green growth*.

lokaliserade.¹⁴ För EU ETS förklarades de initiala problemen främst utifrån ett alltför fluktuerande koldioxidpris (Skjærsteth & Wettestad 2010:102) eller brist på information och insyn i utsläppsrapporteringen från varje industri samt exkluderingen av vissa sektorer i handelsbasen (Andrew 2008:397-399).

Miljöskattereform i ett Europapolitiskt sammanhang är dock inte ett övergivet forskningsfält i dagsläget. En översikt av miljöskattens principer, potential och erfarenheter i ett europeiskt sammanhang ges i antologin *Environmental Tax Reform (ETR): A Policy For Green Growth* redigerad av miljöekonomerna Paul Ekins och Stefan Speck (2011). Ekins har under åren utvecklat en stark förespråkan för miljöskattereform och var även medlem i den brittiska kommissionen om grön skattereform, *Green Fiscal Commission*, vilkens slutsatser var att skatter var ett kostnadseffektivt sätt att göra ekonomin grönare (Ekins 2010).

Att miljöskatter överlag har varit *de facto* exkluderad från EU:s möjligheter med energi, miljö- och klimatpolitik på grund av vetorätten i dessa frågor, ses även som en förklaring till att energiskattdirektivet från 2003 blev urvattnad och i princip otillräcklig för verklig reduktion av koldioxidutsläpp (Rusche 2010:6350).

Otillräckligheten, utifrån miljöperspektiv, i en generell utsläppshandel är också ett tema där miljöskatter ses som ett nödvändigt komplement. Aldy m.fl. (2008:28) uttrycker problemet så här: "Until allowance systems are well designed and have proven to stand the test of time, the revenue-neutral CO₂ tax remains an attractive alternative, and possibly the more likely policy to facilitate the durable and substantial agreement needed to seriously slow global warming over the coming decades." Men fortfarande är det utsläppshandeln som fått störst genomslag i EU.

I relation till detta förklarar Braun (2009:473) att genomförandet av EU ETS till stor del berodde på att EU misslyckats med att introducera en koldioxidskatt, men även på den politiska viljan att implementera åtaganden i Kyotoprotokollet, i synnerhet efter USA:s tillbakadragande i ratificeringsprocessen 2001.¹⁵ Mot denna bakgrund är det värt att kontrastera Kommissionens agerande under de senaste decennierna i frågan. Skjærsteth & Wettestad (2010) gör tolkningar utifrån intergovernmentalistiskt och multi-level-governance perspektiv, och menar att Kommissionen verkade som en överstatlig entreprenör i det inledande bygget av EU ETS, genom initiativ, utveckling av kunskap samt

¹⁴ Kärnan i problematiken berörs till exempel av Ross Garnaut (2007) "Will climate change bring an end to the platinum age" och Katri Kosonen & Gaëtan Nicodème (2009) "The role of fiscal instruments in environmental policy".

¹⁵ Utsläppshandeln hade generellt mer gynnsamma förutsättningar då detta politikområde endast krävde en kvalificerad majoritet baserat på EU-fördragets artikel 175 (1). Jämför även med Miranda A. Schreus & Yves Tiberghien (2007:24) "Multi-level reinforcement: explaining European Union leadership in climate change mitigation".

samlade av stöd från intressenter.¹⁶ Att Kommissionen beskrivs som en övernationell entreprenör tangerar dess inflytande som kan beskrivas som en agent skapad av medlemsstaterna.

Kommissionens allmänna inflytande över EU-politiken och den europeiska integrationens framsteg, bakslag eller kontinuitet har varit ett vida forskningsfält.¹⁷ Kommissionens roll och dess grad av inflytande (vanligtvis gentemot medlemsstaterna) är ett frekvent förekommande tema. I en närmare studie av den fria rörligheten av arbetskraft menar Dionyssi Dimitrakopoulos, att Kommissionen jämte EG-domstolen har kunnat begränsa medlemsstaters exekutiva befogenheter (Dimitrakopoulos 2001). Kommissionen makt att påverka Rådet i frågor om marknadsharmonisering blir i detta sammanhang därmed ett intressant frågeområde. Susanne K. Schmidt (2000) menar till exempel att Kommissionen har haft betydande inflytande i harmoniseringsfrågor, antingen via tryck på medlemsstater som har ett inrikes tryck på att liberalisera en sektor, eller via hot om brott mot marknadsprinciperna där Kommissionen iklar sig rollen som fördragets försvarare och administratör. Men att driva denna tes i frågan om positiv integrering av skatter (gemensam höjning av skatter) blir ändå lite problematisk då skatten är känsligare än exempelvis teknisk standardharmonisering eller öppnandet av marknader för fri konkurrens. Det som åtminstone kan antas är att det finns en uppfattning inom Kommissionen om att man har betydande mer inflytande än den formella roll man är tilldelad såsom initiativtagare till EU-lagstiftning.

Detta kan vara fallet i det miljöpolitiska sammanhang där man har belyst Kommissionen som en utmärkande aktör. Bland annat menade Mark Pollack att expansionen av EG:s miljöpolitik i betydande utsträckning kunde härröras från en funktionell spillover-effekt orsakad av konkurrens-krisen på 1980-talet. Den politiska spillover-effekten var dock mindre där Kommissionen samt Europaparlamentet i lägre utsträckning verkade som övernationella entreprenörer. Men detta var undantaget av en rad utvecklingsprogram, vilka bland annat var miljöpolitiska (Pollack 1994:125-126; 139-140). I linje med Fritz Sharpfs teorier om output-legitimitet, har Pollack & Hefner-Burton vidare utvecklat studiet av Kommissionen genom att se till Generaldirektoraten och dess inflytande genom växelvis integrerande av politiska frågor och politiska incitament (Pollack & Hefner-Burton 2010:289). Här återfinns alltså sammanlänkningen av politikområden, vilket är mycket karaktäristiskt för exempelvis klimatfrågan. Om skattefrågan har kunnat integreras på ett framgångsrikt sätt är ännu inte klarlagt, men frågan får liv efter en titt på mer okonventionella forskningsresultat.

¹⁶ Jon Birger Skjærsteth och Jørgen Wetttestad (2010:112) "Fixing the EU Emissions Trading system? Understanding the post-2012 changes".

¹⁷ En generell översikt av Kommissionens roll ger Niel Nugent i sina två läroböcker *The government and politics of the European Union* (2010) samt *The European Commission* (2001). För denna studies del är dessa översiktsverk betydande i den grundläggande institutionella roll som Kommissionen tillskrivs såsom ett kollektiv med enhetligt budskap utåt i fråga om initiativ till konkret EU-politik.

Att de överstatliga institutionerna har inflytande över medlemsstaternas skattepolitik är nämligen tesen hos Phillip Genschell och Markus Jachtenfuchs (2010). Utifrån ett multi-level-governance-perspektiv frångår de den gängse uppfattningen om att det är medlemsstaterna som besitter den fulla makten att beskatta. De utmanar på så vis uppfattningen om att EU inte har inflytande över den nationella beskattningsrätten, med stöd i deras undersökning av den historiska utvecklingen från 1950-talet. Utifrån detta historiska perspektiv har EG/EU uppvisat en ökning av regelverk som har inflytande över medlemsstaternas utformande skatter och ibland även dess nivåer. Huvudargumentet berör de övernationella institutionernas inflytande över marknadsfrågor – där bland annat miljöområdet ingår. När det gäller politik om den inre marknaden som oftast är tekniskt komplicerad med en liten politisk framtoning har institutioner som Kommissionen, enligt Genschell & Jachtenfuchs, mandat att bedriva inflytelserik politik som i sin tur påverkar medlemsstaternas beskattningar. Denna forskning är ett exempel som inte direkt kan härledas till just miljöskatten eftersom att det då är fråga om en formell harmonisering och följaktligen också en höjning av skattesatser på miljöskadlig verksamhet. Det som ändå är intressant är att skatt på EU-nivå inte är något tabubelagt vilket får konsekvenser för studiet av argument och betydelsen av idéfaktorn.

Mot att det är rena maktintressen som styr utgången av politiken, i synnerhet när det gäller internationella samarbeten, finns deliberationsteorin som menar att det förutom rent "köpslående" i förhandlingar, även finns utrymme för goda argument. En framstående figur i denna skola är Thomas Risse vars teorier i korthet går ut på att politiska samarbeten kan vid sidan om konkurrensinriktade intressestrider, även styras av parternas övertalning genom goda argument.¹⁸ Daniel Naurin (2007) har exempelvis bedrivit forskning om Rådet, med användning av denna modell att egenintressen kan samverka med argument för bättre och gemensam förståelse för frågor i beslut på EU-nivå.

Naturligt är att miljöskattereformer och dess för- och nackdelar är föremål för undersökning i flertalet discipliner, vilket också blir grundläggande för såväl denna studies behandling av argumenten, som själva Kommissionstexternas tolkning av frågan. Aktören som sådan och dess inflytande i EU:s miljöpolitik är därutöver ett problemområde som, ofta utifrån perspektivet multi-level-governance, har förklarats i termer av en överstatlig entreprenör i spridandet av politiska idéer, där policy-nätverk varit centrala i bredare förklaringsansatser. Att se de överstatliga institutionerna som på lång sikt driver utvecklingen av skattepolitik, är förstås också intressant i fallet miljöskatter som varit på tapeten i drygt tjugo år. För min egen kännedom saknas däremot forskning om just miljöskatter på EU-nivå där argumentaspekten om det gemensammas bästa eller miljöns bästa, ställs i relation till instrumentell rationalitet genom tolkade beskrivningar av manifesta uttryck från

¹⁸ För denna studies ändamål har principerna från denna skolbildning hämtats ifrån Thomas Risse (2001) "Let's argue! Communicative Action in World Politics" samt Ulbert m.fl. (2004) "Arguing and Bargaining in Multilateral Negotiations".

Kommissionen. Detta bidrar till att uppsatsens beskrivande syfte motiveras för Europaforskningen, men också än mer då en djupare förståelse av argumenten kan ge uppslag till vidare studier av förklaringar utifrån idéfaktorn. Hur frågan därmed kommer att angripas teoretiskt blir beskrivet i nästkommande avsnitt.

3. Miljöskatter, EU och argumentation

Ovan redogjorda sammanfattning av situationen bör nu kompletteras med att närmare gå in på området i syfte att få en teoretisk grund till de sex olika typerna av argument som antas kunna utläsas ur argumenteringen. Kapitlet går i stort igenom vilka idéer som understödjer argumenten, vad som karakteriserar den nationella-europeiska dimensionen, samt i vilken diskursiv kontext som argumentering kan få verklig betydelse. Den tes som undersökningen baserar sina tolkningar utifrån går kortfattat ut på att argument för miljöskattereform har en framhävd hållbarhet, vilket tydliggörs med hjälp av typargumenten, samt att det har ansetts vara meningsfullt för en aktör som Kommissionen att argumentera i denna typ av fråga.

Till att börja med är det ändå väsentligt att göra en distinktion mellan miljöskatter och de "traditionella" skatterna som är socioekonomiskt allokering. Man beskattar en verksamhet på grund av att den är miljöskadlig och de inkomster som de genererar är inte i lika stor utsträckning det huvudsakliga målet med en skatt, såsom skatt på arbete eller kapital kan tänkas vara. Denna punkt berör frågan om EU:s eventuella expansion i skatteområdet är mer sannolik i fallet med miljöskatter, som kan tänkas utgöra en "gråzon" mellan samarbetets gemensamma problemlösning och nationell suveränitet där det europeiska respektive nationella perspektivet inte helt är glasklart.

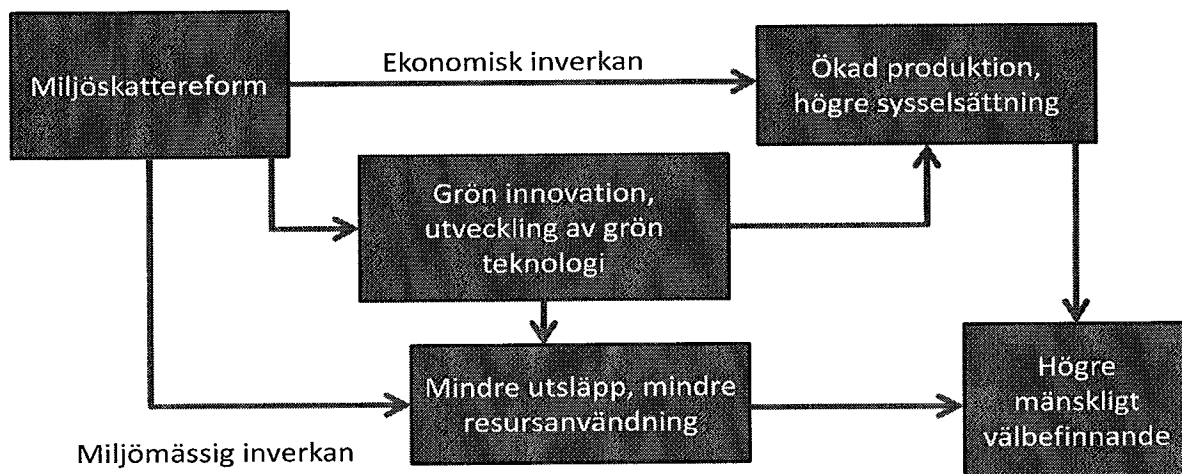
Miljöskattens distinktion gentemot "traditionella" skatter, är väsentlig för definieringen av typargumentens grundläggande rationalitet. Eftersom studien i huvudsak koncentrerar sig på politik som syftar till att tackla utmaningen med hållbar ekologisk utveckling – hållbar miljö – ses miljöskälet såsom en *substantiell rationalitet*, vilkens positiva effekter inte kan utpekas åt någon specifik utan mer åt en allmän vinst. De fem övriga argumenten tenderar att i högre grad utgå från en *instrumentell rationalitet* då deras preferenser mer klagör tydliga vinster för medlemsstaterna och/eller dess invånare, oaktat de eventuella förbättringarna för själva miljön. Gränsområden uppkommer givetvis av detta. Till exempel vid argumentet om EU som stark global aktör, vilket skulle vara av intresse för enskilda medlemsstater men då med en mer komplex sambandskedja än låt säga jobbarargumentet som pekar på en tydligare instrumentell rationalitet. Än mer anledning finns därmed att göra en poäng av en abstrakt åtskillnad mellan nationens direkta politiska och ekonomiska intresse och det intresse som kan härledas ur rationaliteten i gemensamma tillvägagångssätt för omstruktureringen till det hållbara industrisamhället (bland annat fritt från kolbaserade energikällor men ändå med jobbskapande ekonomi). Denna konstruktion är emellertid inte vattentät då det rimligtvis kan vara rationellt för en medlemsstat att på längre sikt få ett hållbart samhälle – i detta sammanhang att EU får fram effektiva harmoniseringsmetoder för att bemöta både miljö- och tillväxtutmaningar.¹⁹

¹⁹ Den kausala sambandskedjan är sällan glasklar, verifierad eller redo för praktiskt genomförande när det gäller ekonomiska och politiska frågor (i synnerhet på mellanstatlig/ övernationell nivå). Utifrån detta fram-

Vad baseras således det som i denna studie definieras som substantiell respektive instrumentell rationalitet? Vad har de för samöre med varandra utifrån en europeisk-nationell dimension och hur kan detta uppfattas genom kategorisering utifrån de sex typargumenten?

3.1. Miljö, marknad och politisk intervention

I grunden finns föreställningen om att vår resursintensiva och fossilbränslebaserade ekonomi har misslyckats med att ta hänsyn till ekologins förutsättningar, vilket beror på att marknaden inte inkluderat "miljöpriset" i sina varor och tjänster. Politikens uppgift blir därför att intervensera i marknaden och justera priserna så att de motsvarar de kostnader (för miljön och samhället) som till exempel utsläpp av koldioxid i atmosfären medför. Kärnan i denna typ av princip ligger även till grund för den substantiella rationaliteten för miljön – att skapa incitament för att minska den miljöbelastande verksamheten. *Miljöargumentet* kan beskrivas utifrån idén om de marknadsbaserade instrumenten som ska verka för att de dolda kostnader i ekonomin (miljö- och hälsoskadliga externaliteter) skönjs för producenter och konsumenter i marknadspriset, varvid förändrade beteende förväntas när det uppstår incitament att minska användandet av den miljöskadliga resursen och istället öka eko-effektivisering (European Environment Agency 2006:5). Den instrumentella rationaliteten i jobbarargumentet blir också mycket tydlig när miljöskatter även innebär en grön skatteväxling – det hypotetiska sambandet om dubbel utdelning – vilket här illustreras i *Figur 2*.



Figur 2. Hypotetiskt samband mellan miljöskattereform och främst ekonomisk tillväxt, en så kallad double dividend (källa: Ekins & Speck 2011:15).

kommer användbarheten i det som jag benämner såsom rationell substans, "miljölogiken", vilken inte rent och slätt kan accepteras i en politisk verklighet såsom *den* rationella substansen även utifrån de ekonomiska och nationella perspektiven. Instrumentell rationalitet är därför i ett avseende den konservativa försiktighet som på goda grunder och med synbara effekter även kan försvara en rationaliteten i att lösa frågan inom ramen för nationell suveränitet och nationell ekonomisk kalkyl, snarare än att hänge sig åt ett radikalt och osäkert alternativ på Europeanivå.

Det europeiska "intresset" är här särskilt intressant. Bassi m.fl. (2009:7) sammanfattar saken så här: "In a European future with an increasingly ageing population, pressing environmental problems, growing resource scarcity and the need for increased energy security, a shift in the tax base from labour to environmentally damaging activities – i.e. an Environmental Tax Reform (ETR) – could arguably help address both economic and environmental concerns." Denna sammanfattning innehåller även argumentet om energisäkerhet och kan appliceras mot den dubbla utdelningen då vinsten dessutom skulle vara intäkter till staten vilket är det instrumentella värdet i typargumentet om de offentliga finanserna. Europeiska miljöbyrån uppmärksammade till exempel i en rapport från 2010 hur Irland genom ytterligare miljöskattereformer kunde hjälpa statsfinanserna ut i tider av ekonomisk kris. Miljöbyrån beräknade att skatt på miljöskadliga verksamhet såsom utsläpp och annat, kunde öka från 8 % till 15-20 % under fem år. Detta skulle vara ett sätt att bringa intäkter till staten som brottades med ett kraftigt underskott, samtidigt som exempelvis nivån på företagskatten kunde behållas (European Environment Agency 2010:3).

I syfte att närmare förstå argumentet om offentliga finanser bör man beakta hur omfattande miljöskatter har varit i EU:s medlemsstater. Om vi går bakåt i tiden ökade intäkterna från miljöskatter i EU 15 mellan 1980 och 2001, från 55 miljarder euro till 238 miljarder euro. Räknat som en andel av BNP betydde denna ökning 2,2 % till 2,8 % mellan 1980 och 1995 för att därefter falla tillbaka till 2,7 % 2001 (Albrecht 2006:88). De flesta EU-länder numera har någon form av miljöskatt och 2008 var genomsnittet för miljöskatter såsom en andel av BNP 2,4 % i EU-27. Danmark, Nederländerna, Bulgarien och Malta hade den högsta andelen medan Spanien, Litauen, Rumänien och Lettland hade de lägsta (Eurostat 2010:3).²⁰ Denna tillämpning av miljöskatteinstrumentet är också något som underbygger logiken i harmoniseringsmervärdet av en gemensam miljöskattereform. Typargumentet gemensam marknad har därmed sin instrumentella rationalitet grundad i redan existerande miljöskatter som skulle kunna effektiviseras i en mer enhetligt fungerande marknad.

Men även om miljöskatteinstrumentet har prövats genom nationella reformer, har det förstås funnits invändningar. Ett stort hinder som talade emot miljöskatter var bristen på empiriskt stöd för miljöeffektivitet, som bland annat berodde på metodologiska problem med att skilja ut effekterna av de specifika skatterna. Vidare ansågs de ekonomiskpolitiska hindren vara konkurrenskraft och inflationsrisk samt uppfattningen om att en skatt måste vara hög för att vara verkningsfull (European Environment Agency 2000:51). Att skatterna skulle slå hårt mot grupper med låga inkomster har varit ett annat stort motargument. Utifrån resultaten av ekonometriska modeller drog också Blobel m.fl.

²⁰ Existensen av befintliga miljöskatter hos de enskilda medlemsländerna är en omständighet som å ena sidan skapar motiv för att stödja en EU-harmonisering då man själv ligger i framkant eller att man å andra sidan kan tänkas hävda att utvecklingen faktiskt är mest tillfredsställande när den sköts den nationella nivån.

(2011) slutsatsen att de största försämringarna för enskilda grupper i en Europaomfattande miljöskattereform skulle gälla för just låginkomstgrupper, specifikt de med hög konsumtion av personliga transporter samt energi för uppvärmning av hem. Deras vidare slutsatser var trots detta mer positiva, dels på grund av att den övergripande ökningen av inkomster skulle betyda högre inkomster för alla i absoluta tal (om än i mindre utsträckning i relativa tal för låginkomstgrupper). Dels skulle de ökade kostnaderna i sig, för de drabbade i låginkomstgruppen, vara relativt små – mindre än 1 % ökning av den genomsnittliga disponibla inkomsten för gruppen i fråga (Blobel m.fl. 2011:279-280).

Den nationella konkurrenskraften var också en stor aspekt i diskussionerna på 90-talet, vilket här kan härledas till en instrumentell rationalitet som till en början skulle tala emot miljöskatt, men som kan användas till stöd för typargumentet med gemensam marknad då en harmonisering inom EU även antas minska en snedvriden konkurrens. Men omvärlden utanför EU:s gemensamma marknad har spelat in i utvecklingen av Kommissionens föreslagna politik. Till exempel berodde koldioxidskattens vara eller icke vara på villkoret att övriga OECD-länder (främst USA) införde liknande nivåer av skatter i syfte att harmonisera konkurrenskraften bland industriländerna (Muller 1996).²¹ Ett exempel på bibehållen konkurrenskraft var emellertid Sverige, som höll en skatteneutralitet under 1990-talets så kallade gröna skatteväxlingar, där höjd skatt på energi komparerades med sänkt skatt på arbete (Albrecht 2006:87).

Jobbargumentet skulle på så vis kunna stärka en ekonomisk konkurrenskraft, vilket även skulle kunna vara fallet med en säker tillförsel av energi. Vid sidan om miljöskatt på utsläpp av exempelvis kväveoxider eller olika skatt på råvaror, förädlade produkter samt avfall, lyfts energi fram här som ett framträdande exempel på beskattning. Detta inte endast just därför att koldioxidutsläpp är en central del i den EU-politik som studeras, men även eftersom att EU-27:s samlade miljöskatter består till 72 % av energiskatter (Eurostat 2010:3). Energisäkerhet och miljörationalitet är här också en form av den dubbla vinsten, i synnerhet då hållbar energikonsumtion ses som central för att nå målen med att begränsa den globala uppvärmningen.²² Det är därför motiverat att göra en utblick över hur energipriser hör samman med miljöskattereformer, där huvudprincipen är att energi baserat på fossila bränslen ska bli dyrare vilket antas stimulera användandet av förnyelsebar energiproduktion och hållbar energikonsumtion. Några som forskat på detta tema är Taylor m.fl. (2005:374) vilka gjorde uppskattningen att även om priset på fossilbaserade energikällor stigit under en period om 10 till 15 år, var det fortfarande inte tillräckligt för en nödvändig internalisering av utsläpp i energipriset. Skatter sågs som en delvis bidragande faktor, om än liten, till en marknadsjustering. Därutöver var

²¹ Jämför även med förslaget om koldioxidskatt, Europeiska kommissionen 1992:4.

²² Fler växthusgaser än koldioxid, såsom kväve-, svaveloxider eller metan, påverkar enligt de naturvetenskapliga rönen den globala uppvärmningen. Men koldioxiden är intressant just därför att EU:s klimatpolitik – till gagn eller till förlust för miljön – faktiskt kretsat kring utsläppen av denna gas.

problemen subventioner av fossilbaserad energisektor samt minskade anslag till energiforskning. Men energipriserna i Europa hade stigit, mestadels på grund utav stigande oljepris och energi-efterfrågan, vilket dock inte enligt Taylor m.fl. skapade tillräckligt med incitament för att spara energi (Taylor m.fl. 2005:376). Spänningen mellan det nationella och det europeiska intresset är i anslutning till energimarknaden synligt utifrån Andreas Pointvogls (2009) studie, vilken menar att Europas integration av energipolitik påverkas i viss utsträckning av medlemsstaternas uppfattningar av energiförsörjningen till främst näringslivet. Vidare pekar han på att en fortsatt integrering av energipolitiken i Europa (miljömässig hållbarhet inkluderat), bör fokusera på den nationella heterogeniteten av preferenser angående säker energiförsörjning.

Det substantiella och instrumentella i dessa typer av argument skulle även kunna appliceras på det marknadsbaserade instrument som fått störst genomslag i EU-politiken – handel med utsläppsrätter. I syfte att särskilja det intressanta med just miljöskatter blir det således motiverat att se närmare på diskussioner där skatten ställs i relation till handeln. Till exempel menar Andrew (2008) att stabila energipriser, vid sidan om direkta intäkter till statsfinanserna, är något som talar till fördel för skatt mot ett handelssystem.²³ Miljöskattereform uppfattas emellertid inte som någon patentiösning på miljö- eller tillväxtproblemen utan det har ansetts vara ett effektivt och användbart instrument vid sidan av utsläppshandeln och andra lösningar såsom reglering och miljölagstiftning (Bassi m.fl. 2009:21). I jämförelse med EU:s system med utsläppshandel blir frågan mer nyanserad då energiskatt är ett exempel på en ett instrument som på grund av sin karaktär av tydliga konfliktlinjer, får en mer trög spridning i internationella miljöregimer (Busch m.fl. 2005:164). Miljöskatten tenderar alltså att ha en mycket politisk karaktär vilket kan ställas i relation till de akademiker som förespråkar instrumentet.

Till exempel hänvisar Speck m.fl. (2011) i en litteraturöversikt till teoretiskt robusta faktorer samt empiriska ekonometriska modeller vilka pekar på att miljöskattereformer är ett kostnadseffektivt tillvägagångssätt för att uppnå miljömål. Mer precist lyfter de fram den teoretiska potentialen för så kallad ofrivillig arbetslöshet samt reduktion av varor utan hög energiintensitet. Vidare talar empiri som är genererad av ekonometriska modeller, för en svag dubbel utdelning av en miljöskattereform. Det generella mönstret, oaktat skillnader sektorsvis, är att det råder konsensus kring att en miljöskattereform leder till en total ökning av produktion, sysselsättning och konkurrenskraft (instrumentell rationalitet) samt att risken är liten för så kallat kolläckage, det vill säga "smutsig"

²³ Vidare är de problem med utsläppshandeln som Andrew pekar på flyktigheten på en utsläppsmarknad som kan utnyttjas av mindre grupper till sin fördel. Därjämte kan handelsbedrägerier drabba en ovetande köpare av utsläppsrätter. Den befintliga institutionella strukturen för ett skattesystem ses också som en fördel gentemot upprättande av nya institutioner som ska övervaka och mäta utsläpp i för att säkerställa adekvata tak i handelssystemet. Handeln ses som en av regeringar konstruerad marknad för immateriella varor, vilket kräver ett artificiellt skapande av knapphet – det som Andrew kallar för "ekonomisk fiktion" (Andrew 2008:401).

produktion som flyttar till länder som har billigare energi baserad på fossila bränslen (substantiell rationalitet) (Speck m.fl. 2011:127).²⁴

Den tröga spridningen av miljöskatteinstrumentet (i EU-sammanhang och i nationella system i sig) kommer ofta fram till politiska förklaringsgrunder, vilket även har varit fallet för forskning i anslutning till den amerikanska politiken. Green m.fl. (2007:4) utgår också från att det finns ett starkt förespråkande från ekonomer och miljöforskare för en koldioxidskatt – snarare än ett handelssystem. De ser därför det politiska etablissemang som det största hindret för detta angreppssätt, där man till exempel tolkade Bushadministrationen såsom förhatliga mot skatteinstrumentet. Vidare tar Albrecht (2006:91) upp ekonomen Paul Krugman som menade att trots miljöskattereformens forskningsstöd, var detta en politisk icke-fråga i USA på grund av de tre i:na; ignorans, intressen och ideologi (*ignorance, interests, ideology*). Applicerat på ett europeiskt sammanhang går det att översätta dessa politiska förutsättningar för miljöskattereform på så vis att det går att utläsa substantiell och instrumentell rationalitet för reformen, men den får mindre gehör då frågan inte anses ha stöd eller att den inte hör hemma i Europapolitiken. Den institutionella kontexten är därmed en bakgrund som får betydelse för hur tolkningen av argument och idéer utförs. I syfte att spåra förutsättningarna för det framhävt rationella i miljöskatten i ett EU-sammanhang, kommer därför en närmare tolkning av det harmoniserade miljöskatteinstrumentets potential.

3.2. Miljöskatter, medlemsländer och EU-harmonisering

De nuvarande förutsättningarna för miljöskatter på Europainivå, förutom att det måste godkännas av ett enhälligt Råd, är att EU som sådant inte erhåller några skatteintäkter, vilket torde kräva en radikal fördjupning av integrationen. Det befintliga energiskattedirektivet harmoniserar till exempel minimumnivåer (om än i liten skala), där respektive medlemsstat själv redistribuerar de genererade skatteinkomsterna.

Nivåerna har som tidigare nämnts ansetts vara låga, men det finns exempel på hur Energi-skattedirektivet (*Energy Taxation Directive, ETD*) kan ha skjutit på utvecklingen i EU-medlemsländer utan tidigare miljöskatter. I fallet Tjeckien menar Šauer m.fl. (2011) att ETD från 2003, blev ett EU-direktiv som till stor del medverkade till en konkret tjeckisk miljöskattereform 2008. Miljöskatten hade sina förespråkare, utkast och tidiga versioner i form av miljöavgifter redan under skatte-

²⁴ Jämför även med Barker m.fl. (2011:233-234) som genom de ekonomiska modellerna E3ME (Energy-Environment-Economy Model for Europe) och GINFORS (Global Interindustry Forecasting System), vars parametrar är baserade på empiriska uppskattningar, kom fram till att en europeisk miljöskattereform, kopplat till målet om 20 % minskning av växthusgaserna, kunde öka sysselsättningen, minska resurskonsumtion samt endast ha en liten effekt på BNP.

reformerna på 1990-talet, men saken hade stannat vid diskussionsstadiet på grund av uteblivna politiska beslut.²⁵

Det finns därför tecken på att EU (märk, ej Kommissionen allena!) har haft visst inflytande över medlemsländernas miljöskattepolitik. Att ändra bestämmelserna i Rådet för denna fråga skulle givetvis också öka detta inflytande, men det är inte mycket som tyder på att så skulle ske i en överskådlig framtid.²⁶ Därför är det också rimligt att utgå från att den överstatliga institutionen Kommissionen inte kan ha en stark förhandlingsposition i dessa frågor utifrån de fördragsreella spelreglerna. Men Kommissionen har, som tidigare antytts, långt ifrån förhållit sig passiv, i synnerhet i frågor som hör samman med den klimatpolitiska kontexten.

Schreurs & Tiberghien (2007:33) beskriver exempelvis tre ledmotiv för Kommissionen i klimatfrågan. De har haft ambitionen att i detta fall, dels adressera den allmänna opinionen och höja institutionens relevans för viktiga politiska frågor, dels har de velat skjuta integrationen framåt med reglering och övervakning, samt dels har de velat skapa en internationell identitet byggd på en stark ambition om globalt ledarskap i klimatfrågan. Av detta återfinns delarna i den instrumentella rationalitet som en möjlig vinst i EU som en normativt stark aktör i det globala sammanhanget. Detta typargument får ytterligare relevans om man närmare beaktar klimatförändringen. Detta fenomen har politiker använt sig av för att föra upp miljöfrågan till nivån av *high politics*, vilket också bidragit till integrationen av miljön med andra policyområden, där energiförsörjning och konkurrenskraft är högst framträdande (Von Homeyer 2009:25). I jämförelse anser Richard Bellamy och Dario Castiglione (2003) att klimatfrågorna var ett exempel på ett område där legitimiteten för det politiska systemet har förändrats på så vis att den politiska sfären och de politiska subjekten konceptualiseras utifrån en global dimension. Förutom på den folkliga nivån i form av internationella miljöörelser, har denna uppfattning också funnits på elitnivå där man försiktigt har förespråkade nya former för internationell reglering, avtal och organ (Bellamy & Castiglione 2003:13).

²⁵ Konkret medförde de nya skatteintäkterna cirka 120 miljoner euro vilka kan ställas i relation till de sänkningar av sociala avgifter med 400 miljoner euro som genomfördes i Tjeckien under 2009 vilket var ett utslag av den tjeckiska regeringens ambition att inte öka skattebelastningen (Šauer m.fl. 2011:144-145).

²⁶ Det är ändå intressant att ta upp fallet med ett förslag från det portugisiska ordförandeskapet 2000 om att införa majoritetsröstning för just miljöskattefrågor (European Environment Agency 2000:53). Den betydelse liknande åsikter har för den konstitutionella utvecklingen av EU eller en fördjupad integration på skatteområdet är svår att avgöra, men det säger åtminstone något om att det nuvarande konstitutiva arrangemanget ger upphov till mer eller mindre radikala idéer om förändring. Kritik mot att vetorätten begränsar EU:s överstatliga inflytande över skattefrågor härrör även EU:s egen finansiering som i dagsläget och till lejonparten utgörs av EU-ländernas medlemskapsavgifter. Pläderandet för en radikal utveckling där EU erhåller egna medel genom skatt på exempelvis finansiella transaktioner eller koldioxidutsläpp kom – föga förvånande – från tre Europaparlamentsledamöter, vilka med stöd från *Center for European Policy Studies* och *Notre Europe* utkom våren 2011 med rapporten "Europe for growth: For a radical change in financing the EU" (Jutta Hauge m.fl. 2011).

Att i EU-harmonisering av miljöskatter, spela på denna globala dimension är således inte en orimlighet i argumenterandet, vilket dels kan synas i miljörationaleten där åtaganden från fler aktörer ger större förbättringar för den ekologiska hållbarheten, men också i en (långsiktig) instrumentell rationalitet baserad på att EU i sina relationer med omvärlden vinner på att uppvisa egna framgångar i miljö- och tillväxtpolitiken.

Detta hör också samman med själva harmoniseringsmervärdet i det argument som betonar den gemensamma marknaden. Denna instrumentella rationalitet går även att skönja i andra initiativ än de som härrör ifrån miljöskattefallet. Sedan 2006 har Kommissionen arbetat med ett förslag om harmoniserade regler angående företagsskatt (*Common Consolidated Corporate Tax Base*) vilket främst syftade till att minska administrationskostnader för verksamheter som bedrivs i flera EU-länder, men också en mer enhetlig gemensam marknad (Kommissionen 2007e).²⁷ I anslutning till argumentet att harmonisering effektiviserar funktionen av den gemensamma marknaden bör vi även uppmärksamma de invändningar som rests mot en EU-miljöskatt. Efter det första förslaget om koldioxidskatt från 1992, rådde en relativ konsensus angående principerna om miljöskatters positiva effekter. Det fanns även ett erkännande av framgångsrika föregångsländer under 1990-talet (Danmark, Finland, Nederländerna, Österrike och Storbritannien). Emellertid blev de juridiska detaljerna och de nationella reglerna, vid sidan om försvaret av nationell suveränitet i skattefrågor, för stora hinder för att Kommissionen skulle komma till stånd med en politisk genomförbar reform på EU-nivå (Interweis m.fl. 2002:80).²⁸

Hur det europeiska perspektivet har fått mindre genomslag blir även tydligare i jämförelse med harmoniseringen av en gemensam miljömärkning. Enligt Jordan m.fl. hade Kommissionens roll som drivande aktör i denna tekniska fråga, relativt mer framgång än miljöskatteinstrumentet (Jordan m.fl. 2003:571). Vidare förklarar de att miljöinstrumenten var exempel på Kommissionens sammanlänkade av olika politiska frågor vilket talar för att de tog på sig rollen som en överstatlig entreprenör. Specifikt ges förslaget om koldioxidskatt från 1992 en idémässig drivkraft, men idéfaktorn blev begränsad på grund av den institutionella kontexten där medlemsstater, bland annat med suveränitets- eller konkurrensargument, avvisade reformen (ibid:572).²⁹

²⁷ Förslaget har stött på mycket motstånd där kritikerna till exempel hävdar att det är ett försök till skatteharmonisering via bakdörren. Se exempelvis EurActiv.com 16 mars 2011 "EU corporate tax plan deals blow to Irish".

²⁸ Här är det också relevant att lyfta fram konflikt med nationella regler och internationella handelsavtal eller redan existerande subventioner, som tidiga hinder för koldioxidskatten (European Environment Agency 1996).

²⁹ En medlemsstat som tidigt och med tyngd i suveränitetsargumentet framförde kritik mot att EU skulle ha mandat att sätta skattenivåer för medlemsländerna var Storbritannien (Muller 1995). Vidare var det Spanien som i maj 1999 blev den första medlemsstaten att inlägga sitt formella veto mot planerna för en EU-omfattande miljöskatt (European Environment Agency 2000:29).

Det är mot denna bakgrund Kommissionens första initiativ med harmoniserade miljöskatter, mynnade ut i energiskattedirektivet från 2003 som enligt Jordan m.fl. pekade på en tillbakagång för det överstatliga entreprenörskapet:

The final outcome of the Directive suggests the continued importance of EU institutional constraints and norms, which limit the scope of supranational entrepreneurship, particularly in the politically sensitive area of taxation. The slow progress on the EU level, which was due to the unanimity rule, led to informal meetings between like-minded countries that had already adopted national energy taxes (for example Denmark) or were pushing for EU-wide versions (for example Germany). Although such meetings took place in the 1990s, this group of countries made little headway in achieving an EU-wide acceptance of the carbon dioxide tax (ibid:566).

En omfattande EU-harmonisering av miljöskatter har därmed inte blivit verklighet, inte ens i den situationen som har beskrivits som ett gyllene tillfälle. En motivering till att Kommissionen likväl kan föra upp frågan på dagordningen kan ha att göra med den bredare hållbarhetskontexten. Inom ramen för klimatproblematiken har Miranda A. Schreurs och Yves Tiberghien menat att det finns en uppfattning inom Kommissionen att radikal frammarsch för politiska reformer (inklusive skatter) med sikte på att begränsa klimatförändringen, möjliggjorts tack vare klimatfrågans sociala och politiska acceptans (Schreurs & Tiberghien 2007:30). Att miljöskatteområdet ligger inom ramen för klimatpolitikens *high politics*, skapar i sig inte relevans för att detta instrument kommer att ingå i EU:s framtida miljöpolitik. Men den globala dimensionen är betydelsefull för rationaliteten i miljöskattens typargument, inte minst det om EU:s relationer med omvärlden.

Att trycket från omvärlden – trycket på att aktören EU måste leverera konkreta lösningar på klimatutmaningarna för att få trovärdighet i sin egenuttalade globala ledarroll – skulle frambringa just en miljöskattereform på EU-nivå är ännu endast hypotetiskt. Dock menar Schreurs & Tiberghien att handelssystemet EU ETS var ett exempel på en politisk reform, som under trycket av att i en global kontext leva upp till de mål EU hade satt för minskning av växthusgasutsläpp, till stor del drevs av en vilja till ledarskap (ibid.:42). Detta kan jämföras med Vogler & Stephan (2007) vilka konstaterar att om EU ska få trovärdighet i sin påtagna roll som global miljöledare, måste man öka den interna sammanhållningen och göra väsentliga framsteg i den europeiska miljö- och klimatpolitiken. Därtill kan de politiska initiativen verka som en framgång både i det globala sammanhanget och på hemmaplan även om klimatmålen inte uppnås. I relation till de faktiska omständigheterna för världens totala utsläpp blir detta mer förståeligt. Ensam skulle en EU-omfattande miljöskattereform inte nämnvärt påverka världens totala resursanvändning eller utsläpp. För exempelvis koldioxid uppskattade Giljum m.fl. (2011:309), baserat på den ekonometriska modellen GINFORS, att EU:s eventuella utsläppsminskning av en unilaterala miljöskattereform, skulle motsvara mindre än 1 % av de globala utsläppen.

Men policyinnovationer, däribland skatter, som visar föregångsexempel har ansetts vara en maktfaktor i det globala sammanhanget (Schreurs & Tiberghien 2007:42).

Denna globala dimension kan mycket väl ha givit handelsalternativet politisk framgång, vilket kan tala för att denna långsiktigt instrumentella rationalitet också skulle kunna vara relevant för skattealternativet, både utifrån medlemsstaternas perspektiv och EU som helhet. Därför finns det anledning att titta närmare på omständigheter som formellt uppmanar medlemsstaterna att använda skatteinstrumentet som ett sätt att möta till exempel miljö- eller energiproblematiken. EU-harmoniseringen av miljöskatter är en mellanstatlig angelägenhet, men det är relevant att jämföra med EU:s beslut i om det sjätte Miljöhandlingsprogrammet (EAP) från 2002 där miljöskatter, vid sidan om bland annat utfasning av miljöskadliga subventioneringar, är en uttalad och önskad metod.³⁰ Formella uppmaningar som dessa är ingen garanti att Kommissionen kan genomföra lyckade initiativ där ekonomisk politik integreras med miljöpolitik och där skatteinstrumentet blir ett koordinerat verktyg för exempelvis energipriset runt om i Europa.

Det är ändå värt att ta fasta på existensen av långsiktiga strategier och överenskommelse, relaterat till miljömål som EU antagit, vari marknadsbaserade instrument såsom skatter är en betonad del. Förutom Miljöhandlingsprogrammet från 2002, har också denna strategi även förespråkats i det generella EU-dokumentet *Broad Economic Policy Guidelines* (2001) samt Rådets rekommendation den 12 juli 2005 om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska politik (2005–2008) (Bassi m.fl. 2009:52). Den indirekta påverkan kan även genomföras med hjälp av mer "mjuka" policymetoder. Mer specifikt förordas två andra vägar för fördjupat europeiskt samarbete – förhöjt samarbete där några medlemsstater "går före" (*Enhanced cooperation*) och *Open Method Coordination* (OMC).³¹ Den direkta, synliga påverkan från Kommissionens sida genom detta sistnämnda alternativ blir mindre då metoden bygger på en hög grad av decentralisering och koordinering med stort inslag av subsidiaritetsprincipen. Dessa "mjuka" incitament har även varit en mer framkomlig väg då viktiga aktörer inom EU (däribland medlemsstaterna) tenderat att med bakgrunden av Lisabonstrategin, sätta jobb och tillväxt framför bland annat miljöhänsyn (Pollack & Hafner Burton 2010:309).

³⁰ Närmare bestämt benämns miljöskatter som ett strategiskt internaliseringsinstrument i artikel 3 och 5 i *Gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram*. Detta talar dock mest för att principen om miljöskatt är användbar – att dess substantiella rationalitet är påtaglig ur miljöhänsyn samt att det finns en instrumentell rationalitet, men att det i första hand åligger medlemsstaterna själva att implementera dessa instrument då detta enligt miljöhandlingsprogrammet just är en *nationell* angelägenhet. Vidare går det att tolka politiska handlingsprogram av detta slag i mer pessimistiska termer, vilka på så vis mera krasst skulle kunna beskrivas såsom icke bindande ramverk som formar en tunn politisk "riktning" där verkliga krav på åtaganden sällan förekommer eller blir verklighet.

³¹ En diskussion om dessa "mjuka" policyvägar återfinns i Bassi m.fl (2009:79-80).

Viljan för en gemensam politik från överstatligt håll har varit liknande för Europaparlamentet som vid ett antal tillfällen ställt sig bakom användandet av skatteinstrumentet i miljöfrågor. I den så kallade Olsson-rapporten från 1998 ställde exempelvis Europaparlamentets kommitté för miljö, hälsa och konsumentskydd sig bakom Kommissionens initiativ med koldioxidskatten och talade även starkt för en miljöskattereform i Europa, där lättandet på skatt på arbete vägde tungt utifrån ekonomiskt intresse. Vidare tog rapporten även upp enhällighet inom skatteområdet som ett politiskt hinder till dessa reformer och såg fallet med en EU-omfattande koldioxidskatt som ett exempel på integrationsmisslyckande (Europaparlamentet 1998:10-11). Att denna övernationella institution har vistat stöd för gemensamma skatteinitiativ ter sig kanske inte så märkvärdigt, då Europaparlamentet kan tänkas ha helt andra motiv till fördjupad integration än vad medlemsstaterna i första hand har. Det visar dock att detta alternativ har sina anhängare i den bredare diskursen på Europainivå, vilket därmed kan skapa ytterligare utrymme för argumenterandet av dessa idéer.

Vad vi kan konstatera efter detta avsnitt är det föreligger svårigheter för Kommissionens olika initiativ som återinfört miljöskatten på den officiella dagordningen. Frågan kvarstår dock om det går att verka för denna typ av politiska idéer via en god argumentering. Detta problemområde behjälps av att än en gång se till de tolkningar som ser EU som en aktör av betydelse för utvecklingen av skattepolitiken i Europas länder: "While the EU has not been able to acquire any autonomous taxing power, it exercises substantial regulatory authority over Member States' taxing power." (Genschell & Jachtenfuchs 2010:17). Denna tes är fortfarande mycket öppen och har i synnerhet inte blivit styrkt i ett eventuellt samband mellan Kommissionens beteende och medlemsstaternas införande av miljöskatter. Den teoretiska utgångspunkten att Kommissionens roll inte är obetydlig, kan däremot utveckla antagandet om att det finns diskursivt utrymme för att som överstatlig EU-aktör, använda sig av argument angående miljöskatter i en officiell kommunikation gentemot övriga aktörer i den Europapolitiska kontexten, framför allt Rådet. Av detta följer nödvändigheten att precisera vad som egentligen menas med argumentation och vad detta kan få för betydelse för den fortsatta miljö-, energi- och ekonomidiskursen på Europainivå.

3.3. Vad ligger bakom argumenten och vad har de för kraft?

I den allmänna deliberativa teoridebatten används argumentationsdimensionen såsom en förklaring till utgången av ett politiskt beslut. Detta explanatoriska användningssättet är missledande att använda i denna studie eftersom att det som studeras inte är ett beslut, utan snarare en fråga om vägen dit.

Argument är i denna studies mening ett stringent resonemang där kontentan pekar ut en viss reform med definierade policyinstrument som en framkomlig väg för att uppnå satta politiska mål. I denna studies fall handlar det om EU-harmoniserade miljöskattereformer som ett av flera policyinstrument,

vars potential ses exempelvis i termer av ekonomisk konkurrenskraft och jobbskapande, säker energiförsörjning eller uppfyllda klimatpolitiska åtagande. Den process som leder till utvecklingen av EU:s politik, är därutöver betraktat som en större förhandlingsprocess där långsiktiga och strategiska mål för institutionella aktörer bemöts av Kommissionen genom att verka såsom en övertygande diskursiv deltagare med argument som är grundade i rationalitet, vilken har substantiella eller instrumentella ändamål.

Det viktigaste med att använda sig av typologisering av argumentation som teoretiskt utgångspunkt och som metodologiskt analysverktyg, är inte för denna studie att påvisa samband mellan idéfaktorer och reell politisk utgång, utan snarare att bidra till förståelse om hur idéfaktorn – manifesterad genom argumentation i en offentlig diskurs – ser ut i detalj vilket bidrar till ytterligare förståelse för ett politiskt känsligt läge där intressen är relativt fixerade. Detta bygger i vissa avseenden på Thomas Risses teoretiska modell över argumentationslogiken där aktörer inte ses som låsta vid sina intressen under den kommunikativa interaktionen, utan är öppna för övertalning vilket i slutändan kan leda till ett förnuftsbaseerat konsensus. Risse ser mer precist att sociala handlingar i internationella relationer är med betydande del styrda av "...arguing and deliberation about the validity claims inherent in any communicative statement about identities, interests and the state of the world." (Risse 2000:33). Med denna utgångspunkt kan man i studiet av internationella fenomen med argumentationen som kompletterande förklaring, dels utmana den rationalistiska uppfattningen om att intressen och identiteter är fixerade, samt dels den konstruktivistiska föresatsen att normstrukturer är fasta utan utrymme för agentskap (Risse 2000:34). Med stöd av kärnan i denna teoretiska modell går det att överskrida en förklaring som avfärdar gemensam miljöskattepolitik på EU-nivå på grund av två omständigheter. Dels skulle dörren till harmoniserade skatter vara stängd på grund av medlemsstaternas rationella och fixerade intresse där man inte vill överlämna den mycket betydande rätten att beskatta till överstatlig nivå. Dels skulle dörren vara stängd på grund av internationella normstrukturer där suveräniteten och ensam beskattningsrätt för en nationalstat går före, vilket hindrar övernationella institutioner i EU att bedriva agentskap som frångår medlemsstaternas ursprungliga mandat.

Denna utgångspunkt, att det existerar diskursivt utrymme för argumentation i den politiskt känsliga frågan som en gemensam EU-skattepolitik utgör, kan bli försvagad om man tar hänsyn till att politisk diskussion som sådant sällan förekommer på "ren Europeanivå". Collignon (2007) menar till exempel att det inom EU råder en preferensheterogenitet vad gäller de flesta politiska frågorna. I ljuset av demokratisk deliberation går det förvisso att föreställa sig att politiska preferenser i Europa ändå inte är helt disparata, utan kan tänkas liknas vid det som John Rawls kallar för "förnuftsbaseerad pluralism" med "överlappande konsensus". Men Collignon pekar vidare på avsaknaden av en allomeuropeisk

politisk diskussionsarena som en faktor till att detta Rawlska ideal inte kan tillämpas inom EU för att vinna legitimitet. Europeisk politisk debatt är enligt honom till största delen förankrad i nationella politiska entiteter varför det inte kan finnas ett verkligt betydande europeiskt offentligt förnuft (Collignon 2007:174).

Ett deliberativt Europaforum är med andra ord inte friktionsfritt eller opåverkat av intressen eller kontextuella asymmetrier, om man gör en mild tolkning av Collignon. Det som ändå finns att ta fasta på inom den deliberativa teorin är den aspekt som benämns som triadisk struktur. Detta är en reducerad form av institutionella förutsättningar för argumentering där det finns en sändare, en mottagare samt en extern auktoritet (yttre diskursiva strukturer som kan innebära alltifrån en allmän publik men också till normer och paradigm). En tät institutionell struktur av denna typ ger aktörerna en uppsättning förhållanden som kan relateras till det tyska filosofiska begreppet *Lebenswelt*. I det deliberativa sammanhanget beskrivs detta begrepp av Jürgen Habermas såsom "...a 'common life-world' of collective interpretation of the world and of themselves, as provided by language, a common history, or culture, to facilitate processes of arguing." (Habermas 1981:209). EU som kontextuell arena, är något som kan passa in i detta deliberativa idealkriteriet "gemensam livsvärld". Detta då den politiska enheten EU rimligen är ett exempel på "...pluralistic security communities based on a collective identity and shared values and norms..." (Risse 2000:15).

I denna struktur är det även intressant att mer utvecklat visa relevansen med det som Risse kallar för den externa auktoriteten. Detta har en koppling till fallet med miljöskatter då det kunskapsmässiga osäkerhetsläget inför politisk lösning på gemensamt problem är stor. I detta sammanhang används generellt "kunskapsmäklare" vilka kan vara speciellt upphöjda i en given organisatorisk och institutionell kontext. Ett exempel på en aktör som har en legitimerad status, genom att de betraktas som en institutionaliserad form av ett "epistemiskt samfund", är FN:s mellanstatliga klimatpanel (IPCC) (Ulbert m.fl. 2004:28). En sådan formell och institutionaliserad kunskapsmäklare kan inte återfinnas i fallet med just miljöskatteinstrumentet, men betydelsen av kunskap har ändå varit ett utmärkande drag hos Kommissionen, när de sänt ut sina budskap.

Mer precist har EU-förslag inom miljöområdet – i synnerhet inom utvecklandet av EU ETS – flitigt relaterats till forskningsreferenser och kunskapsunderlag för att styrka de politiska initiativens substans. Till exempel konstaterar Delbeke m. fl. (2010) att Kommissionen har använt sig av miljöekonomisk analys när de argumenterat för politik som syftar till målen om reducerade utsläpp fram tills 2020.³² Braun (2009) förklarar vidare att EU ETS växte fram som en kunskapsdriven policyprocess. Här hade aktörer från Kommissionen (främst Miljögeneraldirektoratet) rollen som

³² I denna process var de centrala instrumenten utsläppshandel, CDM samt handel med förnyelsebar energi (Delbeke m.fl. 2010:41).

politisk entreprenör som genom nätverk och i samverkan från experter, företrädare för industri och icke-statliga organisationer, skapade sig ett gott kunskapsunderlag som blev en maktfaktor i förhandlingarna som 2003 resulterade i direktivet för EU ETS (Braun 2009:483).³³

Det som emellertid bör nyanseras i detta sammanhang – att Kommissionen verkar med stöd från det epistemiska samhället – är att frågor kring själva kunskapsinhämtandet blir aktuella. Tol (2007) ser exempelvis kritiskt på den allmänna linjen inom den globala klimatregimen och därmed även EU:s vetenskapliga understöd.³⁴ Därutöver har Kommissionen i miljöekonomiskt sammanhang, hämtat en betydande del av sitt kunskapsstöd från EU-finansierad forskning, vilket inte nödvändigtvis gör dessa källor politiskt beroende men det är en omständighet som bör beaktas. Mer precist var det första förslaget om minimumnivåer för skatt på energiprodukter från 1997, vilket låg till grund för ETD från 2003, ett framstående exempel på när Kommissionen använde forskningsresultat i sin argumentation. Resultaten som betonades kom från studier som bedrivits inom EU:s egna forsknings och teknikutvecklingsprogram (*EU Framework Programmes for Research and Technological Development*). Samtliga studier som användes för utvecklandet av energiskatten, visade efter ekonomiska modeller små men positiva resultat på minskning av utsläpp samt även ökning av BNP och jobb när skatter växlades från arbete (exempelvis arbetsgivaravgift) till energiprodukter (Rossetti di Valdalbero 2010:148-152).³⁵

Eventuella begränsningar eller kritiska problem i sökandet efter substantiell eller instrumentell rationalitet i argumenteringen, kan följa av denna omständighet att EU-institutionerna själva sponsrar mycket av den kunskapsinhämtning som används i argumenterandet. Detta är emellertid inte en fråga för studien utan poängen med detta läge är att visa att Kommissionen är en aktör som strävar efter kunskapsunderlag (och därmed i ett avseende också efter förnuft) i deras politiska initiativ och aktivt söker stöd från forskarsamhället. Därutöver är detta viktigt för utgångspunkten att den Europapolitiska diskursen kan påverkas av aktörer med ambitionen att vetenskapligt rama in och formulera politiska problem och lösningar. Här blir det extra intressant att försöka hävda relevansen av Kommissionens argumentering, trots aktörens relativt svaga överstatliga position.

Denna position kommer av att det institutionella arrangemanget inte ger Kommissionen och Rådet likvärdiga "förhandlingspositioner". Men i antagandet att det existera en möjlighet till det som Risse kallar för argumentationslogik, följer nödvändigheten i att relatera denna utgångspunkt till det som

³³ Vattenskyddsdirektivet var därtill ett exempel på hur Kommissionen strävade efter en god kommunikation mellan forskningen och policyskaparna (Danielopol 2006).

³⁴ Närmare bestämt ifrågasätts EU-policyn om att begränsa den globala uppvärmningen till 2° C samt de önskvärda energipriserna, utifrån brist på vetenskaplig fakta (Tol 2007:429-430).

³⁵ Dessa resultat liknar också de som framkommit från studier ledda av Paul Ekins & Stefan Speck (2011), vilka till merparten finansierades av *the Anglo-German Foundation*.

deliberationssammanhang benämns som motsats till argumentation – köpslående. En distinktion av argumentering och köpslående (*arguing* och *bargaining*) ställer frågan om vilken utgång man önskar. En idealisering av deliberation är att argumentering ligger till grund för gemensam förståelse av de bättre handlingsalternativen, medan köpslående implicerar ett nyttomaximerande för den enskilde (Naurin 2007:11-13). I de typargumenten som bygger på instrumentell rationalitet, går det att utläsa nyttomaximerande konsekvenser för medlemsländer vars intresse till exempel ligger i säker energiförsörjning eller förstärkta offentliga finanser. Det som är intressant är emellertid inte skillnaden i argumentering och köpslående, utan argument i sig. Kommissionens erbjudande till sin "förhandlingspartner" är därutöver endast lov om eventuell nytta med sin politik. I förhandlingens övertygelsefas garanteras motpartens tillmötesgående med empiriska fakta och normativa principer, förpackade i argumentationen och understödda med en viss rationalitet.

Det deliberativa idealet förutsätter dessutom att aktörerna är öppna (villigt eller ovilligt) till motpartens argument. Detta utrymme har visat sig existera i de mellanstatliga förhandlingarna i Rådet (Naurin 2007). Följaktligen uppstår frågan om deliberation, i någon slags form, skulle kunna urtolkas i den politiska process som styr utgången av en EU-harmonisering av miljöskatter. Kommissionens argument och dess betydelse blir kanske än mindre relevanta då Rådets faktiska förhandlingsläge fortfarande bara skönjer möjligheter för den teoretiska ingången att argument spelar roll: "[The] EU's status as an arena for deliberative supranationalism remains an open question." (Naurin 2007:6). Denna pessimistiska tolkning av ett eventuellt diskursivt utrymme går att inverteras till en öppning för studiet av vilken typ av argument som ändå går att utläsa i Kommissionens budskap, eftersom att själva osäkerheten inför fenomenets beskaffenhet just motiverar närmare utforskande av idéfaktorn.

Av detta följer ett klagörande att denna tredje teoretiska utgångspunkt, har sin poäng i att analys utefter argument och politiska idéer ger en nyanserad bild av önskvärda rationalitetssamband med substantiell eller instrumentell förgrund. Tematiskt är dessa rationaliteter sammanlänkade, men har även distinktioner vilket möjliggör en uppdelning i de olika typargumenten Detta som ett grundläggande förståelsekomplement till en analys som försöker påvisa en korrelation mellan argumentering och reellt utfall av gemensamma EU-beslut. Sammanfattningsvis går teorin ut på antagandena att: (1) det utifrån en selektion av främst miljöekonomisk litteratur, finns *rationalitet* i miljöskatter som kan uppställas mot substantiella eller instrumentella värden och därifrån liknas vid olika typer av tematiska argument; (2) de institutionella förutsättningar inom EU för en gemensam miljöskattepolitik genomsyras av en spänning mellan de *europiska* och *nationella perspektiven* där skattefrågan i hög grad är en känslig fråga; samt (3) att det inom EU även finns *diskursiva* förutsättningar att bedriva argumentation även om intressen tycks vara fixerade för frågan om gemensamma miljöskatter.

4. Metod och material

Analysen har ingen direkt etikett utifrån i gängse metodlitteratur utan det handlar i grova drag om en argumentbetonad form av *idéanalys* där operationen primärt innebär kvalitativ texttolkning förankrat i de tre teoretiska antagandena och de sex olika typargumenten. Fokus för denna redogörelse av undersökningens tillvägagångssätt ligger på (a) hur studieobjektet behandlas som definierat politiskt fenomen samt möjligheterna att analysera dito, (b) den öppna och medvetna tolkningsmetoden med relationen till teoretiska utgångspunkter, perspektiv och behandling av kontext samt (c) avgränsningen för studiens möjligheter till generell kunskap. Det sistnämnda metodaspekten är ansluten till den övergripande designen av studien vilken bäst beskrivs som en fallstudie av ekonomiskt integrerade miljöpolitiska idéer och argument i en avgränsad textmassa genom en teoretisk typologisering och en kontextuell inramning. Detta går tillbaka till studiens huvudsakliga syfte som är att undersöka Kommissionens officiella dokument i frågan och att på så vis "...med viss systematik sortera materialet på ett sätt som inte omedelbart eller konkret går att utläsa i materialet självt." (Bjereld m.fl. 1999:21).

4.1. Aktören och texten

Valet av termen aktör är endast i *viss mån* syftat till att se aktören som en påverkande faktor av det övergripande fenomenet som är centrum för problemområdet – regionala (överstatliga) lösningar på politiska utmaningar och dess konsekvenser för fortsatt samarbete. De primära slutsatserna ämnar dock inte att ha så vidlyftiga anspråk utan undersökningen kommer att koncentrera sig på vad texten egentligen säger och därifrån kan vidare frågeställningar uppkomma om vilken betydelse idéerna eller de goda argumenten har i det större sammanhanget. Texten är således central och därför bör termen aktör förstås som gruppen, kollektivet eller enheten som formellt ställer sig bakom de idéer, positioner eller ambitioner som relateras till undersökningens sex idealtyper av argument och deras inneboende rationalitet.

Det är vidare en viktig poäng i att klargöra att den främsta "motparten" i den europapolitiska arenan, Rådet, inte heller kan förenklas till en enhetlig aktör. Det råder framför allt en stor skillnad i hur medlemsstaterna själva tillämpar miljöskattepolitik. Men huvudpoängen med att behandla medlemsstaternas hållning såsom en given omständighet som får konsekvenser för argumentets möjlighet i EU-politiken, är mer grundat i att Rådets formella beslutsposition är institutionellt hindrande i miljöskattefallet. Därför betraktas aktören Rådet, eller gruppen av medlemsstater, som en sekundär och kontextuell variabel med teoretisk korrelation till den diskursiva miljöns förutsättningar.

4.1.1. Kommissionen

Eftersom att fokus ligger på texten är studien primärt idécentrerad, men den ger en plattform för mer aktörscentrerade idéanalyser som söker Europeiska kommissionens reella betydelse genom

frågor om varför och på vilket sätt deras strategi på ett iakttagbart sätt påverkar utgången av EU:s slutliga handlande. Huvudprincipen som Kommissionen kommer att behandlas utefter är att det är en institution som genom sin produktion av de undersökta texterna, oåterkalleligt har genererat idéer och argument som blir till en del av större diskurser som har betydelse för politiska hållningar och ställningstaganden i Europapolitiken.

Att Kommissionen är en övernationell institution, har också betydelse vid tolkningen utifrån det som jag benämnt harmoniseringsvärdet – den instrumentella rationaliteten i att den gemensamma marknadens funktion blir mer effektiv. Delvis eftersom att den teoretiska utgångspunkten menar att den politiska frågan kan öppna upp för fördjupad integration, i vilket sammanhang Kommissionen kan ses i egenskap av överstatlig entreprenör. Ett verkligt institutionellt intressemotiv är emellertid svårt att närma sig genom endast studie av officiella texter och det skulle krävas en djupare studie av internt material eller nyckelindividuers utsagor för att kunna framställa underlag där det går att indikera en övernationell ideologi med integration som drivande motiv. Integrationsmotivet stannar vid det teoretiska antagandet att Kommissionen ska vara EU:s "integrationsmotor".³⁶

En annan anledning till att Kommissionen i större utsträckning ses som producenten av en färdigställd text snarare än en enhetlig och signifikant aktör i beslutsdynamiken, är att denna institution är stor och heterogen i sitt omfång av människor och viljor. I motsats till den konventionella uppfattningen om att Kommissionen skulle vara just en sådan enhetlig aktör, står Lisbeth Hooghe och Andreas Føllesdal (2001), som menar att Kommissionens politiska tjänstemän är långt ifrån enade såväl i konstitutionella preferenser som i sakfrågor. En reducerad och enhetlig bild blir ytterligare problematisk i miljöskattefrågan. Mestadels på grund av att Kommissionens olika generaldirektorat har en naturligt starkare ställning i deras respektive sakområde. Det skulle med andra ord vara olämpligt att påstå att det i varje förslag som kommer från Kommissionen, råder harmonisk resonans med övriga institutionens delar. Mer precist var till exempel Miljögeneraldirektoratet den enhet inom Kommissionen som förespråkade koldioxidskatten, vid sidan om energieffektivisering och satsning på förnyelsebara energikällor, under tidigt 90-tal. Denna hållning fick ett måttligt intresserat mottagande, inte bara hos Rådet, men även i övriga delar av Kommissionen (Pollack & Hafner Burton 2010:301).³⁷

³⁶ Detta bland annat om man tolkar fördjupad integration såsom "lämpliga initiativ" i främjandet av "unionens allmänna intresse" vilket är huvudsyftet för Kommissionen i enlighet med Fördraget om Europeiska unionen, artikel 17 punkt 1.

³⁷ En fråga som uppkommer i detta sammanhang är hur Kommissionen ens kunde, i sin egen organisation, frambringa det radikala förslaget om koldioxidskatt från 1992. Men den frågan berör en mer avgränsad studie av Kommissionens internpolitiska utveckling och är således mindre intressant för denna undersökningen.

4.1.2. Val av material

Givet för undersökningen är således att innehållet i texterna som analyseras, tolkas av omgivningen (relevanta diskursaktörer) såsom Kommissionens enhetliga hållning och politiska position. Detta har också betydelse för de vidare frågeställningar som analysen av själva idéerna och argumenten ger upphov till. Utgångspunkten är att det i detta material går att systematisera en stringent argumentation som följer preferenser – *logos* baserade på substantiell eller instrumentell rationalitet – som mer eller mindre kan inrymmas under de sex typargumenten.

Urvalet har, förutom dokument rörande miljöbeskattning, också i stor utsträckning utgått från frågor gällande energi eftersom att energisektorn utgör en betydande del av den taxeringsbas som gäller för dagens miljöskatter i Europa. Men även dokument rörande marknadsbaserade instrument och miljöpolitiska strategier är av intresse. Därtill är vissa förslag anknutna till avgifter och skatt på fordon intressanta därför att de bygger på miljöekonomiska principer härrörande miljöskatter.

Tillsammans utgör materialet till att börja med av förslag som behandlar koldioxidskatten från 1992, energiskattedirektivet 2003, Eurovignettedirektivet samt en del förslag till tilläggsdirektiv fram tills 2011. Därutöver består de undersökta dokumenten av meddelanden (*Communications*) som berört förslagen, men som även varit mer allmänt miljöpolitiska eller där man till exempel tagit upp frågan om resurseffektivitet, vilket är en betydande ekonomisk samt miljömässig logik i miljöskatteinstrumentet. På urval av dess för studien relevanta teman är även ett fåtal arbetsdokument, rapporter samt en Grönbok med i analysen.

Tidsperioden sträcker sig från 1992-2011 – från det första initiativet om koldioxidskatt fram till det senaste förslaget om tillägg av energiskattedirektivet. Perioden 2004-2006 har mindre förekomst av relevant material, till stor del därför att miljöskattefrågan (mest konkret energi/koldioxidskattefrågan) på sätt och vis lades i malpåse om man beaktar det färdigställda energiskattedirektivet samt satsningen på EU ETS. Härvidlag uppkommer alternativet att göra en jämförande studie, till exempel mellan åren 1992-2003 och 2007-2011 med grund i att den förra perioden saknade formell beslutsprodukt, medan den senare perioden har haft ett konkret direktiv att utgå ifrån. Denna jämförande aspekt kommer dock inte att forma studiens huvuddesign, men självklart kan eventuella skillnader i argumenten sättas i samband med förändringar i kontexten som spänner över knappt 20 år.

4.2. Tolkning, forskarsubjekt och kontext

Operationaliseringen är tolkningar av satser och textstycken som preciseras gentemot ett direkt påstående eller en mer bred problembild, med hjälp av analysverktyget som baseras på typargumenten, kopplat till de tre teoretiska antagandena.

Vid sidan om argumentation och kontext kommer tolkningen av de olika textenheterna därutöver att i viss mån följa ett annat idéanalytiskt verktyg; dokumentens typ av talhandling.³⁸ *Talhandlingen* tar hänsyn till vilken typ av textproduktion dokumentet är. Kommissionens officiella dokument blir således betraktade som politiskt budskap till övriga EU-institutioner, men också en allmän opinion eller andra intressenter. Skillnader består i att ett förslag väger tyngre än en rapport, där kommunikationen är betraktad som ett mellanting. Detta följer principen att ju närmre själva beslutsprocessen dokumentet är, desto mer kärnfullt och koncentrerat är dess idémässiga och argumentativa innehåll, med mer strikta gränser eftersom att ett förslag ämnar mynna ut i konkret politik. I jämförelse är så kallade meddelanden inte några bindande dokument, utan innehar generellt sett två syften; dels att ge uttryck för Kommissionens förståelse av en viss politisk fråga och dels kommunicera sitt perspektiv till intresserade parter (Rådet inkluderat) (Dimitrakopoulos 2001:124).

I anslutning till detta är det väsentligt att klargöra att det som uttolkas ur dokumenten är starkt kopplat till min egen förförståelse. Denna grundar sig i miljöskattereformens substantiella och instrumentella värden, den intressedynamiken mellan europeiskt och nationellt perspektiv samt diskursivt utrymme för argument och idéer i utveckling av det europeiska samarbetet. Sålunda kan man inte hävda att det föreligger en skarp polaritet mellan mig som studerande subjekt och Kommissionens idémässiga betydelse för miljöskattefrågan inom EU, som studerat objekt.³⁹

4.2.1. Idéer och argument – institutionsdynamik och problembild

I syfte att klargöra tolkningsgrunderna är det väsentligt att definiera termen idé som en sammanhållen tanke om ett politiskt problem och lösning av detsamma. I relation till argumentet är idén i denna studie förpackad i själva argumentet där tematiken och rationaliteten kan identifieras i argumentets premiss. Institutionsdynamiken syftar till de omständigheter som formar problembilden och gör det mer relevant för en aktör att lägga resurser på goda argument och textproduktion i den politiska processen.

I institutionsdynamiken mellan Kommissionen och Rådet är det missvisande att peka på någon formell förhandlingsprocess, vilket medför att deliberationsteorins bidrag därför blir en ökad förståelse för hur "...processes of persuasion that change actor's perception of the situations, normative outlook and definitions of their interests have discernible consequences in multilateral negotiations

³⁸ Text som talhandling är ett koncept hämtat från Quentin Skinners råd om texttolkning och contextualisering, vilket finns återgivet av Göran Bergström & Kristina Boréus (2005:26-27).

³⁹ Denna metodansats medför att studien lutar åt att vara av aletisk hermeneutisk karaktär. Detta innebär att tolkningsanalysen gör återkoppling till studiens grundläggande perspektiv definierade i de teoretiska utgångspunkterna. Huvuddragen från aletisk hermeneutik såsom samhällsvetenskaplig metodik är hämtad ur Alvesson & Skoldberg (2008:199 ff.).

leading to unexpected outcomes.” (Ulbert m.fl. 2004:33).⁴⁰ Utgången är förvisso inte studieobjektet här, men ett eventuellt EU-beslut är ändå centralt för undersökningens teoretiska implikationer.

I fallet EU-harmoniserade miljöskatter finns tre huvudsakliga omständigheter som motiverar stöd från deliberationsteorin. Närmare bestämt uppställer Ulbert m.fl. (2004) tre faktorer som gör argumentering mer sannolik; (1) osäkerhet över intressen och identiteter hos aktörer, (2) liten uppfattning om i vilken situation man befinner sig och vad som är de underliggande spelreglerna (den allmänna kännedomen) samt (3) de fall då skillnaderna är stora och då man riktar in sig mot kompromissad problemlösning. Vad gäller den *första* faktorn rimmar detta kriterium dåligt vid första anblicken med de förhållanden som miljöskatter på EU-nivå har att utgå från. Detta eftersom att skatten ses som starkt intressestyrd och identifierad med den statliga suveräniteten. Men om man istället beaktar den komplexitet som exempelvis klimat- och tillväxtfrågan innehar, skulle även tillvägagångssättet mot EU:s 2020-mål bli mer svårfångat i den politiska diskursen och därmed också självklara intressen och identiteter. Den *andra* faktorn talar också emot att Kommissionen skulle argumentera eftersom att spelreglerna (främst enhällighetskravet i Rådet) är tämligen klara. Men återigen med hänsyn till sakens komplexa natur finns det utrymme att utmana positioner där exempelvis gemensamma skattereformer ses som klart oönskade.⁴¹ Den *tredje* faktorn kan slutligen sägas vara en mycket vanligt förekommande omständighet i EU-politiken där kompromissen (om inte konsensus) är det praktiska målet aktörerna ställer in sig på.⁴²

När man kontextualiserar materialet i fråga till den diskursiva miljön som argumentering kan uppstå i, är det relevant se till de aktörer som kan kringgärda texterna. Som tidigare nämnt i kapitel 3 betecknas auktoriteter som ”kunskapsmäklare” men dessa kan även liknas vid det som kallas ”normentreprenörer”. Dessa aktörer blir ”...functional equivalents to densely institutionalized contexts in that their ability to frame or re-frame the issues at stake can overcome situations with a lack of already established frames of reference, or more important, change situational settings which are not conducive to achieving agreements on principles or norms.” (Ulbert m.fl. 2004:34).

Inramningen av problemet torde vara mer trovärdig från en kunskapsauktoritet, men Kommissionens ”normativa entreprenörskap” i egenskap av övernationell institution är av intresse för denna undersöknings tolkningsprocess. Kommissionens inramande av politiska frågor är jämförbart med iakt-

⁴⁰ Detta kan jämföras med Bergström & Boréus definition av målet med argumentering såsom ett sätt att ”...övertyga människor om en handlingsinriktning, en värdering eller en verklighetsbeskrivning.” (Bergström & Boréus 2005:89).

⁴¹ Detta resonemang i likhet med avsnitt 3.2.

⁴² Här går det dessutom att hävda att argumentation (i manifesta och officiella dokument) är en väg som formellt inte hindras av det institutionella arrangemanget, vilket skulle gälla för till exempel ett reellt förhandlingkort såsom sanktion eller belöning.

tagelsen som Loren Cass (2005) gör av handelssystemet med utsläppsrätter, vilken enligt honom var utvecklad under trycket av problemformulering:

Frames are important tools used to define a problem and mobilize support for a particular response. Actors utilize frames to persuade a target audience of the appropriateness of a proposed normative response. If norm entrepreneurs successfully frame specific changes as necessary to address an environmental problem, then presumably these policy responses could assume a normative status that would alter the domestic debate and increase pressure on national leaders to alter their domestic policies. (Cass 2005:41)

Att man har makten att påverka nationella debatter genom inramning av problembilden är något som ligger på en abstrakt teoretisk nivå. Men förståelsen för sådana tankar förstärkas genom att inramning och problemformulering ställs i relation till narrativ framställning. Denna typ av framställning kallar Marten Hajer *storylines* vilka beskrivs som "... a generative sort of narrative that allows actors to draw upon various discursive categories to give meaning to specific physical or social phenomena." (Hajer 1995:56). Detta är enligt Hajer en synnerligen förekommande typ av problembeskrivningen inom miljödiskursen. Om Kommissionsdokumenten följer detta mönster, skulle detta kunna stärka definitionsmakten hos denna textproducent och därmed även göra dess argumentation mer relevant i studiet av EU:s fortsatta integration på området.

4.2.2. Typargument och premiss

Så här långt är det klart att analysen centreras kring kategorisering och tolkning av argument och dess premisser utifrån försök till sex olika idealtyper. Valet av termen idealtyp, konkretiserat i undersökningen genom typargumenten, syftar till det som Beckman (2005:28) beskriver som att fånga in idéfenomenets särskilda betydelse i ett koncentrat av egenskaper, vilket kan "...sammanfoga dess beståndsdelar till en mer sammanhållen ståndpunkt.". I syfte att generera trovärdiga empiriska indikatorer krävs emellertid en mer utförlig genomgång av typargumenten såsom grund till textanalysens validitet.

Kommissionens texter antas argumentera utefter preferenssystem där det finns en distinktioner (mer eller mindre sammanlänkade) mellan typargumenten *gemensam marknad, jobb, energisäkerhet, offentliga finanser, EU globala ledarskap* samt själva *miljön*. I den teoretiska åtskillnaden mellan substantiell och instrumentell rationalitet hör det förstnämnda främst samman med ett resonemang om det bästa för miljön, men kan även vidgas för det bästa för Europa.⁴³ Den instrumentella ändamålslogiken kommer inte att tolkas som krassa, snäva eller egennyttiga intressen, utan istället

⁴³ Precis som i kapitel 3 är det här viktigt att betona att kausalkedjan är komplex mellan det bästa för miljön/klimatet, det bästa för ekologisk hållbarhet, det bästa för hållbar energiförsörjning och resursanvändning, det bästa för ekonomi, tillväxt och jobb samt det bästa för EU:s respektive medlemsstater och det politiska samarbetet som sådant.

definieras av mer synliga, direkta vinster för medlemsstaternas ekonomi samt även i mer långsiktigt perspektiv EU-projektets framgång i relation med omvärlden.

Ett ytterligare sätt som analysen kommit att strukturera typargumenten på är att särskilja på argumentets påstående och premiss. Påståendet är det yttersta budskapet som följer av argumentet och underbyggs av premissen (som i sin tur kan underbyggas av ett så kallat premissargument). Här har strukturerandet av argument mellan kategorier *pro* och *contra* valts bort på grund av att materialets karaktär sällan tar polemiska uttryck mot ett alternativ (förutom alternativet att inte handla alls). Det vill säga materialet har inte så mycket som skulle kunna klassificeras som *contra*-argument. Eftersom att studien riktar sig mer mot att undersöka grundläggande idémässiga strukturer blir premiss mer användbart.⁴⁴

Frågor till texten är centrala för att identifiera premiss, påstående samt i slutändan kategorisera utefter typargumenten. Exempelvis handlar detta om frågor som; Vilka stycken i materialet uppvisar en stark argumentation utifrån jobb, energisäkerhet eller från det påtaga globala ledarskapet i klimatfrågan? Talar argumenten utifrån premisser med mer nationell instrumentell rationalitet eller med mer övergripande europeiskt intresse och harmoniseringsmervärde? Vilken vikt har dessa dokument (konkreta förslag eller vädjande meddelanden)? Hur förstår man passager i det större sammanhanget? Vilka empiriska fynd visar gränsfall? Dessa frågeställningar kommer att visa att distinkta åtskillnader mellan typargumenten, dess substantiella respektive instrumentella rationalitet sällan är lika glasklara i verkligheten. I syfte att koppla typargumenten, dess inneboende *logos* samt dess koppling till den omgivande kontexten (presenterat som det nationella intresset samt det gemensamma "EU-intresset"), sammanställs analysen i en box (*Box 1*) i kapitel 6 där slutdiskussionen förs.

Ett vitalt klargörande för validiteten för uttolkningen av dokumentstexterna, är att den redogjorda argumentationen antas ha ett starkt inneboende syfte att i sig självt vara klart och tydligt gentemot Kommissionens omgivande aktörer. Min egen tolkning preciserar denna tydlighet utifrån typargumenten, den institutionella samt den diskursiva dynamiken (utifrån deliberationsteorin). Därför blir förutsättningen för god intersubjektivitet beroende av dessa tre teoretiska utgångspunkter. Textanalysens argumentationsstrukturering och idékontextualisering kommer därför inte nödvändigtvis att leda till samma resultat vid en undersökning inramad av andra perspektiv eller teoretiska utgångspunkter. Öppenheten säkras emellertid med att undersökningens tolkningsramar och subjektmedvetenhet är utvecklade för att en intersubjektiv prövning ska kunna vara möjlig. Detta hör förstås också samman med vilken kvalitet undersökningens producerade kunskap innehar.

⁴⁴ Strukturering med premisser som centrala kategorier följer filosofen Stephen Toulmins argumentations-schema och är hämtad ur Bergström & Boréus (2005:109-110).

4.3. Slutsatsdragning och generalisering

Fallet med miljöskatter på EU-nivå får två olika förutsättningar vad gäller generaliserbarhet. Utifrån ett grundläggande institutionellt arrangemang skulle en gemensam skattepolitik på Europeanivå vara mindre sannolikt på grund av vetorätten. Kommissionens argumentering är därmed mindre gynnsam vid den första anblicken. Däremot går det att hävda att argumenteringen är ett alternativ när de institutionella förhållandena är tämligen oböjliga. För att återgå till denna studies frågeställning och vidare syfte söker vi förståelse över hur argumentation i detta problemområde kan bli betydande för den fortsatta utvecklingen (eller kontinuiteten) av Europapolitiken, som i detta fall ämnar uppnå tillväxt-, energi-, klimatmål eller till och med globala ledarskapsambitioner (alla tillhörande 2020-målen). Studiens fall kan därför ses som ett ogynnsamt fall utifrån den teoretiska utgångspunkten att enhällighet i rådet talar emot ökad europeisk integration inom skatteområdet, men samtidigt som ett gynnsamt fall utifrån de teoretiska aspekterna som menar att miljöskatteinstrumentets karaktär samt klimat-, energi och tillväxtmässiga inramningar gör det mer sannolikt för att argumentering och politisk idékraft skulle ha betydelse för detta fall av EU-politik. Kringgärdas således detta fall av gynnsamma omständigheter? Det beror helt enkelt på vad vi är ute efter och för studiens del är detta konsistensen i idéer och argument beträffande harmonisering av miljöskatter i Europa samt dess kontextuella anknytning till den faktiska politiken. Därför kan analysen av detta fall generera en förståelse över huruvida argumentering för skatter är mer eller mindre fruktbart i oböjliga och till synes robusta institutionella förhållanden.

I linje med studiens syfte och frågeställning kan en generalisering utifrån den idémässiga kartläggningen ge tentativa utgångspunkter för mer tydliga beroendesamband. Avsaknaden av en verkningsfull miljöskattereform på EU-nivå medför att det egentligen inte går att fastställa ett EU-beslut som den beroende variabeln för uppsatsens undersökning. Men som antytt inledningsvis, innebär textanalysen av Kommissionens dokument en deskriptiv undersökning som i förlängningen genom förståelse för argumenten som sådana, kan säga något om argumenteringens betydelse i en multilateral förhandlingsprocess (EU:s beslutsprocess). Detta banar väg för att undersökningen kommer med meningsfulla empiriska fynd.⁴⁵

Utifrån de osannolika omständigheterna att EU skapar en gemensam skattepolitik, varför är en eventuell argumentation förekommande? Om det existerar stark substantiell eller instrumentell

⁴⁵ Studien kommer att ha den epistemologiska grundsynen beträffande empiri som följer Alvesson & Sköldbergs beskrivning där reflexiviteten i tolkningen av data är styrande för utfallet: "Empiri kan inte entydigt falsifiera eller verifiera teori, men generera *argument* för eller emot förfäktande av teoretiska idéer och ett visst språkbruk. Någon gång kan det också vara fruktbart att låta tolkningar av empiriskt material (tolkningar av en redan tolkad verklighet) torpedera en idé eller teori. I normalfallet medför dock nämnda tvetydigheter – en relativt hög grad av inkommensurabilitet mellan språk och utomspråklig empirisk verklighet – att dylika torpederingar inte kan bli aktuella. Datas teori- och tolkningsimpregnerade natur spelar naturligtvis här också in." (Alvesson & Sköldberg 2005:536-537).

rationalitet i argumentationen bör även Kommissionens argumentation, i långtgående slutsatsdragningar, kunna skapa ny lagstiftning om miljöskatter och därmed även fördjupa en grön integration. I mer försiktiga ordalag skulle Kommissionen åtminstone utifrån ett europeiskt perspektiv, kunna profilera sig som progressiv, handlingskraftig eller lösningsfokuserad med denna utmärkande politiska fråga som uppkommit som ett "gyllene tillfälle".

Med detta sagt måste undersökningen också vara öppen med att den meningshorisont som representerar min på förhand givna förståelse av de teoretiska utgångspunkterna samt hur denna i viss utsträckning kommer att revideras med hjälp av tidigare teorier, kontextuella omständigheter och särskilt signifikanta partier av materialet. I detta avseende är det viktigt att försöka ge utrymme för flera tolkningar som kan stå i konflikt med varandra och ge stringent argumentation för vilken som uppfattas som mest rimlig och relevant för sammanhanget. Därvid följer en öppning till intersubjektiv granskning i bästa fall eller åtminstone tillfredsställande undersökningstransparens. Något som måste finnas med i det förståelsedrivande analysarbetet och slutsatsdragningen är en insikt om att ens egen livsvärld inte är den samma som studiesubjektets (Aspers 2007:41). I stort sett handlar detta om ett inbegripande om att man som student i sina reflektioner bör se till sin egen "politiska, ideologiska, metateoretiska och språkliga kontext" (Alvesson & Sköldberg 2008:480).

5. Europeiska kommissionens officiella dokument

Analysen kommer här att delas upp utefter principen talhandling, som i metodkapitlet beskrevs som vilken typ av textproduktion det är fråga om. Förslagen bearbetas först och därefter kommer meddelandena samt de övriga dokumenttyperna som ligger längre ifrån de konkreta utfallen av EU-politiken. Meddelandena får en egen genomgång då de är intressanta utifrån aspekten att dessa dokument till stor del syftar till att uttrycka Kommissionens syn och perspektiv på specifika politiska frågor, med andra ord något som tydligt hör samman med argumentation.

Inom grupperna följer presentationen ingen konsekvent kronologisk ordning utan mer en tematisk och konceptuell ordning utifrån argumenttyperna eller övergripande problembeskrivningar och sammanlänkande av olika politiska områden. Detta eftersom att många stycken helt enkelt har vävt ihop flera argument och ibland även med en stark koppling till den omgivande problembilden eller en stark inramning av argumenten.

5.1. Förslag

Miljöskatten, vilande på de marknadsbaserade principerna om internalisering av externaliteter, har fått en koppling till det större sammanhanget och det politiska arrangemanget vari skatten kan bli verklighet. I det första förslaget om en gemensam koldioxidskatt från 1992 framlyfts den substantiella miljörationaliteten i att de externa kostnaderna i ekonomin måste internaliseras på ett naturligt sätt. Utmaningen ligger i en själva designen av miljöskatter för Europa:

Although there are good reasons for wishing to optimize the economic operation of the energy markets by internalizing the external costs – and particularly the environmental costs – which they generate but do not so far incur, we must address the question of the circumstances in which the [environmental tax] instrument would be deployed. (Europeiska kommissionen 1992:3)

I anslutning till påståendet i detta förslag om att koldioxidskatt är ett effektivt tillvägagångssätt för Europa, betonas den globala dimensionen av miljöproblematiken men även internationell konkurrens och vikten av europeisk samordning där frågans karaktär implicerar ett harmoniseringsmervärde i de enskilda medlemsstaternas möjligheter i att internalisera fossila bränslens externa kostnader. Typargumenten gemensam marknad följt av en tangering av jobbargementet (indirekt argumenterat via premissen om målet att bibehålla internationell konkurrenskraft) och miljöargumentet, där det sista har sin framhävda premiss i att problematiken med växthusgaser är en gränsöverskridande fråga vilket också ger gränsöverskridande lösningar:

...the greenhouse effect is a problem that should be resolved in an efficient and coherent manner [...] the establishment and functioning of the internal market necessitates free movement of goods, including those subject to specific duties [...] a number of Member States have already introduced, or are planning to introduce taxes on carbon dioxide emissions and the use of energy; whereas a

harmonized approach is needed to ensure functioning of the internal market [...] the global dimension of the greenhouse effect has been recognized; whereas this phenomenon should be tackled at that level [...] the introduction of a carbon dioxide/energy tax is an essential element of an overall strategy for improving the efficient use of energy and bringing about changes in the use of forms of energy in favour of less-polluting sources... (Europeiska kommissionen 1992:25-26)

Omständigheterna med att vissa länder i (eller på väg in i) EU hade genomfört miljöskattereformer avspeglas här då harmoniseringsmervärdet lyfts fram via det faktum att vissa länder har gått före, vilket medför att konkurrensaspekten samt friktionen på den gemensamma marknaden kunde förbättras genom en samordnad europeisk reform. Det substantiellt rationella samt det instrumentella i främst jobb, var i argumenterandet utifrån den gemensamma marknaden något av en självklarhet. Detta resonemang fortsatte efter det att det föreslagna koldioxidskatten hade bemötts med mild entusiasm från Rådet som helhet. Först och främst gällde detta för förslaget *Restructing the Community Framework for the Taxation of Energy Products* från 1997 (sedermera grunden till ETD).

...there is a proliferation of national taxes which, because they differ widely in application, in the way they are calculated or in their rates, undermine the unity of the single market and the liberalisation of the energy markets [...] The diversity of national objectives is today an incontrovertible fact for which allowance has to be made in any Community system. However, it cannot be expressed unless it is framed by the rules of the single market, if it is not to lead to the fragmentation mentioned above. Flexibility combined with the definition of certain common rules, as envisaged by this proposal for a Directive, is in fact an effective instrument, which gives Member States greater freedom for action. (Europeiska kommissionen 1997b:3)

Detta kan tolkas såsom att Kommissionen lyfter fram instrumentellt värde för den enskilda medlemsstaten vilken pekar på de ekonomiska (administrativa, politiska) vinster som är möjliga med en gemensam marknad som är mer samordnad vad gäller grader och utformning av miljöskatter. Vidare syns detta i förslaget där intresset framställs som en "frihet" för den enskilda medlemsstaten och dess suveränitet på skatteområdet: "...the reduction in tax competition (resulting from the harmonization of national rates of taxation on energy products) will enable Member States to regain complete tax sovereignty. Such freedom could, in particular, be exercised in the field of environmental policy." (Europeiska kommissionen 1997b:8).

Specifikt mynnar detta harmoniseringsmervärde ut i typargumenten gemensam marknad och även jobb eftersom detta ses som en direkt sammankoppling till det enskilda näringslivets konkurrensvillkor:

[Firms] will undoubtedly benefit from the gains deriving from the improvement (through the elimination of distortions in the treatment of competing energy products) in the operation of the energy market. They will also directly benefit from the introduction of a more level playing field within the European Union as regards competition. Firms are at present confronted with disparities between Member States in the tax treatment of energy products. Where energy costs account for a significant proportion of production costs, these disparities can have a direct influence on their competitiveness. The proposal is aimed, therefore, at reducing these disparities by establishing a level playing field. (Europeiska kommissionen 1997b:8)

Sammanlänningen sträcker i detta avseende även ut till typargumentet energisäkerhet vilken i högsta grad tangerar en ekonomisk (och säkerhetsmässig) instrumentalitet för medlemsstaterna och deras industri- och tjänstesektorer.

I samma tema där miljörationaliteten uppmanar handling, men där intressen måste skyddas, följer även argument i fråga om avgifter för tung lastbilstrafik (en till miljöskatten väldigt besläktad fråga). 1996 kom Kommissionen med initiativet *Proposal for a Council Directive on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructure* (vilket 1999 resulterade i det så kallade "Eurovignettedirektivet"). Vikten av gemensamma spelregler för Europas transportsektor var de mer tekniskt orienterade argumenten i denna politik, som på ett övergripande plan syftade till att internalisera externa kostnader i transportsektorn med grund i den substantiella miljörationaliteten. Här var det även fråga om miljörationalitet utifrån en mer lokal och regional dimension där just tunga transporter belastade sin direkta omgivning hårt. Den globala klimatfrågan var också sammanlänkat i det avseende att tung trafik med hög förbrukning av oljebaserade drivmedel (i synnerhet vid hög grad av trafikträngsel på vägarna), vilket har bidragit till en betydande del av Europas samlade utsläpp av koldioxid.

...the efficient utilization of the transport system in the Community depends *inter alia* on the establishment of fair and efficient pricing in transport, in line with the 'user-pays' principle [...] the proper functioning of the internal market in transport calls for a reduction of the differences in the conditions of competition in goods road transport due to unjustifiable divergences in the levels of transport-related charges, including taxes and other relevant levies [...]the use of more environment- and road-friendly vehicles should be encouraged through greater differentiation of taxes or charges, provided that such differentiation does not interfere with the functioning of the internal market... (Europeiska kommissionen 1996:38-39)⁴⁶

⁴⁶ Jämför också med en tidigare passage i samma förslag där till och med Kommissionen implicerar en vidgad kompetens inom den gemensamma miljöpolitiken vilket skulle innebära reglering av transportsektorn och avgiftssättande, som på ett naturligt sätt blir integrerade i gemenskapspolitiken: "The environmental problems arising from road transport are increasingly recognized. In many circumstances this is a local or regional matter that should be solved within Member States. However, Community action has to be considered where cross-

Den tekniska utformningen av skatter och avgifter för tung fordonstrafik var också en viktig aspekt eftersom att skatterna och avgifterna utifrån miljörationalet, var tvungna att återspegla de verkliga utsläppen och de verkliga miljöbelastningarna. Denna premis gick i princip ut på att det fanns ett stort harmoniseringsmervärde i att medlemsstaterna gemensamt anstränger sig för att hitta och implementera den "smartaste" formen av internalisering av externaliteter. Detta var även gällande för energiskattepolitiken i vilken ETD var regelverket som skulle säkerställa den samordnade effektiviteten i miljöskattereformerna.⁴⁷

Typpargumentet gemensam marknad återfinns även i senare förslag om direktivstillägg till Eurovignette: "The existing Community charging framework must be reinforced in the face of isolated initiatives on the part of Member States, given the importance of road transport to the European economy. These national initiatives risk creating new distortions and hence compromising the smooth functioning of the internal market." (Europeiska kommissionen 2003:13). Detta har likheter med de negativa effekter som olika nationella system antas ha i fråga om skatter och avgifter på miljöskadlig verksamhet. I synnerhet gäller dessa argument både i fråga om rationellt positiva effekter för en mer minskning av den miljöskadliga verksamheten men även den mer ekonomiskt betingade instrumentaliteten som binder samman gemensamma system med positiva effekter på rättvis och fri konkurrens, vilket i slutändan blir en fråga om tillväxt och jobb i den bredare ideologin om marknadsintegration.

Miljörationalet hänger emellertid som en fond bakom argumenteringen om att gemensamma regler genererar bäst effekt för varje enskild medlemsland och deras respektive producenter och konsumenter. Till detta hör exemplet om en gemensam politik för beskattning av personbilar, vilkas skatter syftar till att internalisera miljökostnader som bilåkandet medför. Argumenterandet i detta förslag från 2005, *Proposal for Council Directive on passenger car related taxes*, följer även sammanlänkandet av gemensam marknad, jobb och miljö, såsom en inramning av problemet:

Concerning the Internal Market, it is expected that there will be a reduction of bureaucracy, more transparency and legal certainty for all operators and consequently less obstacles to the free circulation of goods and persons. More impetus will be given to the passenger car industry to fully benefit from economies of scale, and increase competitiveness and to a certain degree employment.

border externalities exists, where there is an effect on the internal market, where Community action can achieve economies of scale and where policy spill-over exists. The environmental problems which arise in the context of international goods transport fulfill a number of these criteria." (Europeiska kommissionen 1996:12)

⁴⁷ Se till exempel Europeiska kommissionen (2009a:3) samt förslaget om gemensam utformning av passagerarfordon från 2005 där den tekniska utformningen enligt Kommissionen behövde anpassas utifrån design som mer enhetligt bemötte olika typer av fordon utifrån deras respektive inverkan på miljön: "It clearly appears that in order to provide for significant reductions in the average CO2 emissions from new cars, it is essential to differentiate the taxes in such a way that taxes for the most energy effective cars be significantly lower than taxes for cars with poor energy efficiency." (Europeiska kommissionen 2005:10).

National taxation systems will be approximated particularly as far as the car tax bases are concerned. The implementation in the area of passenger cars of the 'polluter pays' principle, and of the fiscal measures foreseen by the Community's strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars is expected to offer new possibilities for reducing polluting emissions. (Europeiska kommissionen 2005:5-6)

Typargumenten jobb, miljö, och gemensam marknad och dess sammanlänkning med frågan och den föreslagna lösningen, är även tydliga när förslagen går ner på en i sammanhanget tekniskt detaljerad nivå. Detta i följande exempel som är förslag till tillägg för ETD, där dokumentet även kopplar frågan till transportsektorn som även har blivit bemött genom Eurovignette. Mer precist menar förslaget att avsaknaden av gemensam skatte- och avgiftspolitik skapar kontraproduktiva incitament, i synnerhet för åkerierna inom den tunga transportsektorn. Detta om man sätter incitamenten i relation till EU:s klimat- och konkurrenskraftsmål:

[The] negative consequences of fuel tourism are **the impact on the environment** in case of detours. As rational operators, drivers will make use of the gas oil price difference as much as they can and tank in the Member State where it is the cheapest. In so doing they would also take into account the additional costs involved (road charges, fuel and time spent, risks encountered on the road such as congestion and accidents...). (Europeiska kommissionen 2007e:3, fetstil i original)

"Bensinturism" är här ett begrepp som enligt Kommissionens sätt att argumentera sammanfattar de faror både substantiell och instrumentell rationalitet blottlägger, det vill säga minskad miljövänlig effekt samt ökad friktion på den gemensamma marknaden med en icke koordinerad tillämpning av miljöskatteinstrumentet.

Eurovignette hade karaktären av teknisk regleringen av den gemensamma marknaden i syfte att internalisera externa miljökostnader vilket även blev sammanbundet med de mer övergripande initiativen om minskning av koldioxidutsläpp – ETD och EU ETS. I förslaget om ett andra tillägg för Eurovignette från 2008, nämns dessa övergripande initiativ där de syftar till att täcka in åtgärder för minskade utsläpp som annars skulle behövas täckas i den specifika regleringen av den tunga fordons- trafikken:

Levying a specific CO₂ charge or tax on top of the air pollution and noise charges was looked at as well. The conclusion was that, although this could deliver additional benefits, it should better be addressed through a more coordinated approach at EU level to reduce greenhouse emissions based on either the Emission Trading System or a common fuel tax element in the Energy Taxation Directive. (Europeiska kommissionen 2008:8)

Här ställer alltså Kommissionen upp sina olika initiativ bredvid varandra och det framlyfts en poäng i att samordningen inte ska överlappas av flera olika initiativ som berör olika sektorer eller mer

avgränsade områden. Denna poäng har under hela perioden ramats in i EU:s övergripande mål, vilket är mycket tydligt i de förslag som kommit på senare tid. Till exempel har förslaget om tillägg för ETD från 2011 en sammanlänkning av olika typargument vilka faller under mantrat om 2020-målen:

Since the time the ETD was adopted, the underlying policy framework changed radically. In the areas of energy and climate change, concrete and ambitious policy objectives have been defined for the period until 2020. [...] Taxes on energy represent one instrument at the disposal of Member States for the purposes of reaching the objectives set. For example the impact assessment underpinning the Commission proposal for the climate and energy policy package [...] showed that the overall welfare and cost-efficiency can be increased if revenue generating instruments, such as taxation, are used to reduce emissions in the sectors not subject to [the EU ETS]. (Europeiska kommissionen 2011a:2)

Den substantiella rationaliteten i typargumentet miljö har i ovanstående stycke sin naturliga plats i anslutning till hänvisningen av klimat- och energipaketet. Nyckelord är också kostnadseffektivitet (och även i viss mån "välfärdseffektivitet") vilket leder in på typargumentet jobb som bygger på en design av den gröna skattereformen där intäkter från miljöskadligt resursanvändande allokeras till lättnader av skatt på arbete.⁴⁸ Skatteväxlingsprincipen som premiss för typargumentet jobb är mycket tydligt i detta exempel där jobbargumentet återfinns inbäddat i instrumentaliteten om kostnadseffektivitet och hänsyn till välfärden:

Taxes on energy represent one instrument at the disposal of Member States for the purposes of reaching the objectives set, again in a cost-effective and fair way. For example the impact assessment underpinning the Commission proposal showed that the overall welfare and cost efficiency can be increased if revenue generating instruments, such as taxation, are used to reduce emissions in the non-ETS sector. (Europeiska kommissionen 2009:2)⁴⁹

Typargumentet jobb och gemensam marknad har stort utrymme, men det är till syvende og sidst fråga om miljörationaliteten i premissen att minskade utsläpp minskar negativ påverkan av miljön vilket föranleder oss till att satsa på en hållbar ekonomi. I förslagen som tillhör ETD har Kommissionen betonat att de gällande strukturerna i energiskatter och utsläppshandel inte är tillräckliga för att skapa det som man ser som nödvändiga incitament för förändrat beteende på marknaden: "...the price signal [the ETD] introduces via its minimum levels of taxation is not properly related to the need to combat climate change. The terms of the Directive are not well adapted to ensure the proper functioning of the internal market in circumstances where Member States resort to CO₂-related taxation in order to reduce CO₂ emissions." (Europeiska kommissionen 2011a:3).

⁴⁸ Att man inte ville pålägga medlemsstaterna en kraftig extra skattebörda var något självklart i Kommissionens första förslag om koldioxidskatt, där den gröna skatteväxlingen skulle medföra att Europa bibehöll sin internationella konkurrenskraft. Se till exempel Europeiska kommissionen 1992:2;14.

⁴⁹ Jämför även med tidigare uttrycksätt i Europeiska kommissionen (1997b:8).

I frågan om transportsektorn finns samma argumentering där man försöker att förändra marknadens aktörer mot bakgrund av miljörationalet.⁵⁰ Transportsektorns utmaningar där en internalisering av externaliteter sågs som nödvändiga för att uppnå miljö- och klimatmål utifrån en miljörationalet, var även förekommande i förslaget om gemensam skatteutformning av personfordon: "The genuine use of fiscal measures to meet Community's target [...] is fundamental to the Community strategy. Fiscal measures provide a strong incentive value, for example, by encouraging the rapid renewal of the car fleet and influencing consumer's behaviour towards more fuel-efficient passenger cars." (Europeiska kommissionen 2005:3).

Personfordonsbeskattningen var också ett exempel på där typargumenten gemensam marknad fördes samman med klimatargumentet under inramningen av EU:s övergripande strategier. I följande citat markerar även Kommissionen att de inte har intentionen att träda in på medlemsstaternas suveränitet i fråga om att radikalt öka skattebelastningen, utan samordningen på Europainivå syftar till minskning av koldioxidutsläpp:

...passenger cars are a major source of CO₂ emissions and are, therefore, of particular relevance to the EU's environmental objective, namely to meet its environmental commitments under the Kyoto Protocol. Fiscal measures constitute one of the three pillars of the Community's strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars [...] The purpose of the current proposal is therefore two-fold: to improve the functioning of the Internal Market and to implement the Community's strategy to reduce CO₂ emissions from passenger cars. The proposal does not intend to introduce any new passenger car related taxes, but only aims at restructuring such taxes if they are applied by Member States, without obliging them to introduce such taxes. (Europeiska kommissionen 2005:2)

Som en del i det som i denna studie betraktas som övertalning, fyller typargumentet miljö en funktion där substantiell rationalitet för miljöns bästa och medlemsstaternas långsiktiga intresse att få en hållbar ekonomisk tillväxt, redan är accepterade "värden" i EU, genom beslut om de övergripande strategierna och internationella avtal som Kyoto. Denna tolkning kan göras av det andra försöket för tillägg för ETD (vilket även behölls i det slutgiltiga förslaget om tillägg för ETD från 2011, se specifikt Europeiska kommissionen 2011a:12). Här går det även att skönja en underliggande hänvisning till premissen om att EU som projekt blir mer framgångsrikt i det globala klimat-sammanhanget om målen uppnås på kostnadseffektiva sätt:

The ETD revision and its timing need to be seen in the broader context of the EU energy and climate change agenda. The EU is currently setting the framework of legislation which should enable the ambitious 2020 targets to be reached. The objective to bring the Directive more closely in line with the objectives and goals – as expressed by the European Council [13-14 Mars 2008] – can only be

⁵⁰ Se till exempel Europeiska kommissionen (2008:3) som pekar på bristande överrenstämmelser mellan priser och miljöbelastningens variation mellan lokala skillnader.

implemented by means of a Community act amending the Energy Taxation Directive. (Europeiska kommissionen 2009:10)⁵¹

På den mer detaljerade nivån av marknadsreglering är miljörationaliteten förekommande, närmare bestämt i de fortsatta ansträngningarna till att ytterligare reformera Eurovignette. I förslaget om tilläggsdirektiv från 2008 lyfts denna aspekt fram i fråga om differentiering av vägtullar, vilka i det europeiska sammanhanget sågs som icke koordinerade och i betydande utsträckning ineffektiva för att uppnå målen om hållbarhet (i synnerhet för klimatet). Kommissionens argumentering söker även här tyngd i den auktoritet som erhålls av kunskaps- (eller vetenskaps-) baserade underlag som med tiden utvecklats i form av Kommissionens egna konsekvensanalyser. Med avstamp i dessa undersökningar trycker man på fördelarna i de olika typargumentens premisser som talar för Kommissionens förslag:

The impact analysis carried out by the Commission suggests that even with a simple degree of differentiation tolls [...] would yield considerable welfare benefits in terms of saving time, reducing pollution, improving road safety and optimising the use of infrastructure and of the transport system at large. By reducing the consumption of fuel wasted in congestion, it would also reduce emissions of CO₂ from road transport. Hence, such tolling schemes would be a welcome contribution to the [EU] climate change strategy. (Europeiska kommissionen 2008:4)⁵²

Även utifrån intäktsaspekten som tangerar typargumentet offentliga finanser, förs konsekvensanalyserna fram såsom underbyggnad för sakens substantiella rationalitet samt de instrumentella vinster som framhävs. I det andra reformförslaget till ETD uttrycks saken så här:

The impact assessment showed that the objectives [...] can be achieved without economic costs and that the revision can potentially bring small economic benefits. These benefits would be linked to the possibility to recycle any additional revenue that could flow from general energy consumption taxation or CO₂-related taxation. (Europeiska kommissionen 2009:5)

Harmoniseringsmervärdet som innefattas i typargumentet gemensam marknad är i relation till den övergripande miljörationaliteten, något som enligt Kommissionens dokument, talar för en samordning. Detta är också fallet för direktivet om personfordonsskatt vilket ger ett visst utrymme för att tolka argumenten såsom att medlemsstaterna förvisso har kompetens över sin beskattningsrätt, men

⁵¹ Se även inledningen i samma förslag där man utfäster vikten av fortsatt reform av ETD: "[The proposal's] aim is to ensure that, with regard to the taxation of energy, the internal market continues to function properly in a context where Member States will need to contribute to the fulfillment of the objectives of the Community in the fields of energy and climate change." (Europeiska kommissionen 2009:4).

⁵² I förslaget om personfordonsskatt från 2005 hänvisar man även till beräkningar utifrån vissa ekonomiska modeller, konsultföretag, intresseorganisationer samt även intern expertis från Generaldirektoraten. Sammanfattningsvis menar dokumentet förslaget har stöd, vilket kan ses i termer av substantiell och instrumentell rationalitet: "**Level of scientific certainty: broad consensus.**" (Europeiska kommissionen 2005:4, fetstil i original)

att framförallt klimatkontexten medför en förändring där det i slutändan blir ofrånkomligt med en fördjupad integration i fråga om miljörelaterad beskattning: "...the commitments taken under the Kyoto Protocol cannot be sufficiently achieved by the individual Member States and, therefore, by reason of the scale or effects of the action, can be better achieved at Community level, thereby needing a co-ordinated action among all the Member States." (Europeiska kommissionen 2005:8).

En mindre vidlyftig tolkning är att Kommissionens dokument pekar på mer pragmatiska förhållnings-sätt där medlemsstaternas kompetens över beskattningen är en fördel då de mest effektivt kan genomföra och implementera de skattereformer som syftar till en bättre miljö men med bibehållen tillväxt och välfärd. Samordningen är nyckelpremissen för typargumentet gemensam marknad, men det har också en underliggande instrumentell rationalitet som säger att just skatteinstrumentet syftar till att ta från den miljöbelastande och ohållbara ekonomiska verksamheten och flytta in-täkterna till investeringar och satsningar på det som anses vara mer behövligt – exempelvis gröna investeringar eller lättnad på arbetskostnader. Denna argumentation är synlig i en liknelse som återfinns i Kommissionens förslag om tillägg för Eurovignette från 2003: "The Middle Ages were the only time that the owners of strategic highways were able to charge 'tolls' without providing any added value or some other service in return." (Europeiska kommissionen 2003:3). Med andra ord kan detta sätt att argumentera ses som att institutionellt instrumentella ändamål, härstammad från en överstatlig ideologi om att fördjupa integrationen, ersätts av en rationalitet som syftar till ekonomisk tillväxt genom mer effektiv samordning i Europa. Men framför allt går det att utläsa en substantiell miljörationalitet som kopplar samman beskattning och avgiftspålägg till allokeringen av medel mot målet att skapa en hållbar ekonomi som till exempel minskar bidragen till den globala uppvärmningen.

Detta torde vara en tolkning av Kommissionen med ett ädelt uppsåt där den substantiella miljörationaliteten är framträdande och på intet vis inkommensurabel med instrumentell ration-alitet. Om Kommissionen skulle framträda på sådant vis skulle också retoriska element få större svängrum för argumenterande av en mer radikal politik. I följande avsnitt analyseras meddelanden vilka mer syftar till att positionera Kommissionen i frågan. Detta skulle kunna innebära att exempelvis idén om en Europasamordnad internalisering av externaliteter via skatteinstrumentet får skarpare framtoning, vilket är något som bland annat kommer att undersökas härnäst.

5.2. Meddelanden

Den initiala teoretiska implikationen är att meddelanden skulle vara mer vittgående, både i anspråk på den föreslagna politiken och i dess underbyggda *logos* i form av hävdad rationalitet. Det finns emellertid hårfina linjer mellan argumentation och "uttalad syn" på olika politiska frågor i det Europapolitiska sammanhanget. Ibland antar Kommissionen en mer reserverad hållning i de mani-

festa texterna, men förhoppningsvis kan denna undersökning tolka passager så att underliggande argument och tillhörande inramningar av problembilder ändå framträder.

Exempel på ett mer tillbakadraget och anspråkslöst uttryckssätt är ett meddelande från 1997 då Kommissionen tog nya tag för en gemensam skattepolitik inom energiområdet.

This Communication will not discuss the advantages and disadvantages in terms of economic efficiency and environmental effectiveness of using environmental levies at Member States level. Nevertheless, it will provide Member States with a view of the legal obligations in question, which have to be considered, when environmental levies and charges are designed. It shows that there is considerable room for action by the Member States to implement fiscal instrument, while respecting Treaty obligations. (Europeiska kommissionen 1997a:2)

Här framstår Kommissionen som mer av en teknisk rådgivare än en part som pläderar för en specifik politisk lösning. Vid en titt på ett exempel som lutar åt en annan mer retorisk hållning, är politiken mer allmän och gör en mer övergripande inramning om sakens allvar. Inför Kyotoprotokollet kom en uppmaning till handling då man menade att det inte går att vänta längre: "Politikerna ställs inför svåra beslut som kan komma att påverka vår ekonomi och vårt samhälle, men det är beslut som *måste* fattas. Även medborgarna kommer att påverkas av sådana politiska beslut och det måste därför göras klart för dem hur viktigt och brådskande denna fråga är." (Europeiska kommissionen 1999b:3, kursivering i original).⁵³

Denna typ av förankring i den omgivande kontexten – där spelreglerna eller den allmänna känneteckningen är något osäkra – har också sitt tydliga uttryck när frågan ramas in utifrån rationaliteten kopplat till klimatet, ekonomin eller funktionen av den gemensamma marknaden. Miljöproblematiken har hela tiden varit kärnan för miljöskattereformer, vilket syns i detta meddelande som kom inför det sjätte miljöhandlingsprogrammet:

Framtidsutsikterna är särskilt mörka när det gäller klimatförändringen, om vi inte lyckas bryta utvecklingstendensen i de viktigaste energiförbrukande sektorerna. Samtidigt blir det allt mer uppenbart att miljöförstöring medför kostnader för samhället som helhet, och att miljöskydd därför även kan medföra fördelar i form av ekonomisk tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft. (Europeiska kommissionen 1999c:3)

Att klimatförändringen skulle kosta – en premis med koppling till tillväxt – var således något som Kommissionen pekade på tidigt. 2006 utkom dessutom den uppmärksammade Stern-rapporten vars

⁵³ Miljöskatterna var i detta meddelande något som Kommissionen framställde som en självklar del i policy-mixen, men det går även att antyda en viss frustration – till och med en viss bitterhet – över att ingenting av betydelse hade hänt i beskattningsspolitiken under 1990-talet, med bakgrund av det ambitiösa förslaget om koldioxidskatt från 1992: "Energibesättning är ett av de viktigaste av alla gemensamma och samordnade instrument. Kommissionen har gjort vad som ankommer på den." (Europeiska kommissionen 1999b:9)

huvudpoäng var att om vi inte betala för en grön omställning nu, kommer vi att få betala ännu dyrare i framtiden då ekosystemen börjar krackelera. Denna forskningsauktoritet tog Kommissionen fasta på i detta mer allmänna meddelande från 2007 om målet med att minska den globala uppvärmningen till 2°C:

Nyligen genomförda studier, som Stern-rapporten, bekräftar de enorma kostnader som kommer att uppstå om vi inte vidtar åtgärder. [...] Den ekonomiska kostnaden av att genomföra lösningarna är hanterbar och att ta itu med klimatförändringen medför avsevärda fördelar även i andra avseenden [...] I Stern-rapporten anføres att klimatförändringen är resultatet av det största marknadsmisslyckandet som världen någonsin har skådat. Misslyckandet med att inkludera kostnaderna för klimatförändringen i de marknadspriser som styr vårt ekonomiska beteende medför enorma ekonomiska och sociala kostnader. (Europeiska kommissionen 2007a:3-4)

Likaså binds vinster för miljön ihop med vinster för ekonomin i frågan om resurseffektivisering. Ett meddelande från 2011 om denna fråga inleds med ett svar med en global dimension, på frågan om varför energieffektivisering är så viktigt:

Natural resources underpin the functioning of the European and global economy and our quality of life [...] The pressures on resources are increasing. If current trends continue, by 2050, the global population is expected to have grown by 30% to around 9 billion and people in developing and emerging economies will legitimately aspire to the welfare and consumption levels of developed countries. As we have seen in recent decades, intensive use of the world's resources puts pressure on our planet and threatens the security of supply. Continuing our current patterns of resource use is not an option. (Europeiska kommissionen 2011f:2)

Denna problembild som Kommissionen beskriver pekar tydligt på principen med hållbar utveckling där miljö och tillväxt är sammanlänkade. Det framstår som väldigt angeläget att agera och detta är intressant mot bakgrund av den finansiella krisen som slog till hösten 2008. Denna omständighet ger en ny inramning av problemet hållbar miljö och tillväxt, där det på nytt betonas en nödvändighet med att simultant tackla miljö- och ekonomiska problem då man ser att den finansiella situationen är ett exempel på vikten av kostnadseffektivitet:

The financial and economic crisis has substantially changed the environment in which we operate. It has put huge pressure onto business and communities across Europe, as well as causing considerable stress on public finances. However, legally binding energy and climate change targets are part of our sustainable future and our long-term path for sustainable and stronger recovery from the crisis. The challenge is how to achieve them in the most cost-effective way – for governments, business and citizens – and how to obtain simultaneous benefits for the economy. We need policy responses that reinforce each other, not only improving the environment, but also supporting the economy and avoiding social hardship. (Europeiska kommissionen 2011e:2)

En utveckling som går att skönja är att just kostnadseffektiviteten tar avstamp i de miljöekonomiska premisser om att internalisera externaliteter, vilket är framträdande i material från 90-talet. I det mer allmänna meddelandet *Miljön i Europa: Vilka är riktlinjerna för framtiden* från 1999 där huvudtemat var vägen mot hållbar utveckling, är de marknadsbaserade instrumentet något av en grön rättviselogik: "Mycket återstår ännu att göra för att i praktiken införa principen om att förorenaren betalar, och att till fullo lägga miljökostnaderna på förorenaren." (Europeiska kommissionen 1999c:4). Miljöskatterna hade sin självklara plats i denna uppsättning av policyinstrument: "I många fall kommer t.ex. miljöbeskattning att vara det effektivaste sättet att tillämpa principen om att förorenaren betalar, eftersom sådana avgifter innebär en direkt integration av miljökostnaderna." (ibid:18). Principen om att förorenaren betalar kan ses som en miljörationalitet i ett av miljöskattens premissargument: "[Environmental taxes] can thereby induce consumers and producers into environmentally more sustainable behaviour." (Europeiska kommissionen 1997a:5).⁵⁴

Principen om att förorenaren betalar är i Kommissionens dokument starkt sammanlänkade med att miljöproblemen blir bäst lösta genom att, på politisk väg, införa miljökostnaderna i marknaden. Det saknades en integrering av policyområdena vilket var temat i meddelandet *Bringing our needs and responsibilities together – Integrating environmental issues with economic policies* (2000).

One of the reasons why environmental considerations are insufficiently incorporated in economic policy formulation is that economic policy is – correctly – essentially concerned with macroeconomic stability and the functioning of markets. But many environmental problems arise precisely because there are no markets in environmental goods and services. As well as damaging the environment, these missing markets give rise to an important source of economic inefficiencies, or 'externalities'. (Europeiska kommissionen 2000:3)⁵⁵

Lite längre fram då EU ändå antagit en rad direktiv (ETD, Eurovignette, vattenskyddsdirektivet) med inslag av marknadsbaserad intervention på miljöskadlig verksamhet, är den miljömässiga rationaliteten fortfarande sammanlänkade med det instrumentella värdet i marknadsharmonisering. Det miljöekonomiska perspektivet är fortfarande centralt:

Using the market [...] means finding a mechanism to put a correct valuation on environmental goods and services. An important instrument which can influence consumer behaviour is the optimal use of

⁵⁴ Jämför även med meddelandet *Miljön i Europa*: "Marknadsbaserade styrmedel såsom skatter [...] skall påverka producenter och konsumenter, genom att signalera priser och information att anta praxis och fatta beslut som tar den miljömässiga kostnaden för produktion och konsumtion av varor med i beräkningen." (Europeiska kommissionen 1999c:17)

⁵⁵ I samma meddelande nämns miljöskatterna som ett instrument för att sätta "rätt pris" på miljön, vid sidan om alternativen utsläppsrätter, förändrade subventioner eller avtal mellan industri och offentliga myndigheter: "By placing a price on pollution thorough the imposition of pollution taxes or charges, governments can reduce or eliminate the gap between the private costs of the activity which generates the pollution and the costs to society." (Europeiska kommissionen 2000:4, understrykning i original)

environment related taxation [...] However, these taxes need to be applied such a way as to avoid distorting the functioning of the internal market and to maximise the environmental benefit. There is also a strong argument for shifting the tax burden away from areas the EU is trying to promote, such as employment, and onto resource and energy consumption and/or pollution. (Europeiska kommissionen 2007c:13)

Miljörationaliteten är i denna passage mer ett mål av flera, vilket har varit genomgående i sammanlänkning av policyområden, särskilt för klimatfrågan. De olika typargumenten är på så vis beroende av varandra – framför allt jobb och miljö – där det är mycket betoning på den instrumentella rationaliteten. Miljöskatterna ses av Kommissionen som en naturlig del av denna sammansatta, övergripande logik, där argumentens premisser har relation med varandra, det vill säga att de innehar klara synergieffekter. I fråga om resurseffektivitet är detta tydligt där just skatter ses som en viktig del – ett vitalt kugghjul – av den större klimatpolitiken:

The following are typical examples of synergies: [...] taxes and subsidies on the use of energy and other resources can be used both to steer behaviour leading to reduced and more efficient consumption and to help restructure public finances away from labour taxation, which benefits job creation and economic growth. (Europeiska kommissionen 2011f:4)

Jobbargumentet är mycket betonat, så mycket betonat och så pass förekommande att man skulle kunna tolka texterna som rena tillväxt- eller jobbstrategier. Men miljörationaliteten är ändå det centrala i dokumenten och i de politiska ambitioner som Kommissionen uppmanar. Efter 2007 har målet om hållbar utveckling konkretiserats med EU:s energi- och klimatmål (som en del i de allmänna 2020-strategien) vilket följande stycke refererar till:

Taxation, when properly designed, can play a major role in support of the EU's energy and climate change objectives and in promoting sustainable growth, resulting in a more resource-efficient, greener and more competitive EU economy. This remains the case at times of rising energy prices when it becomes all the more important to restructure energy taxation so as to provide the right incentives towards the use of less energy overall, from more environmentally-friendly sources. (Europeiska kommissionen 2011e:6)

Detta meddelande, *Smarter energy taxation for the EU*, kom i anslutning till det andra förslaget om tillägg till energiskattedirektivet. Här spelar texten på att det redan finns en plattform, men att den, mycket utifrån kostnadseffektivitetslogik samt miljörationalitet, är otillräcklig för att uppnå Unionens gemensamma mål. I detta sammanhang framkommer även premisser utav mer teknisk natur, vilket även var tydligt i förslagen, att designen av skatterna bör reformeras då de är ineffektiva utifrån det

substantiellt miljömässigt rationella.⁵⁶ Den substantiella rationaliteten är även påtagande när Kommissionen hänvisar till förändringar av olika faktiska omständigheter i Europa. Systemet med utsläppsrätter är en sådan omständighet som i dokumentens sätt att framställa problemet, nödvändiggör en komplettering med hjälp av skatteinstrumentet. Typargumentet miljö har sikte på minskade utsläpp (konkret 2020-målen) och en av premisserna är att EU ETS har, förvisso en central och vital funktion, men att detta system inte ensamt täcker den europeiska ekonomin:

From an environmental point of view, sectors outside the EU ETS such as transport, small industrial installations, agriculture and households account for half of the CO₂ emissions. Here, a potential lack of coordination between the ETD and the EU ETS may give rise to a double burden or, conversely, to the possibility of evading the responsibility for emissions. In the worst case, these sectors would not contribute to reaching the Europe 2020 climate change and energy targets. (Europeiska kommissionen 2011e:6)⁵⁷

Intressant att notera är dock att skatteinstrumentet har en mer försiktig framtoning. Den substantiella miljörationaliteten är densamma – uppnå klimatmålen för allas och miljöns bästa – men EU ETS står som ett mer självklart instrument. I anslutning till argumenteringen av skatter såsom komplement till EU ETS bör man även betrakta andra viktiga hänseenden. Som nämnts i kapitel tre och även i viss mån kapitel två, har EU ETS dels blivit en relativ framgång för Kommissionen även om det funnits betydande problem i pilotfasen 2005-2007, men dess reformerade variant som ska ta vid för perioden efter Kyoto (2012), har haft brett stöd bland medlemsstaterna samt fått en mer centraliserad karaktär (se främst Skjærsteth & Wettestad 2010). Denna förändring av kontexten, med det relativt starka och implementerade handelsinstrumentet, talar för att skattealternativet sätts i en sekundär position. Detta gäller inte minst för energisektorn vilket till exempel återfinns i det mycket visionära meddelandet från 2011 – *A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050*:

The EU ETS will be critical in driving a wide range of low carbon technologies into the market, so that the power sector itself can adapt its investment and operational strategies to changing energy prices and technology. For the ETS to play this role on the identified pathway to 2050, both a sufficient carbon price signal and long-term predictability are necessary. In this respect, appropriate measures

⁵⁶ Till exempel hade det andra tilläggsförslaget till ETD ambitionen att förändra skattens enhetsbas (från €/ton CO₂ till €/Gigajoule) i syfte att bättre reflektera de miljöskadliga utsläppen samt att bättre släppa fram mindre miljöskadliga alternativ, exempelvis biobränsle: “[Figures] clearly demonstrate that the current minimum rates based on the volume of energy products consumed do not reflect the energy content [...] or the CO₂ emissions [...] of the energy products, leading to inefficient energy use and distortions in the internal market. They also create incentives that are contradictory to the EU energy and climate change goals...” (Europeiska kommissionen 2011e:5)

⁵⁷ Kommissionens beräkningar gav att deras förslag till ändring av ETD skulle kunna sänka koldioxidutsläppen med 2 % inom hela EU, vilket motsvarar en tredjedel av den minskning av växthusgaser som krävs i sektorer som inte omfattas av EU ETS (Europeiska kommissionen 2011e:11).

need to be considered, including revisiting the agreed linear reduction of the ETS cap [...] Other tools, such as energy taxation and technological support may also be appropriate to ensure that the power sector plays its full part. (Europeiska kommissionen 2011d:6-7)⁵⁸

Här väver alltså Kommissionen in skattealternativet som ett av flera verktyg som också kan vara lämpliga i sammanhanget. Det som således kan tolkas som förändringen i argumentationen efter det att skattealternativet fått en mindre framträdande roll efter direktiven ETD och EU ETS från 2003, är att en premis utifrån miljörationalitet är just den kompletterande aspekten. Det är därför intressant att titta på tidigare argumentering som mer grundar sig i premisser utifrån den marknadsbaserade logiken med kostnadseffektivitet där handel- och skattealternativen står mer "jämförbara":

The use of economic instruments, such as taxes, subsidies or other incentive payments, or tradable emission permits, will frequently offer a more effective means of achieving environmental policy objectives than traditional environmental policy instruments such as direct regulation of polluting activities. Measures to enhance integration will be simultaneously beneficial for the economy and the environment. (Europeiska kommissionen 2000:3)

Typargumentet den gemensamma marknaden kommer här in med harmoniseringsmervärdet som skulle höja effekterna utifrån både en instrumentell samt en substantiell rationalitet. Här finner vi igen premissen som ser mervärde i ökad harmonisering, vilket tar avstamp i principen (premissargumentet) om att ju mer medlemsländernas design och omfattning av miljöskatter liknar varandra, ju mindre kommer vi att se av negativa effekter i form av minskad internhandel, snedvriden konkurrens eller miljömässiga hål (där vissa sektorer eller länder slipper undan). Detta återspeglas i Kommissionen meddelandet *Environmental Taxes and Charges in the Single Market* från 1997, där funktionen av den gemensamma marknaden är en vital EU-princip samt att detta finns förankrat genom EU:s gemensamma Miljöhandlingsprogram:

The use of environmental taxes and charges is rapidly increasing in the Member States, in line with the 5th Environmental Action Programme [1993] and its recent review. The Commission supports this evolution, as it opens up the scope for a more cost-effective environmental policy. However, it also entails some potential conflicts with other aspects of Community Policy, in particular related to the single market. This Communication aims to guide Member States in order to ensure that national initiatives on environmental levies and charges are compatible with existing Community Framework. (Europeiska kommissionen 1997a:20)

Detta exempel återspeglar även den institutionella aspekten av frågan om EU-omfattande miljöskatter, då Kommissionen här officiellt tar ställning för själva idén om skatterna såsom ett effektivt

⁵⁸ Tydliga hänvisningar till den positiva kompletterande effekten av skatter till EU ETS, återfinns även i det mer övergripande meddelandet *A strategy for competitive, sustainable and secure energy* (Europeiska kommissionen 2010a:6) samt i meddelandet i anslutning till förslaget om tillägg till ETD (Europeiska kommissionen 2011e:7).

marknadsbaserat miljöpolicyinstrument, men att de inte har ambitionen att träda in på medlemsstaternas kompetensområde där de faktiska besluten (om miljöskatter eller -avgifter) ska fattas.

Vikten av det sammanlänkande sambandet mellan framgångsrik politik för hållbar utveckling och harmoniserade satsningar på de marknadsbaserade miljöinstrumenten är något som följer med under tidsperioden. I anslutning till en revision av ETD där undantag (för länder och sektorer) skulle ses över 2006, är den substantiella miljörationaleten och den ekonomiska instrumentaliteten sammanlänkat mellan premisserna för argumenten att miljöskatter är bra för klimatet (hållbar utveckling) samt funktionen av den gemensamma marknaden (harmoniseringsmervärdet): "[M]inimum levels of taxation have as a rule to be respected, corresponds to the objectives of the Energy Tax Directive, namely to improve the functioning of the internal market and to promote sustainable development..." (Europeiska kommissionen 2006:5).⁵⁹

I anslutning till denna sammanlänkning mellan substantiell och instrumentell rationalitet är det rimligt att ponera följande scenario: I en globaliserad värld med samma nivåer av intervention i marknaden (i syfte att internalisera miljöskadliga externaliteter) där miljöskatter i jordens alla länder är identiska, skulle faktorer som konkurrens baserade på miljöskattenivåer och eventuella "kolläckage" för miljöskatter försvinna.⁶⁰ Miljörationaleten och kostnadseffektiviteten är därför beroende av ett harmoniseringsmervärde, vilket även är något man kan urskilja i senare dokument, till exempel med fallet "bensinturism" som nämns i meddelandet angående den föreslagna reformen av ETD från 2011:

From the point of view of the single market, Member States currently might not tax CO₂ emissions as much as they would like because it could put their business at a disadvantage or induce consumers to buy their fuel in lower tax Member States leading to revenue losses. Member States are beginning to implement a variety of different approaches to environmental taxation, which may lead to distortions and double taxation within the single market. (Europeiska kommissionen 2011e:6)

Premissen att en förenkling – genom harmonisering – möjliggör en mer effektiv och verkningsfull skattedesign, understöds i samma meddelande med tidsaspekten. En tolkning av denna aspekt är att antagandet om skatteinstrumentets givna position i framtidens lösningar på klimatutmaningar, medför principen om att ett uppbyggande av ett harmoniserat system från början, undanröjer ineffektiva skillnader som annars kommer att uppstå längre fram: "It is better to introduce an EU approach now,

⁵⁹ I detta stycke hänvisar dokumentet dessutom i en not till fördragsartiklar som vidhåller att principen om hållbar utveckling ska vara med i implementeringen av gemenskapspolitiken (Europeiska kommissionen 2006:5 not 10).

⁶⁰ Denna teoretisk premis då argumentet om harmoniseringsvärdet framträder är exempelvis tydligt i meddelandet om integrering av miljöfrågor och ekonomisk politik (Europeiska kommissionen 2000:9).

when many Member States are still considering national legislation in this field, than later, when complex re-adjustments of national laws may be needed.” (Europeiska kommissionen 2011e:7)

Denna aspekt av harmoniseringens mervärde hör samman med den substantiella instrumentella rationalitetens olika karaktärer där den föregående innehar ett mer långsiktigt perspektiv. I samma Kommissionsmeddelande om förändringar i ETD från 2011 görs denna tolkning där den långsiktiga rationaliteten även tangerar typargumenten jobb, offentliga finanser samt även i förlängningen EU som stark global aktör då detta blir en konsekvens av att man uppfyller 2020-målen:

[The revised ETD] will improve the functioning of the Internal Market, creating a level playing field for businesses which will be treated on equal footing, whether they consume oil, natural gas, coal or biomass. Most importantly, it will have considerable positive environmental steering effects and thus contribute to realizing the objectives of the Europe 2020 strategy [...The revised ETD] enables Member States to achieve their Europe 2020 commitments in a cost-effective way and provides legal certainty for their structural reforms of their fiscal policies and tax system under way in the exit from the economic and financial crisis. (Europeiska kommissionen 2011e:12)

Även det europeiska näringslivet har, med Kommissionens ord, vinster i ett harmoniserat system, vilket i förlängningen även betyder vinster för de enskilda medlemsstaterna. Liknande resonemang – att långsiktig substantiell rationalitet i princip är förbundet med närliggande ekonomiska problem – fördes i meddelandet om revidering av ETD där finanskrisen medfört utmaningar för medlemsstaternas statsfinansier. I denna inramning får offentliga finanserargumentet sin styrka då meddelandet pekar på vikten av fiskala lösningar för medlemsstaterna:

The revised ETD rebalances the charge between fossil and non-fossil energy sources [...V]ia the ETD revision, energy taxation would in all circumstances contribute to the Europe 2020 goals and at the same time create tangible economic benefits. Even if the energy tax were not ‘recycled’ into the economy via lower taxation of the factor labour, the contribution to fiscal consolidation would still help to deal with the high crisis-driven budgetary needs. (Europeiska kommissionen 2011e:10)

Denna typ av resonemang var emellertid inte helt ny, utan redan i anslutning till den gamla Lissabonstrategin, pekade Kommissionens dokument på premissen att en bredare taxeringsbas (främst utöver arbete) genererar säkrare statsfinansier vilket är kärnpremissen i budgetargumentet:

Making better use of environmental taxes and charges than is now the case would contribute to economic efficiency and broaden the tax base. This would help Member States continue fiscal consolidation while improving the quality and sustainability of public finances, in line with the Lisbon European Council conclusions. At the same time, markets to which these instruments are applied should be made more competitive and more responsive to price signals. (Europeiska kommissionen 2000:14)

En annan tydlig appell till instrumentell rationalitet hör samman med argumentstypen energisäkerhet, där det i stort avseende handlar om förutsättningar för resurseffektivisering. Just energiskatt spelar här, enligt Kommissionens meddelande om EU:s energieffektiviseringsplan 2011, en betydande roll i att stärka incitament för mer effektivt energianvändande: "Many energy efficiency investment pay for themselves quickly, but are not realised due to market and regulatory barriers. Market incentives and price signals therefore need to be intensified through energy and carbon taxes..." (Europeiska kommissionen 2011c:11). Typargumenten miljö och energisäkerhet är även sammanlänkade på liknande vis där de substantiellt rationella med omfattande klimatåtgärder binds samman med instrumentella värden för ekonomi och säkerhet: "Konsekvensbedömningen visar att EU:s åtgärder för att ta itu med klimatförändringen skulle öka EU:s energisäkerhet avsevärt. [...] Att integrera klimatförändrings- och energistrategierna säkerställer att de förstärker varandra." (Europeiska kommissionen 2007a:5)

Energisektorn står i centrum för Kommissionens argumentation om miljöskatter, men i förslaget till reform av ETD vidgas ambitionen att instrumentet även ska omfatta skatt på exempelvis avfall, plastpåsar eller flygbiljetter. Alltsamman hänger, enligt resonemanget i meddelandet i anslutning till ETD-förändringsförslaget från 2011, med den allmänna 2020-strategin och dess mål. Den långsiktiga karaktären i denna strategi faller även under långsiktigt intresseappellerande premisserna om att framgång på hemmaplan även förstärker EU:s position i de globala klimatförhandlingarna. I anslutning till vidgandet av miljöskatternas omfattning sektorsvis och vidare koordinering, kallas medlemsstaternas intresse indirekt:

The Commission is committed to take these discussions forward and support the necessary coordination in this field, *inter alia* via appropriate discussions with Member States [...] As far as the broader political context is concerned, the outcome of [the Cancun UN Climate Change Conference] 2010 also constitutes an important landmark for the future development of the EU's own ambitions in this field. (Europeiska kommissionen 2011e:4)

Det ekonomiska intresset konkretiseras även i jobbargumentet som även här har sitt resonemang grundat i principen om att skapa incitament för förändrad användning av miljöskadliga resurser. I fallet om koldioxidskatter (vid sidan om auktionering av utsläppsrätter) framställer Kommissionsdokumentet premissen att ökade skatteintäkter från energi/elektricitet skapar möjligheter för minskade kostnader på arbete:

In the longer-term, the creation and preservation of jobs will depend on the EU's ability to lead in terms of the development of new low carbon technologies through increased education, training, programmes to foster acceptability of new technologies, R&D and entrepreneurship, as well as favourable economic framework conditions for investments. In this, the Commission has repeatedly

emphasized the positive employment benefits if revenues from the auctioning of ETS allowances and CO₂ taxation are used to reduce labour costs, with the potential to increase total employment by up to 1.5 million jobs by 2020. (Europeiska kommissionen 2011d:12)

På samma sätt ämnar ambitionen att reformera ETD, att skapa de mycket politiskt motiverade möjligheterna för jobb och bättre ekonomi för de bredare befolkningslagren, i enlighet med 2020-strategien:

A growth-friendly tax-shift using additional revenue wholly or partly to reduce the tax burden on labour would be in line with the 2020 Strategy. Another possible growth-enhancing alternative which Member States could choose would be to use additional revenue to further incentivize green research and development, as well as green investment, in particular by SMEs. Additional revenue could also be used to mitigate the impact of underlying policies on household income by compensating less well-off sections of the population. (Europeiska kommissionen 2011e:3)⁶¹

Det allomfattande argumentet att förbättra ett redan rådande direktiv (ETD) fångar på ett mycket illustrativt sätt in Kommissionens sammanlänkning av policyområden, vilket även här tolkas såsom att sammanlänka långsiktiga miljömål med mer synliga effekter baserat på instrumentell rationalitet. Meddelandet som tydliggör Kommissionens position i de föreslagna förändringarna av ETD avslutas i denna andemening på ett mycket kärnfullt vis: "In short, smarter energy taxation will help both the environment and the economy." (Europeiska kommissionen 2011e:12).

5.3. Övriga dokument

I denna sektion analyseras de dokument som förutom meddelandena och förslagen även förespråkar miljöskatter i den bredare kontexten, framför allt där marknadsbaserade policyinstrument anses ha varit en vital del för att lösa EU:s klimatutmaningar. I samband med ratificeringsprocessen av Kyoto-protokollet samt i bemötandet av de antagna reduceringsmålen genom konkret politik, var klimatförändringarna det som tydligt inramade den substantiella miljörationaliteten. Här är ett exempel på denna typ av inramning i en rapport inför Europeiska rådets möte i Cardiff 1999, om miljöhänsyn och implementering av hållbar utveckling i gemenskapspolitiken:

Climate change is a key area where integration of environmental aspects and sustainable development is essential to achieve progress. The predicted implications of climate change on agriculture, industry, land and property represent a severe threat to sustained economic growth. Over the last years we have seen some positive developments in greenhouse gas emissions. This positive trend is not likely to continue in all sectors. The only way to reverse the current growth trend particularly in CO₂ emissions

⁶¹ Energiskatten allena skulle enligt Kommissionens beräkningar kunna skapa över en miljon jobb fram tills 2030 vilket även skulle få positiv inverkan på ekonomin som helhet där den beräknade tillväxten blev 0,27 % av EU:s totala BNP (Europeiska kommissionen 2011e:11).

is through integrating real changes into the economic policies, which determine our use of energy.
(Europeiska kommissionen 1999a:2)

I samma dokument nämndes miljöskatterna särskilt inom jordbrukspolitiken samt inom transportsektorn. I den förra lyfte Kommissionen frågan om miljöskatter som ett av flera möjliga handlingsalternativ där man siktade på: *"At Community and Member States level: [...] Investigate the suitability of applying environmental taxes to agricultural input."* och för transportsektorn pekade man på principen om att förorenaren betalar: *"To internalise the environmental costs into prices of transport. – fair and efficient pricing based on the polluter pays principle including fair taxation of fuels across all modes of transport and a shift towards variable taxation on cars in order to increase people's awareness of the costs of their travel."* (Europeiska kommissionen 1999a:16;17, kursiveringar i original).

Även senare dokument för liknande argumentation om resurseffektivitet där det substantiellt rationella för miljön kopplas samman med till exempel energisäkerheten, vilket ger utrymmer för skatteinstrumentet:

The Flagship Initiative will affect the direction of structural change in the economy, to increase future competitiveness across the economy, with net beneficial effects on employment, public budgets, firms in many sectors - including services - and the citizens - including through greater chances of achieving the EU's environmental goals. Measures to reach the required improvements in resource efficiency may be wide ranging and concern many policy areas: Environment, Agriculture and fisheries policy, Climate Action, Research, innovation and industrial policy, Energy, Economic and Monetary Affairs, Regional policy, Trade and development policies, *Taxation*. (Europeiska kommissionen 2010b:2, min kursivering)

Typargumentet om gemensam marknad kan kopplas till detta dokument, vilket tidigare antytts, som den sammanhållande och förstärkande länken mellan jobb och miljöargumenten. Arbetsdokumentet om hållbar utveckling från 1999 intar en tydlig position vad gäller den övernationella kompetensens gränser, men harmoniseringsmervärdet är betonat:

While Member States have the primary responsibility for energy policies and for integration of the environment within their energy policy, the Community has a valuable complementary role in facilitating co-operation between Member States and in ensuring coherent and cost effective action at Community level. [...] Addressing new policy measures and instruments such as ambitious environmental agreements and development of joint implementation mechanisms and fiscal incentives is also necessary. (Europeiska kommissionen 1999a:19)

I denna uppmuntran till gemensamma krafttag följer nämmandet av skatteincitament mönstret att vara mindre framträdande i texten. Detta sätt att framställa sig kan tolkas som att Kommissionen vill

framstå som en aktör med tydlig respekt för den institutionella ordningen men att texten ändå riktar en appell till en rationalitet däribland skatteinstrumentet har sin givna plats i utmaningarna för ett hållbart Europa. I syfte att förtydliga denna positionering – respekt för det institutionella mandatet men konfronterande när det gäller sakfrågans substantiella miljörationalitet – är det rimligt att vidare titta på exempel där bollen passas till Rådet med en tydlig markering att Kommissionen har argumenterat för en bra lösning, men att det nu är upp till Rådet att verkligen åta sig uppgiften att genomföra den framhävt lovande politiken:

At the EU-level, the ECOFIN council has a key responsibility for identifying and promoting effective fiscal reforms that support the integration of environmental objectives into the policies of different sectors such as energy and transport. Tax reforms such as at tax on polluting forms of energy production and use, should be fiscally neutral with the underlying aim of shifting taxes from labour to resource use. [...] Member States are encouraged to set a target, if appropriate, for reducing the fiscal pressure on labour and non-wage labour costs, particularly for the low skilled. At EU level, further work is desirable on introducing taxes on energy and desirability of taxes on polluting emissions should be investigated. (Europeiska kommissionen 1999a:22-23)⁶²

Jobbargumentet är centralt då miljöskatten implicerar en grön skatteväxling. I samma dokument länkar även Kommissionen samman typargumenten miljö, jobb och gemensam marknad in i det demokratiska sammanhanget. Det som går att urskilja är en hänvisning till output-legitimitet där miljöskatter bland annat är en komponent som bidrar till positiva utgångseffekter från EU-politiken: "The European Union must consolidate and further develop the positive interaction between two legitimate demands of European citizens: the smooth operation of the internal market; a sufficient degree of environmental protection." (Europeiska kommissionen 1999a:21).⁶³

Relationen mellan marknad och miljö är även huvudtemat i Kommissionens grönbok från 2007, *Green Paper on market-based instruments for environment and related policy purposes*, inom vilken miljöskatterna är en väsentlig del:

[Market-based instruments] are not a panacea for all problems. [...] They improve price signals, by giving a value to the external cost and benefits of economic activities, so that economic actors take them into account and change their behaviour to reduce negative – and increase positive – environmental and other impacts [...] They allow industry greater flexibility in meeting objectives and thus lower overall compliance costs [...] They give firms an incentive, in the longer term, to pursue

⁶² Jämför även med meddelandet *Förberedelser inför genomförandet av Kyotoprotokollet* (Europeiska kommissionen 1999b:9) samt med Grönboken om marknadsbaserade instrument som pekar på att konsekvensen av enhällighetsstrukturen försätter skatteinstrumentet i en svårare situation (Europeiska kommissionen 2007b:4).

⁶³ Bland huvudåtgärderna som nämns i samma stycke återfinns uppmaningen att öka användning av miljöskatter och -avgifter, vid sidan om till exempel miljöhänsyn i standardiseringar, finansiell rapportering och offentlig upphandling eller framlyftande av synergieffekter mellan energi och transport sektorn.

technological innovation to further reduce adverse impacts on the environment ('dynamic efficiency'); They support employment when used in the context of environmental tax or fiscal reform. (Europeiska kommissionen 2007b:3).

I denna inledande och generella passage kan man utläsa att EU:s politik framstår som ett maskineri med vitala kuggar – där man inte ser några enskilda patentröslningar. De marknadsbaserade instrumenten är en viktig del av detta maskineri och skatteinstrumentet är en likaledes viktig komponent däri. Denna komponent får dessutom en framträdande roll – utifrån jobbbargumentets instrumentella rationalitet – då det som förordas är just en skatteväxling från arbete till miljökadlig resursanvändning. Kortfattat beskrivs synergieffekterna mellan miljö- och jobbbargumentet så här: "An environmental tax reform [...] can be a win-win option to address both environmental and employment issues." (Europeiska kommissionen 2007b:5).

Typargumentet offentliga finanser är även i detta dokument sammanlänkat med jobbbargumentet då en av premisserna är att européerna kommer att behöva arbeta fler timmar i framtiden om Europa ska behålla sin välbefärd- och välfärdsnivå, i det fall då den demografiska utvecklingen med en allt äldre befolkning fortsätter. Därav följer även premissen att statsfinanserna behöver stärkas vilket ger utrymme för en viktig instrumentell funktion för miljöskatten:

[W]ith an ageing population, which increases pressure on public expenditure, and globalization that makes taxation of capital and labour less viable, the shift of tax burden from direct taxation towards consumption and, in particular, environmentally damaging consumption, may provide considerable benefits from a fiscal perspective. (Europeiska kommissionen 2007b:5)⁶⁴

Som tidigare i genomgången av meddelandena kan vi tyda en distinktion mellan å ena sidan rationaliteten för miljö, jobb, energisäkerhets- och offentliga finanser och å andra sidan harmoniseringsmervärdet som antas uppstå genom en gemensam "marknadsapproach". Med andra ord skulle argumenten, vilket de till viss del också gör, tala för miljöskattereformer i sig och dess positiva effekter i ett nationellt avgränsat omfång. Men precis som antytts tidigare ligger det en ambition i Kommissionens dokument att den inomeuropeiska samordningen även ger ett mervärde för respektive medlemslands eventuella miljöskattereform. I synnerhet gäller detta hinder som kan uppkomma i aspekten konkurrenskraft:

ETR can also help to alleviate the possible adverse competitiveness effects of environmental taxes on specific sectors. If the action is closely co-ordinated at the Community level, these impacts can be further reduced compared to unilateral actions by Member States. Reductions in labour taxation or

⁶⁴ Synergieffekten mellan substantiell rationalitet och ekonomiskt intresse framhävs även längre fram i Grönboken då skatteintäkterna betonas som en positiv effekt (Europeiska kommissionen 2007b:7).

social-security contributions which tend to benefit lower-income households, can counterbalance any possible regressive effect from environmental taxes. (Europeiska kommissionen 2007b:5)

Typargumentet gemensam marknad är även genomgående i Kommissionens texter efter det senaste ändringsförslaget till ETD, vilket inte bara syntes i meddelandena utan även i denna konsekvensbedömningsrapport som Kommissionen släppte 2011: "A theoretical 'CO₂ tax' can be put into practice in a number of ways and the lack of an EU-framework opens the door to the creation of national solutions which can lead to internal market distortions and/or double taxation." (Europeiska kommissionen 2011b:3) Samordningspremissen gäller inte bara för länder som har för låga skattesatser utan även de medlemsstater som har mer ambitiösa reformer: "Under the existing ETD, Member States can increase the rates of their energy taxes or introduce CO₂-related taxes. However, such national approaches risk distorting the internal market, due to the non-harmonised structure and level of the national taxes..." (Europeiska kommissionen 2011b:3).⁶⁵

Vidare går det att finna en djupare rationalitet utifrån miljöperspektivet även då man lyfter fram skatten som komplement till systemet med utsläppsrätter. Konsekvensbedömningsrapporten utvecklar saken mer i detalj än meddelandena men kärnan är densamma – EU ETS täcker inte hela den europeiska ekonomin, därför bör vi med tanke på allas bästa även komplettera med till exempel skatter så att vi kommer åt alla typer av utsläpp (miljöbelastande verksamhet): "The EU ETS currently applies to emissions from certain combustion and industrial *installation*, while energy taxation applies instead to *fuel uses of energy* [...] while leaving the most energy intensive sectors (currently covered by EU ETS) outside its scope in an important number of cases." (Europeiska kommissionen 2007b:8, kursiveringar i original).⁶⁶

Harmoniseringsvärdet är även i detta sammanhang ett värde i sig där jämna incitament för förnyelsebar energi samt intäkter till staten antas få synergieffekter genom gemensamt europeiskt handlande, vilket är en argumentation som återfinns i konsekvensbedömningsrapporten till förslaget om ETD-reform från 2011:

The main objective of the revision of the ETD is to bring it more closely into line with the EU's energy and climate change objectives, in particular to address CO₂ emissions in the non-ETS sector, avoid negative interference with the EU ETS, facilitate energy savings and deployment of renewable and allow revenue generation in an un-distortive way." (Europeiska kommissionen 2011b:3)

⁶⁵ Därtill lyfter även denna rapport fram de tekniska detaljerna, såsom skattedesign som bättre återspeglar de verkliga och miljöskadliga utsläppen av koldioxid, som en snedvridande faktor som kan störa den gemensamma marknaden (Europeiska kommissionen 2011b:2).

⁶⁶ Se även Europeiska kommissionen 2011b:2, om bristen på samordning mellan ETD och EU ETS.

I denna kontext är de uttalade ledmotiven den övergripande 2020-strategien, vilken ofrånkomligt leder in på resonemang med den globala dimensionen. För att återgå till Grönboken finns det ett litet tolkningsutrymme att skönja typargumentet EU som global aktör i framlyftandet av de marknadsbaserade instrumenten. Skatteinstrumentet är inte nämnt precist som en unik lösning, men det ingår i det som man från Kommissionen ser som "exportpotential" för policylösningar. Premissen går också här ut på att miljö- och klimatproblematiken är global av sin natur, vilket följaktligen kräver globala ansträngningar. Det är i detta sammanhang som Kommissionen kan tolkas såsom att man vill lyfta fram den normativa kraften av att i gemensamma multilaterala relationer, ha ett starkt kort i beprövade och framgångsrika metoder för att ställa om ekonomin till något ekologiskt hållbart, varför skatteinstrumentet finner sin plats:

There is an increasing global recognition that environmental protection needs to be integrated into economic decisions in order to ensure long term sustainable development. This will lead to an extended application of [market-based instruments] by national authorities and their use should be promoted at the global level. The EU should actively engage in dialogue with other countries, to promote the use of market-based instruments that allow policy objectives to be met in a cost-effective way. (Europeiska kommissionen 2007b:9)

Denna premiss – det finns globalt sett, ett behov av klimatpolitiskt "know-how" som dessutom är kostnadseffektivt utifrån ett marknadsperspektiv – som understödjer typargumentet att EU blir en starkare global aktör med en gemensam grön skattereform, får mycket av sin kraft hämtad ur den globala kontexten i sig samt från den, utifrån det moderna samhällets perspektiv, emblematiska fråga som klimatproblematiken utgör. Detta kan även tolkas som en inramning som också i Grönboken från 2007, är framträdande där utmaningen ligger i att göra ekonomin hållbar, mycket genom att upplösa beroendet av fossila bränslen:

The new energy and climate policy agreed in Europe implies nothing less than a new industrial revolution over the next 10 to 15 years. It will require a substantial change in the way Europe deals with energy with the final aim of achieving a real low carbon economy. Several policy areas – at the national as well as at the European level – will have to contribute and to be adapted in order to lead to this ambitious objective. Market-based instruments will be important parts of the efforts to achieve real change through changing incentives for business and consumers. On top of this important long term role, these market-based instruments *also carry important advantages for fiscal, other environmental and allocative purposes* [...] By means of this [Green] paper the Commission would like to generate a discussion about more active contribution of Community market-based instruments to these objectives, *in particular when it comes to indirect taxation*. (Europeiska kommissionen 2007b:15, mina kursiveringar)

Denna grönbok har visat sig vara representativ för sammanlänkandet av argument baserade i substantiell samt instrumentell rationalitet. I följande kapitel kommer därmed en sammanställning av hur argumentationen har sett ut och om det finns tolkningsutrymme för att mena att argumentens rationalitet har betydelse för den diskursiva utvecklingen inom det Europapolitiska forumet som EUDynamiken kan tänkas vara del av.

6. Miljöskatteargumenten på förnufts vågskål – Slutsats och diskussion

Undersökningen har försökt att kretsa kring kategorisering utifrån typargumenten miljö, gemensam marknad, jobb, energisäkerhet, offentliga finanser samt EU som global aktör. Att primärt räkna förekomsten av dessa typer av argument eller jämföra över tid är emellertid inte hela syftet, men för att se det intressanta i argumentens sakinnehåll är dessa kontextuella aspekter viktiga för att indikera den idémässiga betydelse de har utifrån en bedömning grundad på substantiell och instrumentell rationalitet. Dokumentens talhandling har även i viss mån skiljt sig på så vis att meddelanden och övriga mer arbetsprocessrelaterade dokument, varit mer konkreta och detaljerade i det som kategoriserats genom typargumentens olika premisser och *logos*. Sakinnehållet och sammanlänkningen mellan olika policyområden är dock genomgående och det är inom det institutionella arrangemanget samt i den diskursiva kontexten som dokumentens argumentation får sin bredare betydelse. Sökandet efter svar och fler frågor är därför beroende av flera variabler, omständigheter eller perspektiv.⁶⁷

Av detta följer nödvändigheten av en systematik i värderandet av argumentens sakinnehåll i syfte att se om de egentligen håller. En sådan prövning har dock inte varit den främsta uppgiften för denna studie, vilket även skulle omfatta en bredare genomgång och jämförelser mellan Kommissionsdokumenten och de nivåer av konsensus som råder i den vetenskapliga debatten beträffande klimat, energi, nationalekonomi eller andra tillhörande humanvetenskapliga discipliner. Undersökningen har ändå genererat underlag som säger något om hur rationaliteten framställs och betonas i Kommissionens officiella dokument, anslutna till den specifika miljöskattefrågan samt den bredare hållbarhetspolitiken där marknadsbaserade instrument framlyfts som en verkningfull väg att gå. Analysen och tolkningen av fynden sammanställs i följande *Box 1* där de sex olika typargumenten relateras till dess grundläggande påstående samt dess premisser utifrån substantiell och instrumentell rationalitet.

Den europeiska-nationella dimensionen (överstatligt-mellanstatligt) konkretiserar den skillnad som nära stående vinster och gemensamma mer långsiktiga intressen kan innebära. Detta är ett försök att främst klarlägga instrumentell rationalitet som dels kan finnas i direkt anslutning till medlemsstaters intresse, samt i de mer övergripande strategiska målen där det gemensamma bästa – Europas bästa – även kan tänkas få en effekt för det specifikt nationella, sektoriella eller individuellt medborgerliga intresset.

⁶⁷ Jämför även med forskning om klimatpolitiken kopplat till EU ETS (Skjærsteth & Wettestad 2010:119).

Typargument Påstående/Premiss	Gemensam marknad	Jobb	Energisäkerhet	Offentliga finanser	EU som global aktör	Miljö
Påstående: Gemensam miljöskattepolitik...	...stärker funktionen av marknaden och den europeiska konkurrenskraften	...skapar jobb och tillväxt i hela Europa	...säkrar tillförseln av energi till Europas ekonomi och invånare	...skapar mer hållbara intäkter till offentliga finanser	...stärker EU:s globala position, i synnerhet i den globala klimatregimen	...minskar ohållbar resursanvändning, minskar utsläpp av växthusgaser över hela Europa
Premiss: Instrumentell/substantiell rationalitet	Gemensam utformning minskar marknadsfraktioner baserade på nationella skillnader, ökar effektivitet och konkurrenskraft i ekonomin	Intäkter från skatt på resurs ger utrymme för skattereformer på arbete, vilket leder till ökad sysselsättning – så kallad grön skatteväxling	Skapa incitament för hållbara energikällor, minska beroendet av fossilbaserad energi, öka säker tillförsel av energi, förstå rika säkerheten för ekonomin	Nya källor till intäkter är önskvärda i tider av finansiell kris och globalisering som gör det svårt med ökad skatt på exempelvis arbete	Framgång på hemmaplan ger, förutom uppfyllelse av egna åtaganden, export av politiskt, ekonomiskt och tekniskt "know-how", vilket i sin tur ger en förstärkt (normativ) position i ett globalt sammanhang	Minskad ohållbar resursanvändning och belastning på ekosystem, minskade utsläpp som har klimatpåverkan, det gemensamma bästa genom principen att förorenaren betalar
Premiss: Europeisk dimension	Redan genomförda och planerade reformer på nationell nivå, ger nödvändigheten att utforma gemensam politik	Jobb som grund för tillväxt, välfärd - grund för 2020-målen om EU som den mest konkurrenskraftiga regionen i världen, demografisk förändring med allt äldre befolkning	Gemensam energipolitik värderas högt för ekonomin, omfattande beroende av energi utanför Europa, täcka hela ekonomin och komplettera EU ETS	Mål om hållbara finanser och budgetar i Lissabonstrategin och 2020-målen, accentuerat i samband med finanskrisen 2008	Uppfylla åtagande av EU:s utsläppsmål till 2020, EU gemensam aktör utåt, förbättra förhandlingsposition kortiktigt (post-Kyoto) och långsiktigt	Påverkan på ekosystem är gränsöverskridande, större effekt vid gemensam ansträngning, minska "kolläckage" inom EU, täcka hela ekonomin och komplettera EU ETS
Premiss: Nationell dimension	Vinst i form av minskad konkurrens från medlemsstater med mildare skattenivåer, tydligare spelregler för sektorer som verkar över gränserna	Jobb som grund för tillväxt, välfärd – inrikespolitiskt mycket värdefullt, demografisk förändring med allt äldre befolkning	Energisäkerhet för förstärkt ekonomi och nationell konkurrenskraft, potentiell långsiktig vinst för el- och energikonsumenter, inrikespolitiskt värdefullt	Kompletterande metod att klara statsfinansier	Framgångsrikt EU-projekt, internationell påverkan i en gränsöverskridande fråga	Som ovan men beroende av nationell kontext och geografiskt läge

Box 1: Argumenttyperna om gemensamma miljöskatter på EU-nivå relaterade till påståenden, premisser samt dimensionen europeiskt-nationellt.

I förlängningen är dimensionen europeiskt-nationellt även kopplad till samväret mellan distinktionen substantiell och instrumentell rationalitet, ur vilka långsiktiga, komplexa och abstrakta samband om det bästa för miljön även kan få återeffekter på det bästa för medlemsstaterna, dess ekonomi och invånare. Viktigt att klargöra är att den nationella perspektivet sällan förekommer manifest i materialet men det är, utifrån en teoretisk infallsvinkel, ändå vitalt att göra denna distinktion i syfte att förstå hur medlemsstaterna kan bemötas, i synnerhet med argument som tilltalar ett instrumentellt intresse.

Undersökningens utformning koncentrerar sig på sakinnehållet, men för att få en närmare förståelse av vilka argument som kan betraktas som "starka kort", bör vi rimligtvis också se till förekomsten av det som kategoriserats i typargumenten. Utifrån materialet som sträcker sig cirka tjugo år tillbaka, återfinns självfallet miljöargumentet i stor utsträckning, men eftersom att det är fråga om en politik på EU-nivå, ligger typargumentet gemensam marknad oftast i bakgrunden. Detta i avseendet funktionen av den gemensamma marknaden som under hela perioden har varit ett förekommande inslag. Eftersom att miljöskatten genererar intäkter och är ett känsligt politiskt instrument, inte bara för medlemsstater utan även för medborgare och företag, förekommer jobbargumentet i hög grad i flertalet av dokumenten. Typargumentet EU som global aktör har mer subtila indikationer, främst i anslutning till den uppföljning av Kyotoprotokollet som är temat i många dokument, i synnerhet efter 2007. Energisäkerhet och offentliga finanser är mindre framträdande, främst i relation till jobb, miljö och gemensam marknad. Men ett uppskattat värde på styrkan i rationaliteterna som argumenten har, är inte nödvändigtvis bundna till förekomsten.

Det som ändå är någon slags förklaring till en del typargumentets framstående position kan i fallet gemensam marknad, vara kopplat till den bredare integrationslogik som den gemensamma marknaden redan innehar med behovet av samordning och likvärdiga spelregler för marknadens effektiva funktion. Vidare är jobbargumentet mycket lockande på grund av skatteinstrumentets känsliga karaktär. I diskussionen i kapitel 3 om miljöskatteinstrumentets substantiella och instrumentella rationalitet, poängterades även politiska hinder. Om man i sammanhanget uppvisar fördelar i form av förbättrad sysselsättningspolitik, med skattereformer (där det faktiskt sker ökad skatt för miljöskadlig verksamhet), kan detta ge utrymme för en ökad acceptans på folklig nivå samt följaktligen på elit- och medlemsstatsnivå. I de analyserade dokumenten tillfaller frågan om intäkternas användning helt och hållet till medlemsstaternas angelägenhet, men Kommissionens "råd" går i stor utsträckning ut på att använda skattemedel från miljöskadlig verksamhet för sänkt skatt på arbete.

Men materialet har även uppvisat exempel på där intäkterna kan användas mer generellt, där ordalagen går ut på att hållbara offentliga finanser *per se* är ett mål – vilket har varit upphöjt mycket tack vare att den undersökta perioden har erfårit eurosamarbetets uppgång och pågående kris.

Slutligen är energisäkerheten inte lika förekommande, vilket ställer frågor om just miljöskattens inverkan på omställning till hållbar energiförsörjning. Här kan energisäkerhetsargumentet ha en stark instrumentalitet (utifrån ekonomi och säkerhet) men kopplingen till skatteinstrumentet är endast delvis betonad. Hit hör en bredare energipolitisk diskurs med tillhörande konkreta alternativ såsom EU ETS. Men materialet talar även om behovet av incitament för aktörer runt om i Europa, att förändra energikonsumtionen till en mer hållbar inriktning (energieffektivisering jämte förnyelsebara alternativ). Detta ger skatteinstrumentet sin komplementära uppgift i den gemensamma energipolitiken där "luckor" i ekonomin som till exempel inte täcks av EU ETS, måste fyllas igen.

Sett till tidsaspekten går det självfallet att utläsa en viss förändring av dokumentens karaktär från koldioxidskatteförslaget 1992 till visioner om framtiden och reformerandet av ETD 2011. I linje med undersökningens syfte måste detta emellertid relateras till den betydelse för sakinnehållet som den omgivande kontexten ger. Konkret har detta återspeglats på främst två sätt i materialet: de övergripande EU-strategierna Lissabon och 2020; samt utvecklingen av den globala klimatregimen under ledning av UNFCCC. Som tidigare antytts är tidsaspekten något mer tydlig i typargumentet EU som global aktör, där det långsiktigt instrumentella i att uppnå stark position globalt (genom normativ makt) hela tiden varit någorlunda konstant. Det som dock är synligt i materialet är att uteblivna allomfattande klimatavtal pressat situationen, varvid utrymmet ökat för en mer radikal förespråkan av miljöpolitik, inbegripet skatteinstrumentet, under det senare 00-talet.

Anmärkningsvärt är även att jobbargumentet har haft en framträdande plats i dokumenten, vilket kan ställas i relation till den utbredda problematik med minskad sysselsättning som på ett övergripande plan präglat Europa under de senaste 20 åren. Instrumentell rationalitet för denna typ av argument är således inte märkbart avspeglad av förändrad kontext. Men det skönjs en viss ytterligare betoning av jobbets betydelse under senare år då problembilden har gått mot att se utmaningarna för Europa att skapa en gemensam politik som samtidigt angriper miljö- och tillväxtproblemen. Med tiden har även intresset i att få stabila offentliga finanser vuxit, varför vidgandet och ökat uttag av taxeringsbasen i form av miljöskatt blir en tydlig premiss med koppling till angelägna politiska problem.

Det som även i harmoniseringsperspektiv blir tydligare med åren är att dokumenten till viss del talar mer om ökade problem för funktionen av den gemensamma marknaden med ökade åtskillnader i de nationella systemen. Men det går även att koppla det påtalade behovet av samordning med premissen att skatter täcker upp sektorer i ekonomin som inte ingår i systemet för utsläppshandel. Kärnan har alltid varit att de marknadsbaserade instrumenten är en naturlig del av de angreppssätt som finns för att politiskt möta utmaningar med en ekologiskt hållbar ekonomi. Erfarenheterna från Europa har också visat att just miljöskatteinstrumentet varit förekommande hos medlemsstaterna,

vilket även Kommissionsdokumenten tenderar att se som en utveckling som inte kommer att gå tillbaka utan snarare öka i omfattning. Därför har premissen att en EU-harmonisering av miljöskatter nödvändig för en fungerande intern marknad, blivit mer och mer accentuerad med åren allt eftersom farhågorna för en myriad av olika skattesystem runt om i Europa förutspås. Låt vara att omfattningen av miljöskattereformer minskade relativt som en andel av BNP efter millennieskiftet (se till exempel Eurostat 2009:17), men huvudpoängen har ändå varit att principerna och erfarenheterna med miljöskatter uppvisar positiva fördelar till den grad att de skapar någon form av miljöskattesystem i EU:s medlemsstater, oaktat dess nivåer och omfång.

De fördelar som antas komma med gemensamma angreppssätt gäller likaså för den rationalitet som är inneboende i själva miljöargumentet. Redan från 1990-talet har miljöargumentet genomsyrats av principen om att förorenaren betalar för sin verksamhet i syfte att uppnå ekologisk hållbarhet till det gemensammas bästa. Detta är inte endast förekommande i energipolitiken utan även i stor utsträckning i transportpolitiken där Eurovignette är det direktiv som fått störst betydelse. Även om skatteinstrumentet genererar intäkter, är rationaliteten byggd på att skapa incitament för aktörer i ekonomin att minska miljöskadligt resurs- (och energi-) användande i syfte att minska belastning på ekosystem. Denna generella problembeskrivning har under perioden adresserat såväl utbredda orsakskällor (ekonomisk verksamhet) som utbredda konsekvenser (gränsöverskridande miljöproblem). Under 1990-talet åsyftade dokumenten överlag vittgående problembilder utifrån den globala dimensionen – främst i fråga om klimatförändringen. Efterhand vävs miljörationalteten samman med det globala sammanhanget och klimatpolitiken (men också den globala dimensionen i resursutnyttjande där energisäkerheten tangeras). Här gränsar miljöargumentet med typargumentet EU som global aktör, vilket är tydligt under senare hälften av 00-talet med de textpassagerna som ramas in av strategin för 2020-målen.

Detta är även exempel på hur bruket av idealtyper – typargument – i denna undersökning medför problem eftersom att det sällan förekommer vattentäta skott emellan argumenten. Men det är även till fördel därför att den teoretiska distinktionen klarlägger olika rationaliteter vilket framförallt gör att vi tydligare förstår inramningen av problembilden, som till sin faktiska natur samt genom framställning i dokumenten är ytterst komplex. Denna komplexitet är, med en samlad bedömning, synligt i dokumenten i den övertygelse i de positiva effekter utifrån miljöskattens antagna substantiella och instrumentella rationalitet. Den sofistikerade inramningen där även specifikt medlemsstaternas intresse tilltalas tyder – utifrån studiens teoretiska grunder – på att argumentering baserad på förnufts- och kunskapsideal ses som verkningsfulla inslag i den samlade strategin hos Kommissionen där målet är att få ett faktisk genomslag för sina politiska initiativ.

Genom den teoretiska utgångspunkten att miljöskattereform faktiskt besitter en substantiell miljö-rationalitet som är sammanlänkad med en instrumentell och ekonomisk rationalitet, blir Kommissionens argumentationsutrymme mer begripligt. Till exempel slutar den miljöekonomiska forskningen som Paul Ekins & Stefan Speck (2011) leder vid att passa över frågan till just politikerna:

The economic, as well as the environmental, benefits of a European ETR [environmental tax reform] are great and argue strongly that ETR should be an essential part of the policy mix that will be required to achieve steep cuts in [green house gas] emissions. It is surely up to the politicians and policy makers to find a way of addressing the political challenges of ETR in order to realize its benefits on behalf of the EU as a whole. (Ekins & Speck 2011:356)

Detta teoretiska perspektiv är därmed värdefullt i de fall man söker en närmare förståelse för de diskursiva förutsättningarna hos förklarande modeller av EU:s politiska utveckling, med en inneboende spänning mellan det nationella och europeiska perspektivet. I denna studies sammanhang blir det Kommissionen som representerar de politiker som manas till handling. Här blir det relevant att återigen ta in Andrew Jordan m.fl. (2003) som bland annat uppmärksammade europeiseringsperspektivet i miljöpolitiken med Kommissionen i egenskap av överstatlig entreprenör för fortsatt integration och politisk utveckling i användandet av det som Jordan m.fl. benämner som *policy transfers*. Deras teoretiskt ramverk gick främst ut på att policyinstrument (inklusive miljöskatter) uppstår och utvecklas utifrån tre olika faktorer; idéer, institutionella agendor eller slump.

I sammanhanget för EU och skatteinstrument inom miljöpolitiken sågs paradigmet om hållbar utveckling som del i den övergripande utformningen av policyinstrumenten, även om dessa kunde stå i principiell konflikt med intressen såsom marknadseffektivitet och konkurrenskraft. I motsats till detta lyftes även det institutionella perspektivet fram som mer betonade uppkomsten av policyinstrument, bundet till en given politisk kontext, som i fallet med miljöfrågorna är öppna för nya instrument vid ett uppenbart politik- eller marknadsmisslyckande som den ekologiska problematiken (Jordan m.fl. 2003:557-558).⁶⁸ I de dokument som undersökts här skulle denna förklaringsmodell bli mer förståelig beträffande faktorn idéer, eftersom att den hållbara utvecklingen med substantiell miljö-rationalitet även sammanlänkas med instrumentell rationalitet, där EU-projektets framgång kan bestå i ökad marknadseffektivitet, fler jobb, förstärkt konkurrenskraft och energisäkerhet samt starkare normativ position i det globala sammanhanget, allt genom gemensam utformning av miljöskatteinstrumentet.

Detta är ett exempel på hur idéfaktorn i det komplexa miljöpolitiska området på EU-nivå, närmare förstås med hjälp av studiens resultat. Att därmed erhålla en djupare förståelse av Kommissionens

⁶⁸ I de fall då policyinstrument skulle uppstå av slumpmässiga skäl, finns inga direkta faktorer *a priori*. Här är det centrala maktresurser och tillfälligheter och orsakerna kan vara såväl politiska problem och generella lösningar som intressen vilka agerar vid uppkomna situationer av möjligheter (Jordan m.fl. 2003:561).

strategi i frågor som till yttersta del härrör medlemsstaternas suveräna intresse – skatter – för diskussionen in på bland annat de perspektiv som ser betydelsen av EU:s övernationella aktörer. Till exempel innefattas detta av kategorin Kommissionen i egenskap av övernationell entreprenör, där det i frågan om EU-harmoniserade miljöskatter går att beskriva entreprenörskapet såsom en strategi genomsyrad av argumentering stärkt av normativ substans i form av en betonad miljörationalitet. Än mer intressant blir en beskrivning av argumenteringens riktade appell till en instrumentell rationalitet som kan vara av intresse utifrån det nationella perspektivet utifrån teman såsom jobbskapande, statsfinanser och energiförsörjning. När dessutom långiktiga och komplexa beroendesamband knyter denna rationalitet till teman om marknadsharmonisering samt EU på den globala arenan sammanlänkas även det europeiska perspektivet med medlemsstaternas direkta intresse. Något som skulle hålla ihop denna samlade argumentationen kan liknas vid en bredare narrativ framställning. Mer precist tenderar Kommissionsdokumenten att inrama sammanlänkandet av rationaliteter, i en *storyline* om ekologisk hållbar utveckling, vilket är en fruktbar definition i beskrivandet av en bredare miljö- och klimatpolitisk diskurs.

Argumenten om miljöskatter på EU-nivå är i denna beskrivande studie tolkade på så vis att substantiell rationalitet kompletteras med det instrumentella som förefaller mer tilltalande för de medlemsstater som skulle finna invändning mot reformen. Av detta går det att härleda idémässiga faktorer som har betydelse för Kommissionens samlade strategi, men endast i det hänseende att den beskrivna argumentationen korrelerar med konsensus om miljöskattereformers verkliga effekter. Denna studie har försökt att visa underlag som ger anledning till att betrakta själva argumentationen som relevant för den faktiska hållbarhetsproblematiken i Europa och hennes ekonomi. Av detta följer utrymme för tolkningar att Kommissionen i allmänhet söker en påverkan genom övertygande argumentation baserad på trovärdigt och underbyggt förnuft. Utifrån en systematisk beskrivning av argumentation med betoning på distinktionen mellan substantiell och instrumentell rationalitet, illustrerad genom sex olika teman, tenderar detta öka förståelsen för frågan om EU-harmonisering av miljöskatter. Men är det möjligt att påstå att Kommissionen mer generellt skulle ha ambitionen att framstå som representant för "Europas offentliga förnuft" där till exempel det bästa för miljön även är det bästa för Europa? Kan det finnas sådana anspråk och hur kan de i så fall tolkas? Detta kräver emellertid en diskussion som mer angränsar till det fortsatta beforskandet av idéer och argumentation på EU-nivå.

6.1. Det bästa för miljön och Europa: en messiansk integrationsvision? – Teoretiska implikationer för vidare forskning

The European construct is decidedly a victim of its spectacular success in the realms of prosperity and peace where the Promised Land has already been entered. Just as Paradise becomes such only when it is Lost, it is the Promise, that which one does not have, which makes the Land alluring. And once the Land has been entered, reality never matches the dream. The emblematic manifestation of this is the difference between the 868 inspiring words of the Schumann dream and the 154,183 very real words of the (defunct) European Constitution. If political Messianism is not rapidly anchored in the legitimation that comes from popular ownership, it rapidly becomes alienating and, like the Golem, turns on its creators. (Weiler 2011:9)

Nation states must recognize that their importance as a source of national identity is coming to an end. They must even advance this on-going process constructively to save our planet. In the future, we will need people who think globally and people with a sense of global responsibility. The core interest is survival and prosperity for all. The strategy must be sustainable economic practice across the globe. For this reason, global environmental regimes and active regions must be allowed greater influence. (Trittin 2004:27-28)

Dessa två citat ställer två till synes olika områden bredvid varandra; politisk messianism ("ödeslegitimitet"), samt gränsöverskridande lösningar på miljöproblemen. Det den amerikanska juristen och statsvetaren Joseph Weiler gör en poäng i sin analys av Europas nuvarande tillstånd, med hänvisning till det första och ett av de senare övergripande EG-/EU-dokumenterna, att verklig eller lovad output-legitimitet kan bli mycket orelevant – i synnerhet i samband med Euro-krisen samt de senaste årtiondenas misslyckande med en verkningsfull och enad EU-politik i utrikes- och säkerhetsfrågor. Legitimiteten kommer utifrån detta resonemang, inte per automatik av framförda och självsäkra argument om lösningar på politiska, ekonomiska och ekologiska problem. I fallet med en politik för gemensamma miljöskatter inom EU blir denna fråga belyst med legitimitetsaspekten på så vis att det inte kan anses självklart att det vetorättsskyddade skatteområdet är ett hinder för radikal och effektiv miljöpolitik.

I relation till reflektionen av den före detta tyske miljöministern Jürgen Trittin, blir frågan om legitimitet i ett politiskt känsligt område såsom skatter, ytterligare problematiserad av miljöfrågans brådskande imperativ att det måste ske handling nu och att det måste genomföras av alla i den globala gemenskapen, där EU har sin givna plats. Detta kan ses som både polemiska och balanserade sidor av politiken, där frågan om miljöskatt på EU-nivå genom sitt omfång och djup, även blir osäkert inför det faktiskt substantiellt eller instrumentellt rationella genom en eventuell avsaknad av demokratisk legitimering.

Ger denna studie alltså uppslag till normativ forskning som väger demokratiska ideal med teknokratisk effektivitet? Det finns åtminstone en spänning i fältet med idéer och arguments betydelse för den fortsatta utvecklingen av EU-integrationen. Den möjliga forskningen kan därmed förhålla sig till ett EU, definierat som en problemlösande enhet grundad i mellanstatlig styrelse och teknokratisk bas. Detta i kontrast till EU som en värdebaserad gemenskap med gemensam identitet och en dragning till kommunarianska ideal samt ett rättsbaserat politiskt system byggd på medborgarskap (dessa typer är hämtade från Eriksen & Fossum 2004). Att förstå argumentens idémässiga substans är med andra ord även kopplat till studiet av de deliberativa inslagen i normativ forskning angående demokratiska alternativ på EU-nivå. Detta i likhet med Stefan Collignon (2007) syn på det teknokratiska och problemlösande EU, vilket har svårt att uppnå legitimitet nu när samarbetet blivit mer än bara en gemensam marknad. Kommunitariansk decentralisering, anknuten till legitimitet byggd på värderingar som mer splittrar än enar Europa, är därutöver något som han anser försvåra det teknokratiska styret från EU. Utvägen från denna stagnation är enligt Collignon en politisk union med ett utvecklat deliberativt klimat där preferenser kan förändras utifrån idealet om det förnuftiga samtalet. Denna "Europeiska Republik" har större möjlighet att utforma just en gemensam skattepolitik som är en mycket symbolisk politisk fråga för legitimitetsaspekten (Collignon 2007:179-180).

Frågan om deliberation skulle kunna få genomslag – och därmed öppna upp möjligheter för politiska lösningar som skrider över nationsgränser men med bibehållen legitimitet – måste förstås byggas på studier av den politiska maktens verkliga intentioner. Definiering och tolkning av idémässiga förklaringsfaktorer i argumentering om en komplex politisk fråga som EU-omfattande miljöskatter, kan här sättas i relation till verkliga motiv hos såväl överstatliga institutioner, som hos mellanstatliga aktörer och individer. Har ett politiskt förslag potential genom god argumentation? Blir man övertygad och ändrar kurs? Finns det normativa krafter exempelvis i form av tron på det substantiellt rationella för miljön, eller styrs intresset mer utifrån instrumentell rationalitet kopplat till ekonomiska vinster? Hur föreligger motiven i så fall i det senare fallet? Vad har enskilda eller grupper av medlemsstater för motiv för att så att säga "haka på" pläderandet av argument som exempelvis delas av Kommissionens officiella dokument? Busch m.fl. (2005) tangerar dessa tankegångar då de menar att Sverige och Danmark var länder som tidigt genomförde en energiskattereform som ett sätt att föregripa den utveckling man såg då Kommissionens planer om en EU-omfattande energiskatt – en så kallad *pusher-by-example* strategi. Vidare ser de att den långa debatten om en europeisk energiskatt bidrog till spridningsdynamiken, vilket understöds av det faktum att de länder som under 1990-talet introducerade en energiskatt var eller blev EU-medlemmar (Busch m.fl. 2005:159).

Kan argumenten ligga till grund för en liknande process med EU och dess relationer till omvärlden? Den analyserade argumentationen och dess idémässiga innehåll har åtminstone visat spår av

premisser som bygger på *pusher-by-example* i relation till den globala klimatregimen. Här öppnas alltså ytterligare problemformuleringar i denna ödesfråga där EU, vid sidan om USA och de nya storekonomierna, kan spela en normativ roll, inte bara baserat på eget implementerande och uppfyllande av åtagande, utan även genom själva spridning av idéer och argument. Vad skulle idésubstansen i deliberativ argumentering i så fall antyda för aktörer som verkar i internationella relationer genom mjuka maktmedel – så kallad *soft power*?

Frågor om påverkan "invärtes" uppkommer också av studiens resultat. Den politiska utvecklingen i EU och en eventuell fördjupad integration gällande miljöskatter hör samman med Genschell & Jachtenfuchs diskussioner: "Market integration and the management of cross-border externalities may be the drivers of EU tax regulation; the shaping of domestic redistributive policy choices is the effect." (Genschell & Jachtenfuchs 2010:14). För att detta teoretiska antagande ska vara relevant för Europaforskningen bör man rimligtvis ha en förståelse om vad det är i principerna om marknadens integration och dess relation till gränsöverskridande externaliteter, som skulle kunna driva på en integration av EU:s skattereglering. Bidrag till denna teoretiska modell kan alltså ges av studiet av argumentens idémässiga konstitution såsom de framställs i offentliga politiska dokument från överstatliga aktörer, däribland Europeiska kommissionen.

Följaktligen finns det exempel på Europaforskning som behöver beskrivningar av vad argument och politiska idéer egentligen handlar om. I fallet med EU-harmonisering av skatter blir detta behov synligt eftersom att en sådan utveckling frångår i stora avseenden traditionella uppfattningar som enbart beaktar internationella relationers beroende av nationella intressen. Den europeiska miljöskatten kan i detta sammanhang vara ett exempel på problematik vars maktförklaringar kräver vidare förståelsegrunder där beskrivningar av argumenteringslogiken idémässiga innehåll är ett användbart komplement.

7. Referenser

7.1. Primärkällor

- Europeiska kommissionen (1992) COM (92) 226 "Proposal for a Council Directive introducing a tax on carbon dioxide emissions and energy". Bryssel, 30 juni 1992.
- Europeiska kommissionen (1996) COM (96) 331 "Proposal for a Council Directive on the charging of heavy goods vehicles for the use of certain infrastructures". Bryssel, 10 juli 1996.
- Europeiska kommissionen (1997a) COM (97) 9 "Environmental taxes and charges in the Single Market – Communication from the Commission". Bryssel, 26 mars 1997.
- Europeiska kommissionen (1997b) COM (97) 30 "Proposal for a Council Directive Restructuring the Community framework for the taxation of energy products". Bryssel, 12 mars 1997.
- Europeiska kommissionen (1999a) COM (1999) 1941 "Commission Working Document: From Cardiff to Helsinki and beyond – Report to the European Council on integrating environmental concerns and sustainable development into Community policies". Bryssel, 24 november 1999.
- Europeiska kommissionen (1999b) COM (1999) 230 "Förberedelser inför genomförandet av Kyotoprotokollet – Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet". Bryssel, 19 maj 1999.
- Europeiska kommissionen (1999c) COM (1999) 543 "Meddelande från kommissionen – Miljön i Europa: vilka är riktlinjerna för framtiden? En helhetsbedömning av Europeiska gemenskapernas handlingsprogram för miljön och en hållbar utveckling kallat 'Mot en hållbar utveckling'". Bryssel, 24 november 1999.
- Europeiska kommissionen (2000) COM (2000) 576 "Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Bringing our needs and responsibilities together – Integrating environmental issues with economic policies". Bryssel, 20 september 2003.
- Europeiska kommissionen (2003) COM (2003) 448 "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on charging of heavy goods vehicles for the user of certain infrastructures". Bryssel, 23 juli 2003.
- Europeiska kommissionen (2005) COM (2005) 261 "Proposal for a Council Directive on passenger car related taxes". Bryssel, 5 juli 2005
- Europeiska kommissionen (2006) COM (2006) 342 "Communication from the Commission to the Council: Review of the derogations in Annexes II and III of Council Directive 2003/96/EC that expire by the end of 2006". Bryssel, 20 september 2003.
- Europeiska kommissionen (2007a) COM (2007) 2 "Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén – Att begränsa den globala uppvärmningen till 2 grader Celsius: Vägen framåt mot 2020 och därefter". Bryssel, 10 januari 2007.
- Europeiska kommissionen (2007b) COM (2007) 140 "Green Paper on market-based instrument for environment and related policy purposes". Bryssel, 28 mars 2007.
- Europeiska kommissionen (2007c) COM (2007) 225 "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: on the Mid-term review of the Sixth Community Environment Action Programme". Bryssel, 30 april 2007.
- Europeiska kommissionen (2007e) COM (2007) 52 "Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC as regards the adjustment of special tax arrangements for gas oil used as motor fuel for commercial purposes and the coordination of taxation of unleaded petrol and gas oil used as motor fuel". Bryssel, 13 mars 2007.

- Europeiska kommissionen (2008) COM (2008) 436 "Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 1999/62/EC on charging of heavy goods vehicles for the user of certain infrastructures". Bryssel, 8 juli 2008.
- Europeiska kommissionen (2009) utkast till "Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity".
- Europeiska kommissionen (2010a) COM (2010) 639 "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Energy 2020 – A strategy for competitive, sustainable and secure energy". Bryssel, 10 november 2010.
- Europeiska kommissionen (2010b) "Roadmap to a Resource efficient Europe". Miljögeneraldirektoratet, Task Force on Resource Efficiency
- Europeiska kommissionen (2011a) COM (2011) 169/3 "Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity".
- Europeiska kommissionen (2011b) COM (2011) 410 "Commission Staff Working Paper, Summary of the impact assessment accompanying document to the: Proposal for a Council Directive amending Directive 2003/96/EC restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity".
- Europeiska kommissionen (2011c) COM (2011) 109 "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Energy efficiency plan 2011". Bryssel, 8 mars 2011.
- Europeiska kommissionen (2011d) COM (2011) 112 "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: A Roadmap for moving to a competitive low carbon economy in 2050". Bryssel, 8 mars 2011.
- Europeiska kommissionen (2011e) COM (2011) 168/3 "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: Smarter energy taxation for the EU: proposal for the revision of the Energy Taxation Directive".
- Europeiska kommissionen (2011f) COM (2011) 21 "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions: A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy". Bryssel, 26 januari 2011.

7.2. Litteratur och övriga referenser

- Albrecht, Johan (2006) "The use of consumption taxes to re-launch green tax reforms" i *International Review of Law and Economics* vol. 26, 2006, s. 88–103.
- Aldy, Joseph E., Ley, Eduardo & Perry, Ian W.H. (2008) "A Tax-Based Approach to Slowing Global Climate Change", diskussionsuppsats i Resources For the Future DP 08-26, juli 2008.
- Alvesson, Mats & Sköldberg, Kaj (2008) *Tolkning och reflektion. Vetenskapsfilosofi och kvalitativ metod*. Lund: Studentlitteratur.
- Andrew, Brian (2008) "Market failure, government failure and externalities in climate change mitigation: The case for carbon tax" i *Public Administration and development*, nr. 28, s. 393-401.
- Aspers, Patrik (2007) *Etnografiska metoder*. Malmö: Liber.

- Barker, Terry, Lutz, Christian, Meyer, Bernd, Pollitt, Hector & Speck, Stefan (2011) "Modelling an ETR for Europe" i Ekins, Paul & Speck, Stefan (red.) (2011) *Environmental Tax Reform (ETR): A Policy For Green Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Bassi, Samuela, ten Brink, Patrik, Pallemmaerts, Marc & von Homeyer, Ingemar (2009) "Feasibility of implementing a radical ETR and its acceptance", report under task C of the *Study on tax reform in Europe over the next decades: implication for the environment, for eco-innovation and for household distribution*. The Institute for European Environmental Policy (IEEP).
- Beckman, Ludvig (2005) *Grundbok i ideanalys: Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Bellamy, Richard & Castiglione, Dario (2003) "Legitimizing the Euro-'polity' and its 'Regime' : The Normative Turn in EU Studies" i *European Journal of Political Theory*, vol. 2, nr. 7, 2003, s. 7-34.
- Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2005) *Textens mening och makt. Metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys*. Lund: Studentlitteratur.
- Bjereld, Ulf, Demker, Marie, Hinnfors, Jonas (1999) *Varför vetenskap? Om vikten av problem och teori i forskningsprocessen*. Lund: Studentlitteratur.
- Blobel, Daniel, Gerdes, Holger, Pollitt, Hector, Barton, Jennifer, Drosdowski, Thomas, Lutz, Christian, Ingo Wolter, Marc & Ekins, Paul (2011) "Implications of ETR in Europe for Household Distribution" i Ekins, Paul & Speck Stefan (red.) (2011) *Environmental Tax Reform (ETR): A Policy For Green Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Braun, Marcel (2009) "The evolution of emission trading in the European Union – The role of policy networks, knowledge and policy entrepreneurs" i *Accounting, Organizations and Society*, vol. 34, 2009, s. 469-487.
- Busch, Per-Olof, Jörgens, Helge & Tews, Kerstin (2005) "The Global Diffusion of Regulatory Instruments: The Making of a New International Environmental Regime" i *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, "The Rise of Regulatory Capitalism: The Global Diffusion of a New Order", mars 2005, s. 146-167.
- Cass, Loren (2005) "Norm Entrapment and Preference Change: The Evolution of the European Union Position on International Emissions Trading" i *Global Environmental Politics*, vol. 5, nr. 2, maj 2005, s. 38-60.
- Clinch, J. Peter, Dunne, Louise & Dresner, Simon (2006) "Environmental and wider implications of political impediments to environmental tax reform" i *Energy Policy*, vol. 34, 2006, s. 960-970.
- Collignon, Stefan (2007) "The Three Sources of Legitimacy for European Fiscal Policy" i *International Political Science Review*, vol.28, nr. 2, mars 2007, s. 155-184.
- Danielopol, Dan L., Gibert, Janine & Griebler, Christian (2006) "Efforts of the European Commission to Improve Communication between Environmental Scientists and Policy-makers" i *Environmental Science & Pollution Research*, vol. 13, nr. 2, 2006, s. 138 – 139.
- Delbecke, Jean, Klassen, Gerardus, van Ireland, T. & Zapfel, P. (2010) "The Role of Environmental Economics in Recent Policy Making at the European Commission" i *Review of Environmental Economics and Policy*, vol. 4, nr. 1, vintern 2010, s. 24–43.
- Dimitrakopoulos, Dionyssis G. (2001) "Unintended Consequences: Institutional Autonomy and Executive Discretion in the European Union" i *Journal of Public Policy*, vol. 21, nr. 2 maj-augusti 2001, s. 107-131.
- Dorigoni, Susanna & Gullí, Francesco (2002) "Energy tax harmonization in the European Union: A proposal based on the internalization of environmental external costs" i *European Environment*, nr. 12, 2002, s. 17-34.

- Ekins, Paul (2010) "Environmental Tax Reform and the Financial Crisis". A presentation to the Conference Environmental Tax Reform Learning from the Past and Inventing the Future. Dublin, 29 oktober 2010.
- Ekins, Paul & Speck, Stefan (1999) "Competitiveness and exemptions from environmental taxes in Europe" i *Environmental and Resource Economics*, vol. 13, 1999, s. 369-396.
- Ekins, Paul & Speck Stefan (red.) (2011) *Environmental Tax Reform (ETR): A Policy For Green Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Eriksen, Erik Odvar & Fossum, John Erik (2004) "Europe in Search of Legitimacy: Strategies of Legitimation Assessed" i *International Political Science Review*, vol. 25, nr. 4, 2004, s. 435-459.
- EurActiv.com (2010) "Hedegaard: 'Tax what you burn, not what you earn'." , 26 juni 2010. Tillgänglig på www.euractiv.com, [2011-05-10].
- EurActiv.com (2011) "EU corporate tax plan deals blow to Irish", 16 mars 2011. Tillgänglig på www.euractiv.com,[2011-03-26]
- Europaparlamentet, Kommittéen för miljö, hälsa och konsumenträtt, Rapporteur: Olsson, Karl Erik (1998) "Report on the Commission communication: Environmental taxes and charges in the Single Market COM(97)0009 - C4-0179/97", 26 maj 1998.
- Europeiska gemenskapernas officiella tidning (2002) "Europaparlamentet och Rådets beslut nr. 1600/2002/EG av den 22 juli 2002 om fastställandet av gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram", 10 september 2002.
- Europeiska unionens officiella tidning (2010) "Konsoliderad version av Fördraget om Europeiska unionen", C 83/16, 30 mars 2010.
- Europeiska unionens officiella tidning (2010) "Konsoliderad version av Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt" C 83/47, 30 mars 2010.
- European Environment Agency (1996) "Environmental taxes: Implementation and environmental effectiveness", *Environmental Issues*, nr. 1, augusti 1996. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Environment Agency (2000) "Environmental taxes: recent development in tools for integration", *Environmental issues series*, No 18, november 2000. Köpenhamn: EEA.
- European Environment Agency (2006) "Using the market for cost-effective environmental policy: Market-based instruments in Europe", EEA Repprt no. 1, 2006. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- European Environment Agency (2010) "Further environmental tax reform – Illustrative potential in Ireland". EEA Staff position note, oktober 2010, SPN10/01.
- Europeiska kommissionen (2007d) *Combating climate change – The EU leads the way*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Europeiska kommissionen (2007e) "Company taxation/Common Consolidated Corporate Tax Base: The European Commission presents a progress report on the preparatory work made before finalising its proposal due in 2008", IP/07/593, Bryssel, 2 maj 2007.
- Eurostat (2009) *Taxation trends in the European Union – Main results*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Eurostat (2010) "Environmental statistics in Europe – Facts and figures on the environment: from environmental taxes to water resources", Eurostat Newsrelease 189/2010, 10 december 2010.
- Friends of Europe (2009) *Europe's interlocking challenges – Energy and the economic crisis*, report of the European Policy Summit, Autumn 2009, Cercle Royal Gaulois, Brussels.

- Garnaut, Ross (2007) "Will climate change bring an end to the platinum age", Rapport presenterad vid den konstituerande S.T. Lee föreläsningen om Asien och Stillahavsområdet, Australian National University den 29 november 2007.
- Genschell, Philipp & Jachtenfuchs, Markus (2010) "How the European Union constrains the state: Multilevel governance over taxation" i *European Journal of Political Research*, vol. 50, augusti 2010, s. 293-314.
- Giljum, Stefan, Lutz, Christian & Polzin, Christine (2011) "Global Economic and Environmental Impacts of an ETR in Europe" i Ekins, Paul & Speck Stefan (red.) (2011) *Environmental Tax Reform (ETR): A Policy For Green Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Green, Kenneth P., Hayward, Steven F., Hasset, Kevin A. (2007), "Climate change: caps vs. taxes" i *Environmental Policy Outlook*, nr. 2, juni 2007. The American Enterprise Institute for Public Policy Research. Tillgänglig på www.aei.org, [2011-02-11].
- Habermas, Jürgen (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns*. Andra upplagan. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Hajer, Marten A. (1995) *The Politics of the Environmental Discourse. Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Haug, Constanze & Berkhout, Frans (2010) "Learning the hard way? European climate policy after Copenhagen" i *Environment Magazine*, vol. 52, nr. 3, maj/juni 2010, s. 22-27.
- Hauge, Jutta, Lamassoure, Alain & Verhofstadt, Guy (Europaparlamentariker) (2011) "Europe for growth: For a radical change in financing the EU", i samarbete med Gros, Daniel & De Grauwe, Paul *Center for European Policy Studies* samt Ricard-Nihoul, Gaëtane & Rubio, Eulalia, *Notre Europe*.
- Hooghe, Lisbeth & Føllesdal Andreas (2001) *The European Commission and the Integration of Europe : Images of Governance*. Cambridge : Cambridge University Press.
- Interweis, Eduard, Blobel, Daniel, ten Brink, Patrick & Kraemer, R. Andreas (2002) "Ökosteuern – Stand der Diskussion und der Gesetzgebung in Deutschland, auf der EU-Ebene und in den anderen europäischen Staaten: Kurzstudie im Auftrag des Rates für Nachhaltige Entwicklung". Berlin, Ecologic, Institut für Internationale und Europäische Umweltpolitik, maj 2002.
- Jordan, Andrew, Wurzel, Rüdiger, Zito, Anthony R. & Brückner, Lars (2003) "European governance and the transfer of 'new' environmental policy instruments (NEIP's) in the European Union" i *Public Administration*, vol. 81, nr. 3, 2003, s. 555-574.
- Knill, Christoph och Liefferink, Duncan (2007) *Environmental politics in the European Union*. Manchester & New York: Manchester University Press.
- Kosonen, Katri & Nicodème, Gaëtan (2009) "The Role of Fiscal Instruments in Environmental Policy", CESifo working paper no. 2719, Energy and Climate Economics, juli 2009.
- Muller, Frank (1996) "Mitigating climate change: The case for energy taxes" i *Environment*, vol. 38, nr. 2, mars 1996, s. 13-43.
- Naurin, Daniel (2007) "Safe Enough to Argue? Giving Reasons in the Council of the EU", working paper nr. 11, juli 2007, ARENA Center for European Studies, University of Oslo.
- Nugent, Niel (2001) *The European Commission*. Basingstoke: Palgrave.
- Nugent, Niel (2010) *The government and politics of the European Union*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pointvogl, Andreas (2009) "Perceptions, realities, concession—What is driving the integration of European energy policies?" i *Energy Policy*, vol. 37, 2009, s. 5704–5716.
- Pollack, Mark A. (1994) "Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community" i *Journal of Public Policy*, vol. 14, nr. 2, april – juni 1994, s. 95-145.

- Pollack, Mark A. & Hafner Burton, Emilie M. (2010) "Mainstreaming international governance: The environment, gender, and IO performance in the European Union" i *The Review of International Organizations*, nr. 5, 2010, s. 285-313.
- Risse, Thomas (2000) "Let's argue! Communicative Action in World Politics" i *International Organization*, vol. 54, nr. 1, vinter 2000, s. 1-39.
- Rossetti di Valdabero, Dominico (2010) *The Power of Science : Economic Research and European Decision-Making*. Bryssel & Oxford: P.I.E. Peter Lang.
- Rusche, Tim Maxian (2010) "The European climate change program: An evaluation of stakeholder involvement and policy achievements" i *Energy Policy*, vol. 38, 2010, s. 6349-6359.
- Šauer, Petr, Vojáček, Ondřej, Klusák, Jaroslav & Zimmermannová, Jarmila (2011) "Introducing Environmental Tax Reform: The Case of the Czech Republic" i Ekins, Paul & Speck Stefan (red.) (2011) *Environmental Tax Reform (ETR): A Policy For Green Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Schreus, Miranda & Tiberghien, Yves (2007) "Multi-Level Reinforcement: Explaining European Union Leadership in Climate Change Mitigation" i *Global Environmental Politics*, vol. 7, nr. 4, november 2007, s. 19-46.
- Schmidt, Susanne K. (2000) "Only an Agenda Setter? The European Commission's Power over the Council of Ministers" i *European Union Politics*, vol. 1, nr. 1, 2000, s. 37-61.
- Skjærsteth, Jon Birger & Wettestad, Jørgen (2010) "Fixing the EU Emission Trading System? Understanding the Post-2012 Changes" i *Global Environmental Politics*, vol. 10, nr. 4, november 2010, s. 101-123.
- Speck, Stefan, Summerton, Phillip, Lee, Daniel & Wiebe, Kirsten (2011) "Environmental Taxes and ETRs in Europe: The Current Situation and a Review of the Modelling Literature" i Ekins, Paul & Speck Stefan (red.) (2011) *Environmental Tax Reform (ETR): A Policy For Green Growth*. Oxford: Oxford University Press.
- Stern, Nicholas (2008) "The Economics of Climate Change" i *The American Economic Review*, vol. 98, nr. 2, maj 2008, s. 1-37.
- Taylor, Peter G., Wiesenthal, Tobias & Mourelatou, Aphrodite (2006) "Energy and environment in the European Union: An indicator-based analysis" i *Natural Resources Forum*, vol. 29, 2005, s. 360-376.
- Tol, Richard S.J. (2007) "Europe's long-term climate target: A critical evaluation" i *Energy Policy*, vol. 35, 2007, s. 424-432.
- Trittin, Jürgen (2004) "The Role of the Nation State in International Environmental Policy" i *Global Environmental Politics*, vol. 4, nr. 1, februari 2004, s 23-28.
- Ulbert, Cornelia, Risse, Thomas & Müller, Harald (2004) "Arguing and Bargaining in Multilateral Negotiations", uppsats presenterad vid konferensen "Empirical Approaches to Deliberative Politics" European University Institute, Swiss Chair, Firenze 21-22 maj 2004.
- Vogler, John & Stephan, Hannes R. (2007) "The European Union in global environmental governance: Leadership in the making?" i *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 7, nr. 4, december 2007, s. 389-413.
- von Homeyer, Ingemar (2009) "The Evolution of EU Environmental Governance" i Scott, Joanne (red.) *Environmental Protection ,European Law and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Weiler, Joseph H. H. (2011) "60 Years to the Schumann Declaration – the future as captive to the past", tal vid konferensen 'The State of the Union: Europe after Lisbon – Lisbon and beyond', Festival d'Europa, Firenze, 9 maj 2011.

8. Sammanfattning

Denna uppsats angriper problemområdet argumentering som en idémässig förståelsegrund för en samlad strategi hos Europeiska kommissionen i frågor om EU-harmoniserade miljöskatter mellan åren 1992 och 2011. Denna politik styrs av mellastatlighet genom kravet på enhällighet i Ministerrådet och innehar därutöver en politiskt känslig natur. Den fråga som studien ställer sig är vilka argument som kan urtolkas i Kommissionens officiella förslag, meddelanden och andra dokument i denna fråga där det överstatliga mandatet är svagt. Studien diskuterar vidare vilka implikationer detta kan få för betydelsen av argumentation i den diskursiva processen i Europa-politiken.

De teoretiska utgångspunkterna är att harmoniserade miljöskatter inom EU är en fråga där det institutionella arrangemanget och den diskursiva kontexten möjliggör meningsfullt utrymme för argumentering även om den övernationella kompetensen är svag. Jämte detta har studien utgångspunkt i en politisk och akademisk diskussion där miljöskatten ses som ett marknadsbaserat instrument som har stor potential i att ställa om industrisamhället till något mer ekologiskt hållbart, genom att använda den miljöekonomiska principen om att förorenaren betalar – så kallad internalisering av externaliteter. I studien är argument byggd på denna princip definierat utefter distinktionen av rationalitet som antingen ses som substantiell (fördelar för själva miljön och det gemensamma bästa) eller som instrumentell (andra, oftast ekonomiska, fördelar oaktat det bästa för miljön). Härav följer en analys utifrån en typologisering av ett substantiellt miljöargumentet vid sidan om argument med instrumentella premisser vilka kategoriseras inom områdena jobb, energisäkerhet, gemensam marknad, offentliga finanser samt EU som global aktör.

I textanalysen och tolkningarna av Kommissionens officiella dokument har dessa typargument återfunnits i materialet där sammanställningen pekar på att det går att kategorisera texterna utefter substantiella och instrumentella rationaliteter vilka även kan ställas i relation till en europeisk-nationell dimension.

Studiens huvudfynd är därmed att Kommissionens officiella dokument försöker hålla en stark framtoning gällande förnufts- och kunskapsbaserade argument för en miljöskattepolitik som i sammanhanget haft politiska begränsningar på EU-nivå. Substantiell och instrumentell rationalitet har visat sig vara fruktbare förståelsegrunder för idémässiga faktorer i Kommissionens positionering gentemot medlemsstaterna där europeiskt och nationellt intresse sammanlänkas. Detta kan få vidare teoretiska implikationer beträffande frågor om EU:s miljö- och klimatpolitik samt även mer generella studier med förklaringsansatser anknytna till argumentationslogik, legitimitet eller motivbaserade studier för handlingsstrategi i politiskt känsliga frågor såsom skatter på övernationell nivå.

