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 intergovernmental 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 supranational 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

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 Kyotoavtalet 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 harmonisarar och gradvis intensifierar miljöskatter, främst i syfte att uppnå minskade utsläpp av växthusgaser (exempelvis koldioxid), men där medlemsstaterna erhåller och omfördelar


Om vi tittar närmare på de miljömässiga skålen 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 energieffektiviseringar eller i större utsträckning förlitar sig på inhemsök 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 substantiell och instrumentell rationalitet utvecklas i kapitel 3 och 4.
fram 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 ”harmoniseringssmervärde”.

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 idémassiga 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. 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.](image)

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 idémassiga 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.


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. Formulerandet 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 utomvetsenskapliga 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 skattar 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 företrädfare av ett kunskapsunderbyggt offentligt förnuft med ett helhetsansvar för Europas miljö-, klimat-, tillväxt- eller energiutmaningar och vad detta implicerar för medlemsstaterna som är de slutgiltiga beslutsfattarna.
2. EU:s väg mot miljöskatter – en samtidshistorisk tillbakablick


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 hållbarhetskriterier framgår tydligt i punkt 3.

- 7 -
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 ekonomispråk sägs ha potential till en dubbeltvinstutdelning (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 tillfälle 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 Gulli konstaterade efter 1990-talets misslyckande med att införa en EU-omfattande koldioxidskatt att:

\(^7\) Enligt energigrådets kalkyler gav EU:s handelsystem endast en säkning 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’.”

- 8 -
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 & Gulli 2002:32)


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


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 utsläppshandels problem och möjligheter är också ett forskningsområde. Svarigheterna med utsläppshandel har exempelvis varit snedvirna 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”.
lokaliserade.\textsuperscript{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).


Att miljöskatter överlag har varit \textit{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 energiskatte-direktivet från 2003 blev urvattnad och i princip otillräcklig för verklig reducering av koldioxidutsläpp (Rusche 2010:6350).

Otilräckligheten, utifrån miljöperspektiv, i en generell utsläppshandel är också ett tema där miljöskatter ses som ett nödvändigt complement. 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 CO\textsubscript{2} 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.\textsuperscript{15} Mot denna bakgrund är det vårt att kontrastera Kommissionens agerande under de senaste decenniet 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

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

\textsuperscript{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".
samlande av stöd från intressenter.\textsuperscript{16} Att Kommissionen beskrivs som en övernationell entreprenör tangerar dess inflytande som kan beskrivas som en agent skapad av medlemsstaterna.


\textsuperscript{16} Jon Birger Skjærbø og Jørgen Wettestad (2010:112) "Fixing the EU Emissions Trading system? Understanding the post-2012 changes".

\textsuperscript{17} En generell översikt av Kommissionens roll ger Niel Nugent i sina två lärböcker 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.

Mot att det är rena makttinteresten som styr utgången av politiken, i synnerhet när det gäller internationella samarbeten, finns deliberationsteorin som menar att det förutom rent "köpstående" 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. Daniel Naurin (2007) har exempelvis bedrivit forskning om Rådet, med användning av denna modell att egeninteresten kan samverka med argument för bättre och gemensam förståelse för frågor i beslut på EU-nivå.

Naturligt är att miljöskatterreformer och dess för- och nackdelar är föremål för undersökning i flertalet discipliner, vilket också blir grundläggande för såväl denna studie 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 termerna av en överstatlig entreprenör i spredandet 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 gemensamma bästa eller miljöns bästa, ställs i relation till instrumentell rationalitet genom tolkade beskrivningar av manifesta uttryck från

---

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 sammanfattnings 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 utlåsas ur argumenteringen. Kapitlet går i stort igenom vilka ideer 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 miljöskatterreform har en framhävad 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 allokerande. 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 ”gräzon” 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 koncentreras 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 klargör tydliga vinster för medlemsstaterna och/eller dess invånare, oaktat de eventuella förtättingarna 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 komplek sambandskedja än lät säga jobbargumentet 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 rationalitetens i gemensamma tillväggagångssätt för omstrukureringen till det hållbara industriehället (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 framt 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 samröre 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 fossilbränslebasera ekonomi har misslyckats med att ta hänsyn till ekologins förutsättningar, vilket beror på att marknaden inte inkluderat "miljöpriset" i sina varor och tjänster. Politiikens uppgift blir därför att interverna 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 kostnaderna i ekonomin (miljö- och hälsoskadliga externaliteter) skönjs på 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 jobbargumentet blir också mycket tydlig när miljökatter även innebär en grön skatteväxling – det hypotetiska sambandet om dubbel utdelning – vilket här illustreras i Figur 2.


kommer användbarheten i det som jag benämmer 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 Europaväl.
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 miljöbyråns uppmärksammade till exempel i en rapport från 2010 hur Irland genom ytterligare miljöskatterreformer kunde hjälpa statsfinanserna ut i tider av ekonomisk kris. Miljöbyrå 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).


---

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 miljöskattreform 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 relativ 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).


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). Spännningen mellan det nationella och det europeiska intresset är i anslutning

till energimarknaden synligt utifrån Andreas Pointvogls (2009) studie, vilken menar att Europas

textuppsättning av energipolitik påverkas i viss utsträckning av medlemsstaternas uppfattningar av

energiförsörjningen till främst näringslivet. Vidare pekar han på att en fortsatt integrering av energi-

politiken i Europa (miljömässig hållbarhet inkluderat), bör fokusera på den nationella heterogen-

iteten 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 utsättsrätter.

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 patentlösning på

miljö- eller tillväxtproblemen utan det har ansetts vara ett effektivt och användbart instrument vid

sidan av utsättshandel och andra lösningar såsom reglering och miljölagstiftning (Bassi m.fl.

2009:21). I jämförelse med EU:s system med utsättshandel blir frågan mer nyanserad då energiskatt

är ett exempel på en ett instrument som på grund av sin karaktär av tydliga konfliktnoter, 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 ekonometrika modeller vilka pekar på att miljöskattereformer är ett kostnadseffektivt

tillväxthandhållsätt för att uppnå miljömål. Mer precis lyfter de fram den teoretiska potentialen för så

callad ofrivillig arbetslöshet samt reduktion av varor utan hög energiintensitet. Vidare talar empiri-

som är genererad av ekonometrika modeller, för en svag dubbel utdelning av en miljöskattereform.

Det generella mästret, 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 kallad kolläckage, det vill säga “smutsig”

---

23 Vidare är de problem med utsättshandeln som Andrew pekar på flyktigheten på en utsättsmarknad som

can utnyttjas av mindre grupper till sin fördel. Därjämte kan handelsbedrägerier drabba en ovetande köpare av

utsättsrätter. Den befintliga institutionella strukturen för ett skattesystem ses också som en fördel gentemot

upprättande av nya institutioner som ska övervaka och mäta utsäpp i för att säkerställa adekvata tak i handels-

systemet. Handeln ses som en av regeringar konstaterade marknad för immateriella varor, vilket kräver ett arti-

ficiellt 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


3.2. Miljöskatter, medlemsländer och EU-harmonisering

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

Nivåerna har som tidigare nämndt ansetts vara låga, men det finns exempel på hur Energiskatedirektivet (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 EUDirektiv 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 parameter 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 allenal) 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 antyttts, långt ifrån förhållit sig passiv, i synnerhet i frågor som hör samman med den klimatpolitiska kontexten.


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 (Sauer m.fl. 2011:144-145).
Att i EU-harmonisering av miljöskatter, spela på denna globala dimension är således inte en orimlighet i argumenterandet, vilket dels kan synas i miljörationaliteten 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.


---
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 koldioxidkatten (European Environment Agency 1996).
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 däremot 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, möjligtvis på grund av 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.

Men policyinnovationer, däribland skatter, som visar föregångsexempel har ansetts vara en makt-
faktor 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 skatte-
alternativet, både utifrån medlemsstaternas perspektiv och EU som helhet. Därför finns det
anledning att titta närmare på omständigheter som formellt uppmanar medlemsstaterna att
änvända skatteinstrumentet som ett sätt att möta till exempel miljö- eller energiproblematiken. EU-
harmoniseringen av miljöskatter är en mellenstatlig 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. Formella uppmanningar som dessa är ingen garanti att Kommissionen kan genomföra lyck-
ade initiativ där ekonomisk politik integreras med miljöpolitik och där skatteinstrumentet blir ett
koordinerat verktyg för exempelvis energipriset runt om i Europa.

Det är ändå vikt 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
den 12 juli 2005 om de allmänna riktlinjerna för medlemsstaternas och gemenskapens ekonomiska
mer ”mjuka” polisystemoder. Mer specifikt förordas två andra vägar för fördjupat europeiskt
samarbete – förhöjt samarbete där några medlemsstater ”går före” (Enhanced cooperation) och
Open Method Coordination (OMC). 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 &

30 Närmare bestämt benämns miljöskatter som ett strategiskt internaliseringinstrument i artikel 3 och 5 i
Gemenskapens sjätte miljöhandlingsprogram. Detta talar dock mest för att principen om miljöskatt är an-
vändbar – att dess substantiella rationalitet är påtaglig ur miljöhänsyn samt att det finns en instrumentell
rationalitet, men att det i första hand åläigger 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).

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 Europanivå.

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 kontanten 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 miljöskatterreformer 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 förnuftsbaserat konsensus. Risse ser mer precis 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).


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 Europanivå". 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 kollar för "förnuftsbaserad pluralism" med "överlappande konsensus”. Men Collignon pekar vidare på avsaknaden av en allomeuropeisk

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 alltför en allmän publik men också till normer och paradigma). 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).


---

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


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 kunskapsämnetandet 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 policykaparna (Danielopol 2006).
34 Närmore 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.


Av detta följer ett klargörande 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 antaganden att: (1) det utifrån en selektion av främst miljöekonomisk litteratur, finns rationalitet i miljöskatter som kan uppstås mot substantiella eller instrumentella värden och därför liknas vid olika typer av tematiska argument; (2) de institutionella förutsättningar inom EU för en gemensam miljöskattepolitik genomsyras av en spänning mellan de europeiska 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 gångse 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 undersökningsens 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 systematisk 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 åmnar 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.


4.1.1. Kommissionen

Eftersom att fokus ligger på texten är studien primärt idécentrerad, men den ger enplattform för mer aktörscenterade 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 undersöka texterna, öaterkalleligt 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 benämnte harmoniseringsvärdet – den instrumentella rationaliteten i att den gemensamma marknadens funktin blir mer effektiv. Delvis eftersom att den teoretiska utgångspunkt 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 närmare sig genom endast studie av officiella texter och det skulle krävas en djupare studie av internt material eller nyckelindividers 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”.

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 generaldirektör 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 precis 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 talar fördjupad integration såsom ”lämpliga initiativ” i främjandet av ”unionens allmänna intresse” vilket är huvudsytet för Kommissionen i enlighet med Fördraget om Europeiska unionen, artikel 17 punkt 1.
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 miljöpessimistiska strategier är av intresse. Därtill är vissa förslag anknutna till avgifter och skatt på fordon intressanta därför att de bygger på miljöekonomiska principer hährörande miljöskatter.


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 analyserktyget som baseras på typargumenten, kopplat till de tre teoretiska antagandena.
Vid sidan om argumentation och kontext kommer tolkningen av de olika textenhetererna därtöver att i viss mån följa ett annat idéanalytiskt verktyp; dokumentens typ av talhandling.\textsuperscript{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 kärnfyllt 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.\textsuperscript{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

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

\textsuperscript{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 & Sköldberg (2008:199 ff.).
leading to unexpected outcomes.” (Ulbert m.fl. 2004:33).\footnote{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).} Utgången är förvisso inte studieobjektet här, men ett eventuellt EU-beslut är ändå centralt för undersökningens teoretiska implicationer.

I fallet EU-harmoniserade miljöskatter finns tre huvudsakliga omständigheter som motiverar stöd från deliberationsteorin. Närmare bestämmer 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 rymmer 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 tillvägsagångssättet mot EU:s 2020-mål bli mer svårfängat 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 enhållighetskravet 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.\footnote{Detta resonemang i likhet med avsnitt 3.2.} 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.\footnote{Här går det dessutom att hävda att argumentation (i manifesta och officiella dokument) är en våg som formellt inte hindras av det institutionella arrangemanet, vilket skulle gälla för till exempel ett reellt förhandlingkort såsom sanktion eller belönning.}

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 undersökningss tolkningsprocess. Kommissionens inramande av politiska frågor är jämförbart med lakt-
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 textproducerent 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 centrerar 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 idéfenomenet 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 förstämnda främst samman med ett resonemang om det bästa för miljön, men kan även vidgas för det bästa för Europa.43 Den instrumentella åndamålslogiken kommer inte att tolkas som krassa, snäva eller egentliga 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 kommet att strukturerar 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 idémessiga strukturer blir premiss mer användbart.44

Frågor till texten är centrala för att identifiera premiss, påstående samt i slutändan kategorisera uteftypargumenten. Exempelvis handlar detta om frågor som; Vilka stycken i materialet uppvisar en stark argumentation utifrån jobb, energisäkerhet eller från det påtagna 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 värdande meddelanden)? Hur förstärk 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 (presenteras 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 själv vara klart och tydligt gentemot Kommissionens omgivande aktörer. Min egen tolkning precisering 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 subjektsmedvetenhet är utvecklade för att en intersubjektiv prövning ska kunna vara möjlig. Detta hör förstås också samman med vilken kvalitet undersökningens producerade kunskap innehar.

4.3. Slutsatsdragning och generalisering


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

---

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 profileras sig som progressiv, handleingskraftig eller lösningsfokuserad med denna utmärkande politiska fråga som uppkommit som ett "gyllene tillfälle".

5. Europeiska kommissionens officiella dokument

Analysen kommer här att delas upp utefter principen talhandling, som i metodkapitlet beskrivs som vilken typ av textprodukt 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 problembildens 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 själv 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 viten av europeisk samordning där frågans karaktär implicerar ett harmoniseringsmervärde i de enskilda medlemsstaternas möjligheter i att internalisera fossila bränslers externa kostnader. Typargumenten gemensam marknad följt av en tangering av jobbargumentet (indirekt argumenterat via premissen om målet att bibehålla internationell konkurrenskraft) och miljöargumentet, där det sista har sin framhåva 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)


...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 graden och utformningen 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 at 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)

Sammanlänkningen 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.


...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 miljörationalitet, var tvungna att återspeglar de verkliga utsläppen och de verkliga miljöbelastningarna. Denna premiss 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 miljöskattemarknader.\(^{47}\)

Typargumentet 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.


"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.

\(^{44}\) Se till exempel Europeiska kommissionen (2009a:3) samt förslaget om gemensam utformning av beskattning av passagerarfordon från 2005 där den tekniska utformningen enligt Kommissionen behövde anpassas utfärdsdesign som mer enhetligt bemötte olika typer av fordon utfärdsrespektive 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 precis 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 2007:e: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 fordonstrafiken:

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 mantran 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 typargumenetet 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 ”välftardeffektivitet”) vilket leder in på typargumentet jobb som bygger på en design av den gröna skattereformen där intäkter från miljöskadligt resursanvändande allokeras till lättningar 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 välfråden:

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

Typargumenet jobb och gemensam marknad har stort utrymme, men det är till syvende och sistd fråga om miljörationaliteten i premissen att minskade utsläpp minskar negativ påverkan av miljön vilket föranleddos oss till att satsa på en hållbar ekonomi. I förslagen som tillhör ETD har Kommissionen betonat att de gällande strukturererna 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 uttryckssätt i Europeiska kommissionen (1997b:8).
I frågan om transportsektorn finns samma argumentering där man försöker att förändra marknadens aktörer mot bakgrund av miljörationalitet. Transportsektorns utmaningar där en internalisering av externaliteter sågs som nödvändiga för att uppnå miljö- och klimatmål utifrån en miljörationalitet, 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 Europanivå 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 klimatsammanhanget 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 överrenstämmer mellan priser och miljöbelastningens variation mellan lokala skillnader.
implemented by means of a Community act amending the Energy Taxation Directive. (Europeiska kommissionen 2009:10)\textsuperscript{31}

På den mer detaljerade nivån av marknadsreglering är miljörationaliteten föremål om fortsatta ansträngningar till att ytterligare reformera Eurovignetten. I förslaget om tilläggsdirektiv från 2008 lyfts denna aspekt fram i fråga om differentiering av vägtullar, vilka i det europeiska sammanhanget såg 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 CO\textsubscript{2} from road transport. Hence, such tolling schemes would be a welcome contribution to the [EU] climate change strategy. (Europeiska kommissionen 2008:4)\textsuperscript{32}

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 CO\textsubscript{2}-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

\textsuperscript{31} Se även inledningen i samma förslag där man utfäster vilken 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).

\textsuperscript{32} 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 förhållningssätt 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 intäkterna till investeringar och satsningar på det som anses vara mer behövligt – exempelvis gröna investeringar eller lättan 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, härstammat 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 rationalitet. Om Kommissionen skulle framtråda 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 hänåt.

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 hårda 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 Koptoprotokollet 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 viktig och brådskande denna fråga är." (Europeiska kommissionen 1999b:3, kursivering i original).53

Denna typ av förenkling i den omgivande kontexten – där spelreglerna eller den allmänna kännedomen 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 miljöförstoring 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 premiss med koppling till tillväxt – var således något som Kommissionen pekade på tidigt. 2006 utkom dessutom den uppmärksammade Stern-rapporten vars

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:

Nylingen 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 anförs 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 vinsten för miljön ihop med vinsten 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)

Principen om att förorenaren betalar är i Kommissionens dokument starkt sammanlänkade med att miljöproblemen blir bäst lästa 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)

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 sammanlänkad 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 attanta 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 utsläppsriter, 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, understyrkning 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)

Miljö rationaliteten 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 innehär klara synergieeffekter. 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 ren tillväxt- eller jobbstrategier. Men miljö rationalitet är ändå det centrala i dokumenten och i de politiska ambitioner som Kommissionen uppmålar. 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 2011c: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 miljö rationalitet, 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. 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 2011:6)


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 2011:5)

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 2011:11).
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)\textsuperscript{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 premiss 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 "jämställda":

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 harmoniseingsmervärdet 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 häl (där vissa sektorer eller länder slipper undan). Detta återspeglas i Kommissionen meddelandet \textit{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 föranvänd 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

\textsuperscript{58} Tydliga hänvisningar till den positiva kompletterande effekten av skatter till EU ETS, återfinns även i det mer övergripande meddelandet \textit{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 miljörationaliteten 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 Miljörationaliteten 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 2011:e: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 uppfylgande av ett harmoniserat system från början, undanrörar 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 premiss 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 värde 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 näriggande ekonomiska problem – fördes i meddelandet om revidering av ETD där finanskrisen medfört utmaningar för medlemsstaternas statsfinanser. 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 statsfinanser 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 energibeskatt 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. Alltsamt 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 omfång 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 utsläppsriter) 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 sammanläckning 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 in 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 exempl på denna typ av inramning i en rapport inför Europeiska rådets möte i Cardiff 1999, om miljöhänsyn och implementerande 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 första lyfet Kommissionen frågat 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 nämndet 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 apell till en rationalitet där bland skatteinstrumentet har sin givna plats i utmaningarna för ett hållbart Europa. I syfte att förtysliga 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 enhållighetsstrukturen försätter skatteinstrumentet i en svårare situation (Europeiska kommissionen 2007b:4).
63 Bland huvudtgärderna som nämns i samma stycke återfinns uppmanningen att öka användning av miljöskatter och -avgifter, vid sidan om till exempel miljöhänsyn i standardiseringar, finansiell rapportering och offentlig upphandling eller framlärtande av synergiefekter mellan energi och transport sektorn.

Typargumentet offentliga finanser är även i detta dokument sammanlänkat med jobbargumentet då en av premisserna är att européerna kommer att behöva arbeta fler timmar i framtiden om Europa ska behålla sin välstånds- och välfärdsnivå, i det fall då den demografiska utvecklingen med en allt äldre befolkning fortsätter. Därför följer även premissen att statsfinanserna behöver stärkas vilket ger utrymmer 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 anty tts tidigare ligger det en ambition i Kommissionens dokument att den inomeuropäiska 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 konsekvens-bedömningsrapport som Kommissionen släpptes 2011: “A theoretical ‘CO\text{2}’ 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 skatte-satser 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 CO\text{2}-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).

Vidare går det att finna en djupare rationalitet utifrån miljöperspektivet även då man lyfter fram skatten som komplement till systemet med utsläppsriten. Konsekvensbedömningssrapporten utvecklar saken mer i detalj än meddelandena men känna 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).

Harmoniseringsvärden 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 konsekvensbedömningssrapporten 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 CO\text{2} 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)

---

55 Därtill lyfter även denna rapport fram de tekniska detaljerna, såsom skattadesign som bättre återspeglar de verkliga och miljöskadliga utsläppen av koldioxid, som en snedvridande faktor som kan störa den gemensamma marknaden (Europeiska kommissionen 2011b:2).
56 Se även Europeiska kommissionen 2011b:2, om bristen på samordning mellan ETD och EU ETS.
I denna kontext är de uttalade ledmötten den övergripande 2020-strategin, vilken ofrämkomligt leder in på resonemang med den globala dimensionen. För att återgå till Grönboken finns det ett litet tolkningsutrymme att sköna typargumentet EU som global aktör i framtiden av de marknadsbaserade instrumenten. Skatteinstrumentet är inte nämnt precis 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 multilateralt relationer, ha ett starkt kort i beprövade och framgångsrika metoder för att ställa om ekonomin till något ekologiskt hållbart, vari 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 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 EU-dynamiken kan tänkas vara del av.
6. Miljöskatteargumenten på föruftets vägskål – Slutsats och diskussion

Undersöknngen 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 skilt sig på så vis att meddelanden och övriga mer arbetsprocessrelaterade dokument, varit mer konkreta och detaljerade i det som kategoriseras genom typargumentens olika premissers 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 egentliga 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. Undersöknngen 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 verkningsfull 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).
<table>
<thead>
<tr>
<th>Premiss: instrumental/ substantiell rationalitet</th>
<th>Gemensam utformning minskar marknadsfriktioner baserade på nationella skillnader, ökar effektivitet och konkurrenskraft i ekonomin</th>
<th>Intäkter från skatt på resurs ger utrymme för skattereformer på arbete, vilket leder till ökad sysselsättning – så kallad grön skatteväxling</th>
<th>Skapa incitament för hållbara energikällor, minska beroendet av fossilbaserad energi, öka säker tillförsel av energi, förstärke säkerheten för ekonomin</th>
<th>Nya källor till intäkter är önskvärd i tider av finansiell kris och globalisering som gör det svårt med ökad skatt på exempelvis arbete</th>
<th>Framgång på hemmaplan ger, förutom uppfyllelse av egna åtaganden, export av politiskt, ekonomiskt och tekniskt &quot;know-how&quot;, vilket i sin tur ger en förstärkt (normativ) position i ett globalt sammanhang</th>
<th>Minskad ohållbar resursanvändning och belastning på ekosystem, minskade utsläpp som har klimatpåverkan, det gemensamma bästa genom principen att förorenaren betalar</th>
</tr>
</thead>
<tbody>
<tr>
<td>Premiss: Europeisk dimension</td>
<td>Redan genomförda och planerade reformer på nationell nivå, ger nödvändigheten att utforma gemensam politik</td>
<td>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</td>
<td>Gemensam energipolitik värderas högt för ekonomin, omfattande beroende av energi utanför Europa, täcka hela ekonomin och komplettera EU ETS</td>
<td>Mål om hållbara finanser och budgetar i Lislabonstrategiin och 2020-målen, accentuerat i samband med finanskrisen 2008</td>
<td>Uppfylla åtagande av EU:s utsläppsmål till 2020, EU gemensam aktor utåt, förbättra förhandlingsposition kortssiktigt (post-Kyoto) och långsiktigt</td>
<td>Påverkan på ekosystem är gränsöverskridande, större effekt vid gemensam ansträngning, minskar &quot;kolläckage&quot; inom EU, täcka hela ekonomin och komplettera EU ETS</td>
</tr>
<tr>
<td>Premiss: Nationell dimension</td>
<td>Vinst i form av minskad konkurrens från medlemsstater med mildare skattnivåer, tydligare spelregler för sektorer som verkar över gränserna</td>
<td>Jobb som grund för tillväxt, välfärd – inre impuls med mycket värdefullt, demografisk förändring med allt äldre befolkning</td>
<td>Energisäkerhet för förstärkt ekonomi och nationell konkurrenskraft; potentiell långsiktig vinst för el- och energikonsumenter, inre impuls värdefullt</td>
<td>Kompletterande metod att klara statsfinanser</td>
<td>Framgångsrikt EU-projekt, internationell påverkan i en gränsöverskridande fråga</td>
<td>Som ovan men beroende av nationell kontext och geografiskt läge</td>
</tr>
</tbody>
</table>

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 samröret 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.


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 skattereformerer (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 orдалagen går ut på att hållbara offentliga finanser per se är ett mål – vilket har varit upphöjt mycket tack vare att den undersökte perioden har erfarit 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 betonat. 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 jämför 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 anytts 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.


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 farhågora för en myriad av olika skattesystem runt om i Europa förutspås. Låt vara att omfattningen av miljöskatterreformer 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 miljörationaliteten 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 textpassagen som ramar in av strategin för 2020-målen.

Genom den teoretiska utgängspunktten att miljöskattereform faktiskt besitter en substantiell miljö-
ralionalitet som är sammanlänkad med en instrumentell och ekonomisk rationalitet, blir Kom-
missionens argumentationsutrymme mer begripligt. Till exempel slutar den miljöekonomiska forsk-
ningen som Paul Elkins & 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. (Elkins & 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 samman-
hang 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 europe-
iseringsperspektivet 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 
\textit{policy transfers}. Deras teoretiskt ramverk gick främst ut på att policyinstrument (inklusive miljö-
skatter) uppstår och utvecklas utifrån tre olika faktorer; idéer, institutionella agendor eller slump.

I sammanhanget för EU och skatteinstrument inom miljöpolitiken sågs paradigmet om hållbar ut-
veckling 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 betona de 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).\footnote{I de dokument som undersöks här skulle denna förklaringsmodell bli mer förståelig 
beträffande faktorn idéer, eftersom att den hållbara utvecklingen med substantiell miljöralionalitet 
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
strategi i frågor som till yttersta del h är r medlemsstaternas suveräna intresse - skatter - för diskussonen 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 entreprenörskaet såsom en strategi genomlyd av argumentering stärkt av normativ substans i form av en betonad miljö rationalitet. 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 långt knobska 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 precis 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 miljöskatterreformers 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.

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-dokumenten, att verklig eller lovad output-legitimitet kan bil 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 legitimitsaspekten på så vis att det inte kan anses självklart att det votorättsskyddade 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.


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 idé substansen i deliberativ argumentering i så fall antyda för aktörer som verkar i internationella relationer genom mjuka maktnedel – 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 gränssöckridande 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 (2010b) ”Roadmap to a Resource efficient Europe”. Miljögeneraldirektoratet, Task Force on Resource Efficiency


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”.


7.2. Litteratur och övriga referenser


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.


Bassi, Samuela, ten Brink, Patrik, Pallemoernta, 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).


8. Sammanfattning


De teoretiska utgångspunktarna 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 industriamhället till något mer ekologiskt hållbart, genom att använda den miljöekonomiska principen om att förörenaren 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 gemensammans 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 europeisknationell dimension.

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