

Ideer, interesser og institutioner i CO₂-reguleringen

Af Lene Holm Pedersen, lektor, ph.d. Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Abstract

CO₂-kvoter og CO₂-afgifter udgør de centrale virkemidler i reguleringen af energiforbruget. Denne kombination af virkemidler forklares i artiklen gennem en analyse af de to regulerings-ideer og deres levedygtighed under forskellige interesse-mæssige og institutionelle rammebetingelser. I forlængelse heraf diskuteres de teoretiske og praktiske problemer ved at kombinere de to virkemidler.

1. Indledning

Det virker måske overraskende, men man kan faktisk argumentere for, at en forøgelse af energiafgifterne ikke medfører en reduktion af energiforbruget, hvis området også er reguleret af et kvote-system. I forbindelse med regeringens plan, fra august 2007, om at indeksere energiafgifterne, så de følger inflationen, er det fx blevet fremført, at dette ikke vil medføre nogen reduktion i CO₂-udledningen, men derimod have en negativ effekt på virksomhedernes konkurrenceevne. Lars Aagaard, Vicedirektør i Dansk Energi, citeres således:

'Fakta er, at når man har et kvotesystem, der regulerer CO₂-udslippet fra elsektoren i EU, så virker afgifter ikke til at begrænse CO₂-udslip. Kun, hvis man insisterer på, at man vil tænke nationalt, og dermed tror, at klimaet kender forskel på dansk og europæisk CO₂ udslip' (Altinget, 2007-08-21).

Underdirektør i Dansk Industri Richard B. Larsen citeres tilsvarende for at sige, at der ikke er noget miljømæssigt argument for de øgede energiafgifter, fordi CO₂-kvoterne allerede regulerer, hvor meget CO₂ de danske virksomheder udleder. Hvis virksomhederne overskrider deres kvoter, er de nødt til at købe kvoter i andre lande eller hos andre virksomheder. Givet at kvotesystemet lægger et loft over virksomhedernes energianvendelse, argumenteres der for, at energiafgifterne er et rent fiskalt instrument (Berlingske Tidende 23.08.2007).

Tankegangen bag argumentet er grundlæggende, at det danske elforbrug er reguleret af det europæiske kvotemarked. I den situation vil en reduktion af el-forbruget betyde et fald i el-produktionen og dermed i anvendelsen af CO₂-kvoter. Da antallet af CO₂-kvoter på markedet ligger fast, vil disse kvoter imidlertid blot blive købt og anvendt i andre EU-lande, hvorved mængden af udledt CO₂ samlet set forbliver konstant.

I princippet kan der altså argumenteres for, at det ikke medfører en øget energianvendelse, når den danske forbruger tænder for stikkontakten, selvom det rent intuitivt forekommer mærkværdigt. I praksis er der en række forhold, som gør, at det ikke er helt så simpelt.

Men ud fra en mere teoretisk betragtning er argumentet imidlertid interessant, fordi det vedrører legitimiteten af forskellige miljøpolitiske virkemidler, og tegner en situation, hvor kombinationen af virkemidler kan virke de-legitimerende for miljøindsatsen. Set i det lys er det relevant at give en begrebsmæssig forklaring på fremvæksten af et reguleringssystem, som bygger på både afgifter og kvoter.

I det følgende vil der blive opstillet forklaringer på indførelsen af henholdsvis CO₂-afgifter og kvoter på henholdsvis nationalt og EU-niveau ud fra et begrebsmæssigt grundlag, der ser politik som et resultat af samspillet mellem ideer, interesser og institutioner.

1.1 Kvoter og afgifter: Konkurrerende ideer i den politiske suppegyde

CO₂-afgifter og omsættelige CO₂-kvoter er et eksempel på to alternative policy-ideer, som bliver brugt til at adressere det samme policy-problem, i det samme politiske system og på samme tid.

I begyndelsen af 90'erne indførte de nordiske lande (Finland, Sverige, Norge og Danmark) CO₂-afgifter for husholdningerne og i et mindre omfang for industrien. Ligeledes blev der i løbet af 90'erne gjort forsøg på at indføre CO₂-afgifter på EU-niveau (Pedersen, 2005; Zito, 2002), men forslaget stødte på ret kraftig modstand fra nogle af medlemslandene. I 2001 indførte Danmark et nationalt system for kvoter, der omfattede producenter af elektricitet. Men i 2005 blev EU direktivet for CO₂-kvoter implementeret og et marked for køb og salg af kvoter i hele EU blev etableret (Direktiv 2003/87). Disse processer førte frem til en situation, hvor energianvendelsen i Danmark reguleres både af kvoter og afgifter. Men hvordan kan det egentligt forklares, at afgiftssystemet på ét tidspunkt blev indført af en gruppe af politiske systemer og omsættelige kvoter på et andet tidspunkt af et andet system? Hvilke forhold har betydning

for, at en reguleringsmæssig ide vinder indpas frem for en anden?

Der findes et utal af ideer i den politiske suppegyde (Kingdon 1984), men hvorfor nogle ideer vinder indpas frem for andre, er kun i begrænset omfang beskrevet inden for den litteratur, der beskæftiger sig med, hvorfor og hvornår ideer opnår indflydelse i politik (Garrett & Weingast, 1993: 203). Indenfor et sociologisk ny-institutionelt perspektiv vægtes legitimitetsbaserede forklaringer: Ideer får betydning, når de opfattes som moderne, mens de mister gennemslagskraft, når de betragtes som umoderne (Røvik, 1996). Konkurrerende ideer afløser på den måde løbende hinanden – når ideen er moden, er dens tid kommet, og den bliver sat i spil (Czarniawska & Joerges, 1996). Men i specifikke historiske omgivelser vil der oftest være en række ideer til rådighed, som alle repræsenterer legitime, alternative løsninger på specifikke politiske problemer (Krasner, 1984). I dette tilfælde vil fravalget af én ide frem for en anden ikke nødvendigvis ske på baggrund af ideens manglende evne til at løse et økonomisk eller materielt problem, men snarere fordi ideen ikke kan bidrage med en politisk løsning og mobilisere den fornødne opbakning. Derfor er det relevant at se på, hvordan ideer knyttes til bestemte aktører og institutioner og kommer til at nyde disses opbakning i beslutningsprocessen. Der er forskellige interesser involveret i politikformuleringen og disse interesser påvirker valget mellem forskellige ideer. For at analysere hvorfor nogle ideer vinder indpas frem for andre, må der derfor rettes fokus mod interaktionen mellem ideer og de opfattede materielle interesser blandt aktørerne i beslutningsprocessen.

Formålet med denne artikel er derfor at analysere og diskutere, hvorfor én ide får politisk indflydelse frem for en anden. Dette vil ske igennem en sammenligning af de konkurrerende reguleringsideer: CO₂-afgifter og CO₂-kvoter.

2. Samspillet mellem ideer, interesser og institutioner

Det er blevet påstået, at ideer, interesser og institutioner er den politiske videnskabs byggesten, og at det er samspillet mellem ideer, interesser og institutioner, der skaber den politiske dynamik (Hecló, 1994). På den baggrund kan det forhold, at én ide vinder indpas frem for en anden, forklares af forskelle mellem ideerne eller i samspillet mellem ideer og interesser på den ene side eller mellem ideer og institutioner på den anden side. I det følgende vil begreberne ide, interesse og institution blive diskuteret i relation til afgifter og kvoter. Formålet er at analysere, hvordan variationer på de nævnte dimensioner påvirker ideernes politiske levedygtighed.

2.1 Ideer

Selvom der efterhånden er mange studier, der beskæftiger sig med hvorfor og hvordan ideer opnår en politisk levedygtighed, så er der ret få der beskæftiger sig med hvorfor en ide vinder frem for en anden (Weingast, 1995). Det er helt oplagt, at denne mangel skyldes, at meget få politiske ideer er sammenlignelige, og at man derfor hurtigt ville ende med at sammenligne æbler og appelsiner. Imidlertid er det rent faktisk muligt at sammenligne CO₂-afgifter og CO₂-kvoter på fire idemæssige dimensioner. Igennem en sådan sammenligning klargøres det i det følgende, hvorvidt de to regulerings-ideer egner sig til at blive studeret inden for rammerne af en komparativ analyse.

Idémæssige dimensioner

Inden for den ideationale litteratur kan der identificeres fire forskellige typer ideer (Campbell, 1997): 'programideer' (Weir, 1992), 'paradigmer' (Hall, 1993), 'frames' (Schön & Reich, 1994), og 'samfundsanskuelser' (Campbell, 1997). De fire typer af ideer skal ikke opfattes som gensidigt ekskluderende, men belyser snarere forskellige dimensioner af idebegrebet (Campbell, *ibid.*), som med fordel kan anvendes, når sammen-

ligneligheden mellem to ideer skal bedømmes.

	Afgifter	Kvoter
Paradigme	Velfærdsøkonomisk paradigme	Ejendomsretsparadigme
Program	Beskatning af udledning	Skabelse af ejendomsret
»Frame«	Omkostnings-effektive	Omkostnings-effektive
Samfundsanskuelser og offentlig opinion	Grønt vælgerkorps, behov for markeds-løsninger	Grønt vælgerkorps, behov for markeds-løsninger

Figur 1. Sammenligning af reguleringsideer

Paradigmer

Den første dimension af ide-begrebet drejer sig om, hvilket paradigme ideen tilhører. Paradigmer udgør de bredere kognitive begrænsninger for, hvordan aktørerne opfatter problemer, samt hvilke løsninger, de anser for brugbare. Paradigmer sætter rammerne for forståelsen af problemer ved at etablere en række underliggende teoretiske og ontologiske antagelser om, hvordan verden hænger sammen. Derigennem specificerer paradigmer de mål, instrumenter og problemer, som er umiddelbart tilgængelige. Paradigmer, der sætter rammerne for økonomiske politikker, vil oftest indgå i pensum på de højere læreanstalter i form abstrakte akademiske tekster skrevet af de førende forskere (Campbell, *ibid.*; 170). Det samme gælder også for de forskellige miljøøkonomiske paradigmer.

Afgifter og kvoter hviler på fundamentalt forskellige antagelser og verdenssyn. Afgifter er funderet i et velfærdsøkonomisk paradigme, hvor staten spiller en central rolle i forhold til at omfordele mellem forurenere og ikke-forurenere for at opnå samfundsøkonomiske optimalitet. I modsætning hertil tager ejendomsretsparadigmet afsæt i, at sam-

fundsmæssig efficiens kan opnås ved at lade markedets usynlige hånd råde, hvilket sikres igennem skabelsen af ejendomsret (se figur 1). Der eksisterer derfor en grundlæggende uoverensstemmelse – de to paradigmer i mellem – i forhold til hvilken rolle staten og markedet skal spille i reguleringen. I det velfærdsøkonomiske paradigme står statens opkrævning af afgifter centralt, hvorimod staten i ejendomsrettighedsparadigmet primært skal sikre den lovgivning, der skaber og opretholder ejendomsretten og derigennem et velfungerende marked.

De to konkurrerende paradigmer tager afsæt i en klassisk debat inden for den økonomiske faglitteratur, nemlig debatten mellem økonomerne Pigou og Coase omkring hvordan miljømæssige problemer skulle løses (Andersen, 1991). Den Coasianske tradition udsprang af University of Chicago, der som institution havde en fremtrædende rolle i formuleringen af økonomisk politik i USA (Chichilinsky & Heal, 1995). I forlængelse heraf har retningen da også inspireret til en amerikansk tilgang til miljøregulering med vægt på anvendelsen af kvoter (Svendsen, 1999). I modsætning hertil er den pigouvianske tradition opstået på Cambridge universitetet i England og indgår derfor som en del af den velfærdsøkonomiske tradition i Europa (Chichilnisky & Heal, 1995).

Programmer

Den anden dimension af ide-begrebet drejer sig om, hvilket program ideen indeholder. Programideer tilbyder konkrete løsninger på for hånden værende problemer. De specificerer årsag/effekt-forhold og bliver oftest præsenteret af eksperter, som anvender mange tekniske fagudtryk (Weir, 1992). Den sociologiske litteratur om institutionaliserede opskrifter, der informerer om, hvordan den formelle organisering skal indrettes, beskæftiger sig typisk også med program-ideer – dog med det særkende, at det sociologiske perspektiv arbejder ud fra en forståelse af, at den

faktiske viden om ideernes effektivitet er begrænset, og at ideerne i højere grad vinder indpas, når de bliver legitime, end fordi de er rationelle (Meyer & Rowan, 1977: Røvik, 1996).

Både afgifter og kvoter hviler på særlige årsag/effekt antagelser, og begge giver en specifik løsning på, hvordan CO₂-udledningen begrænses. Ifølge Pigou kan forureningen reduceres til det samfundsmæssigt optimale niveau ved hjælp af en afgift, der sikrer, at de private omkostninger plus afgiften er lig med de samfundsmæssige omkostninger. I tilfældet med CO₂ udgør de private omkostninger udgifterne ved at bruge brændstof, mens de samfundsmæssige omkostninger er givet ved forurening og den øgede sandsynlighed for klimaforandringer. Tanken er derfor, at afgiften sammen med de private omkostninger vil bringe prisen på energi i overensstemmelse med de samfundsmæssige omkostninger og derved give et samfundsmæssigt optimalt forureningsniveau (Pigou, 1932). I modsætning hertil ser Coase negative eksternaliteter som en konsekvens af manglende ejendomsret, der betyder, at vigtige goder som f.eks. et rent miljø, ikke kan udveksles på et marked. Derfor er markedet ikke i stand til at sikre, at omkostningerne ved at forurene sættes i forhold til de fordele, der er forbundet hermed. Hovedpointen for kvote-tilgangen er derfor, at et firma der ønsker at udlede CO₂ i atmosfæren, først må besidde retten til denne udledning. Denne ret sikres ved køb af kvoter. For at dette kan lykkes, er policy-anbefalingen derfor at indføre en ejendomsret til en bestemt mængde udledning – en kvote, hvorefter denne ret til udledning kan handles på et marked for kvoter (Coase, 1960).

Ideerne kan opfattes som konkurrerende i det omfang, at de forsøger at løse samme policy-problem – i dette tilfælde CO₂-udledning. Sammenlignet med andre reguleringsinstrumenter, såsom regel-regulering eller frivillige aftaler, så kan CO₂-afgifter og CO₂-kvoter

endog siges at have væsentlige ligheder i forhold til begrænsningen af CO₂-udledningen. Selvom de to ideer tænker statens rolle i reguleringen vidt forskelligt, så ser de begge markedet som den mekanisme, der kan bidrage med en begrænsning af CO₂-udledningen til det samfundsmæssigt optimale niveau.

Samfundsanskuelser og offentlig opinion

Den tredje dimension af ide-begrebet som er relevant i forhold til at sammenligne kvoter og afgifter er ideer i betydningen samfundsanskuelse. Samfundsanskuelserne danner baggrund for den offentlige opinion og kommer til udtryk igennem meningsmålinger og debatter (Campbell, *ibid.*). Samfundsanskuelserne begrænser mængden af legitime løsninger, der er til rådighed i fht. et politisk problem. I den sammenhæng er der flere elementer i den offentlige opinion, der har betydning for indførelsen af miljøøkonomiske virkninger. For det første er det af betydning, at ideerne vedrører miljømæssige problemer. Dette er væsentligt, idet politikere fra alle europæiske stater (samt EU) er nødt til at forholde sig til miljømæssige problemer, for at kunne tiltrække stemmer fra et vælgerkorps, der siden 80'erne til stadighed er blevet mere miljøbevidst. Det andet, der er nok så centralt, er, at det skal anses for legitimt at kunne betale sig fra at forurene, som man gør ved betaling af afgifter eller ved at købe kvoter. Denne tankegang var i 80'erne noget fremmed i fht. de på det tidspunkt eksisterende regelreguleringer, men er langt mere accepteret i dag. Eksempler på reguleringsideer, der ikke er legitime, kan f.eks. være en afgift på fedme eller et direkte forbud mod privatbilisme.

Frames

Ideer giver også aktørerne symboler og begreber, hvormed de kan »frame« løsningsproblemer på en normativt acceptabel vis. Frames optræder typisk i taler og pressemateriale og benytter sig af symboler og be-

greber, der afspejler værdier og holdninger fra særlige samfundsanskuelser (Campbell, *ibid.*). Såvel afgifter som kvoter er blevet 'framet' som politiktiltag, der er samfundsøkonomisk hensigtsmæssigt. Det er f.eks. blevet fremført, at en indførelse af CO₂-afgifter i forbindelse med en skattereform, hvor skatten på arbejde sænkes, mens afgifter på ressourcer og udledning forhøjes, vil forureningen såvel som arbejdsløsheden kunne sænkes samtidigt. På samme vis opfattes kvoter som et effektivt instrument. Her ligger framingen igen i, at markedsskabelsen og handlen med kvoter vil sikre en effektiv fordeling af retten til at forurene. I tillæg hertil har systemet den fordel, at der kan fastsættes en øvre grænse for forureningen. I begge tilfælde er ideerne således blevet 'framet', som en måde hvor med det sikres, at der opnås mest muligt miljø for pengene.

Opsummering

I det foregående har jeg argumenteret for, at en dybere forståelse af hvorfor en ide opnår levedygtighed frem for en anden, kan belyses i et komparativt undersøgelsesdesign, hvor konkurrerende ideers politiske magt undersøges. For at sammenligne ideers politiske indflydelse er det imidlertid nødvendigt, at ideerne er sammenlignelige. I det foregående har jeg diskuteret en række dimensioner, som ideer kan sammenlignes på. Helt grundlæggende er det selvfølgelig vigtigt, at ideerne adresserer samme reguleringsmæssige problem, på samme måde som både kvoter og afgifter retter sig mod at reducere udledningen af CO₂. Diskussionen af de idemæssige dimensioner viser desuden, at ideerne tilhører forskellige reguleringsparadigmer, og at de indeholder forskellige løsningsprogrammer, men at de begge appellerer til en samfundsanskuelse med vægt på grønne værdier og markedsmæssige løsninger. Framingen af de to ideer går grundlæggende på, at de er økonomisk rationelle. Analysen indtil nu indikerer, at afgifter og kvoter kan opfattes som sammenlignelige ideer, og at variati-

oner i deres politiske indflydelse må forklares ud fra, hvordan ideerne spiller sammen med interesser og institutioner som forventes at være de to andre grundelementer i den politiske dynamik.

2.2 *Interesser*

Når opmærksomheden ikke kun er rettet mod, hvordan ideer opstår på »ide-menuen«, men også hvordan ideer bliver valgt fra denne menu, er det relevant at se på, hvordan ideer knyttes til særlige grupper og nyder disse gruppers støtte i beslutningsprocessen. Forskellige interesser er involveret i politikformuleringen, og disse interesser påvirker valget mellem forskellige ideer. I forlængelse heraf er det relevant at se på anvendelsen af interessebegrebet inden for politologien.

Inden for den klassiske politologi (Bentley, 1908) anses ideer kun for at besidde begrænset forklaringskraft. Ideer opfattes i den forbindelse som »kroge«, som politikere kan benytte til at opnå bestemte mål med (Shepsle, 1986), hvilket i bredere forstand betyder, at ideer fungerer som et instrument for specifikke materielle interesser. Dette perspektivs væsentligste pointe er, at vi ikke bare skal tage ideer for givet, men at ideer netop har fordelingsmæssige konsekvenser og bruges instrumentelt af aktørerne til at fremme egne interesser. Med andre ord må der derfor stilles spørgsmål til, hvem der er de fordelingsmæssige vindere og tabere som følge af, at en idé vinder indpas på bekostning af en anden?

De fordelingsmæssige konsekvenser ved reguleringsideer kan imidlertid være svære at belyse – særlig *ex ante* i forhold til en given beslutning, idet aktørerne har begrænset information omkring de fordelingsmæssige konsekvenser, som følger af en regulering, der endnu ikke er implementeret. Men netop fordi informationen er begrænset, kan ideer opfattes som særligt afgørende, idet de kan påvirke aktørernes opfattelse af de fordelingsmæssige konsekvenser og dermed deres

egne interesser. Majone (1996) har i den forbindelse beskrevet, hvordan regulerende ideer, der anviser mere effektive løsninger på eksisterende politikområder, kan ændre det politiske spil fra et nul-sumspil, hvor det den ene vinder opvejes af det den anden taber, til et plus-sum-spil, hvor alle vinder. Opfattelsen af, at ideer ændrer fordelingsspillet, er væsensforskellig fra det tidligere fremførte synspunkt, hvor ideer blev set som »kroge«, der alene afspejlede materielle interesser og derfor ikke i sig selv besad nogen magt (Jacobsen, 1996). Det vil imidlertid være denne teksts argument, at aktørerne har begrænset information om, hvordan egne interesser varetages bedst, og at ideer derfor også former opfattelsen af egne interesser. Hermed indføres et kognitivt komponent, hvor aktørernes opfattelse af egne interesser bliver formet under betingelser præget af begrænset information.

Såvel afgifter som omsættelige kvoter pårårer sig f.eks. en højere grad af samfundsøkonomisk effektivitet end hvad regelbaseret regulering kan præstere. I forlængelse af ovenstående må det for det første forventes, at ideer vinder indflydelse, hvis de pårårer sig en samfundsøkonomisk effektivitet, og derved skaber et plus-sumspil i stedet for et fordelingssspil. For det andet; når to konkurrerende ideer begge påstår at skabe et plus-sumspil, så kan følgende antagelse om interesser indflydelse formuleres: Når én reguleringside om effektivitet opnår politisk indflydelse frem for en anden, kan dette forklares ved forskelle i de fordelingsmæssige konsekvenser mellem de to ideer. For at undersøge dette må de fordelingsmæssige konsekvenser af de reguleringsideer, der sammenlignes, analyseres, hvorved det kan klargøres, hvem der er vindere og tabere ved implementeringen af den enkelte ide.

De fordelingsmæssige konsekvenser ved afgifter og kvoter

Overordnet set, er de aktører, der primært vil mærke de fordelingsmæssige konsekvenser af en given miljømæssig regulering: Staten, virksomhederne og husholdningerne.

Statens interesser kan opfattes at være rettet mod at maksimere skatteindtægterne og samtidig tage hensyn til holdningen i vælgerkorpset (Svendsen, 1999). I princippet fører CO₂-afgifter både til miljømæssige forbedringer og større skatteindtægter. I realiteten føres indtægter fra CO₂-afgifter imidlertid i høj grad tilbage til industrien, for at begrænse de negative effekter i forhold til konkurrenceevnen. Derfor kan indtægterne fra en afgiftsregulering af industrien vise sig at være begrænsede, hvorimod afgifterne på husholdningernes energiforbrug kan være en vigtigere indtægtskilde for statskassen. Dette til trods, kan der argumenteres for, at selv en afgift som føres tilbage til industrien kan være i regulators interesse, idet det vil sikre reguleringsenhedens organisatoriske mål og arbejdspladser (Hansen, 1997). Administrative interesser vil også af mere langsigtede årsager kunne se fordele i et afgiftssystem med selv begrænsede indtægtsmuligheder, f.eks. vil et allerede etableret afgiftssystem på sigt kunne udvides og om ikke andet anvendes i forhandlingsøjemed i fremtidige beslutningsprocesser. Omvendt er det mindre indlysende, at staten som sådan har en egeninteresse i at indføre kvoter, idet det ikke i væsentlighed vil ændre på statens indtægter.

Den specifikke udformning af et miljøpolitisk reguleringsinstrument er centralt for dets fordelingsmæssige konsekvenser. Omsættelige kvoter kan enten auktioneres eller tildeles, mens afgifter kan anvendes som statslig indtægt eller omfordeles på ny inden for den afgiftsberørte sektor. Fordelen ved tildelte kvoter er, at industrien i ringere grad vil modsætte sig denne type regulering, idet industrien i nogle tilfælde vil opleve en netto-gevinst her-

ved (Brandt & Svendsen, 2004). Firmaer, der opererer på et marked, har en interesse i at besværliggøre adgangen for andre firmaer til dette marked. Derfor vil industrien have interesse i, at der bliver reguleret på en måde, der skaber de største mulige barrierer for konkurrenter til at indtræde på markedet. Dette vil typisk være tilfældet hvis industrien får tildelt kvoter. Under et afgiftssystem må firmaerne betale for den samlede udledning, hvorimod der ved indførelse af omsættelige kvoter kun vil være udgifter forbundet med en marginal forøgelse af udledningen, idet firmaet da vil skulle investere i yderligere kvoter. Samtidig vil eventuelle marginale reduktioner i CO₂-udledningen kunne sælges i form af uudnyttede kvoter på markedet og dermed udgøre en indtægt for firmaet. Uheldigvis kan denne uddeling af kvoter skabe en inefficent produktion, som ved en auktionering af kvoter ellers ville bortfalde (SOU 2005: 10, bilag 5). Afgifter kan som nævnt anvendes som en statslig indtægt eller tilbageføres til den afgiftsberørte sektor. Fordelen ved en tilbageførsel er, at dette ikke vil skade industriens konkurrenceevne. Omvendt skal man være sikker på, at tilbagebetalingen ikke skader incitamentet til at reducere udledningen.

Endeligt skal miljøorganisationernes og vælgerens interesser overvejes. Miljøorganisationerne har som hovedformål at forbedre miljøets tilstand. De fordelingsmæssige konsekvenser ved instrumentvalg i reguleringen af udledningen vil ikke være knyttet til medlemskab af en miljøorganisation. Derfor kan miljøorganisationsmedlemmernes materielle interesser i valget af reguleringsinstrument ikke antages at være anderledes end den brede offentligheds. Husholdningerne vil generelt være mindre velorganiserede i forhold til at gøre deres materielle interesser gældende energipolitisk end virksomhederne (Pedersen, 2005). De kan heller ikke ud fra et fordelingsmæssigt perspektiv forventes at forholde sig forskelligt til afgifter versus kvoter,

da de vil møde stigende energipriser under begge systemer.

Antagelse om interaktionen mellem ideer og interesser

Samlet set kan industrien forventes at modsætte sig afgifter, idet afgifter vil betyde større produktionsomkostninger for energiintensive firmaer og samtidig vil afgifter ikke udgøre en barriere for at indtræde på markedet. Industrien vil derfor foretrække tildelte kvoter, idet de ikke som udgangspunkt medfører omkostning, men skaber barrierer for at indtræde på markedet, fordi nye indtrædere på markedet i så fald må købe sig vej ind (Svendson, *ibid*). Staten synes at have en større interesse i et afgiftssystem, som giver et fiskalt håndtag, der kan drejes på når fx skattereformer skal hænge sammen. For husboldningernes vedkommende derimod synes der ikke at være nogen klar afvejning mellem de to systemer, da de under alle omstændigheder vil møde stigende priser og forhåbentligt en miljømæssig positiv gevinst.

2.3 Institutioner

Institutionelle perspektiver på ideers magt leverer to grundlæggende forskellige perspektiver på forholdet mellem ideer og institutioner. For det første er der blevet argumenteret for, at ideer »rejser« og institutionaliseres og derigennem opnår indflydelse (Sikkink, 1992; Czarniawska & Joerges, 1996). I dette perspektiv er forholdet mellem ideer og institutioner temporalt, i den forstand, at ideer oplever såvel stabilisering som institutionalisering over tid. Dette siger noget om, at ideer bliver betydningsfulde når de omdannes til institutioner, hvilket i realiteten betyder, at ideer er betydningsfulde fordi de institutionaliseres, hvorfor institutioner snarere end ideer er det egentligt betydningsfulde (Jakobsen, 1996).

Et andet argument i den institutionelle litteratur er, at ideer har større sandsynlighed for at opnå indflydelse, såfremt der eksisterer et

'fit' eller en samklang med eksisterende administrative institutioner. Med andre ord kan ideer betragtes som mere eller mindre i overensstemmelse med et givent institutionelt miljø (Weir, 1992; Hall, 1989). I dette perspektiv er hovedvægten lagt på, at institutioner har en iboende bias i form af standardoperating-procedures og institutionaliserede opfattelser på problemer og løsninger (Hall, 1989). F.eks. vil et finansministerium typisk have en bias imod forøgelse af det offentlige forbrug, hvilket kan hæmme levedygtigheden for en ide som keynesianisme i en finansministeriel sammenhæng (Hall, *ibid*). De institutioner, der oftest rettes fokus mod i dette perspektiv, er de politiske og administrative institutioner indenfor staten (Hall, 1993), men spørgsmålet om ideers institutionelle »fit« eller »misfit« har også været undersøgt i europæiseringsstudier. I den forbindelse undersøges i hvilket omfang indholdet af forskellige typer af EU-lovgivning er i overensstemmelse med institutionelle træk på medlemsstatsniveau. Læren fra disse studier er, at jo bedre fit der eksisterer desto mere sandsynligt er det, at EU-reguleringen bliver implementeret (Börzel & Risse, 2003; Knill 2001). Litteraturen om administrativt »fit« og »misfit« fører derfor til en forventning om, at ideers politiske magt er afhængig af fittet mellem en given ide og de institutioner, der er knyttet til beslutningsorganet.

Samklang mellem miljøøkonomiske ideer og de institutionelle omgivelser

Et komparativt studie af dynamikkerne ved ideerne om CO₂-afgifter og CO₂-kvoter giver mulighed for at undersøge, hvorfor afgifter tilsyneladende er mere tilbøjelige til at få indflydelse i de skandinaviske velfærdsstater, mens kvoter er mere tilbøjelige til at vinde frem i EU. Ved at trække på tidligere forskning fra feltet vil dette være forventningen i forhold til de to ideers institutionelle fit: Variationer i implementeringen af de to reguleringsideer kan forklares af variationer i de politiske institutioner, hvilket i dette tilfælde

er den nordiske velfærdsstatsmodel overfor EU som regulerende myndighed.

De nordiske velfærdsstater er opbygget efter et universalistisk model og foretager – i sammenligning med andre stater – en betydelig omfordeling af samfundets goder. Adgangen til velfærdsydelse er retligt sikret og gives i store træk på lige vilkår til alle borgere, uafhængigt af vedkommendes tilknytning til arbejdsmarkedet (Esping-Andersen, 1990: 28). At alle nyder godt af retten til en række velfærdydelse, kan til en vis grad forklare hvorfor middelklassen, trods et højt skattniveau, har støttet fortsættelsen og opretholdelsen af den nordiske velfærdsstat (Esping-Andersen, *ibid.*). Modellens modstykke er den forsikringsbaserede model, hvor adgang til velfærdsydelse afhænger af den enkelte borgers tilknytning til arbejdsmarkedet. Den nordiske velfærdsstat må samlet betragtes som besiddende en høj grad af legitimitet i forhold til opgaven med opkrævning af høje skatter og den betydelige omfordelingen af disse blandt borgerne.

For EUs vedkommende har skabelsen af markeder været en kerneaktivitet lige fra begyndelsen. Skabelsen af et fælles europæisk marked var hovedformålet i Romtraktaten og blev endelig opfyldt med etableringen af Det Indre Marked i 1993. Lovgivning er i den forbindelse blevet vedtaget og implementeret på EUs markeder for elektricitet, gas, telekommunikation m.m. Selvom der foretages omfordeling inden for EU, bl.a. via landbrugspolitikken og strukturfondene, så er denne omfordeling ikke skattebaseret i den forstand, at EUs borgere betaler skatter til EU men i stedet indirekte ved skattebetaling i det enkelte medlemsland.

Antagelse om interaktionen mellem ideer og institutioner:

Analysen af de idemæssige dimensioner har vist, at de største variationer mellem de undersøgte ideer forefindes på den paradigmi-

ske dimension. Her blev det vist, at ideen om CO₂-afgifter hviler på en antagelse om, at der eksisterer institutioner, som legitimt kan opkræve afgifter og omfordele disse blandt forurenere og ikke-forurenere. Omvendt antager ideen om CO₂-kvoter, at der eksisterer institutioner som formår at skabe og opretholde ejendomsrettigheder, samt at dette vil føre til skabelsen af et velfungerede marked. Dette fører til følgende antagelse om interaktionen mellem ideer og institutioner: Ideen om CO₂-afgifter opnåede politisk indflydelse i Danmark pga. af det administrative fit mellem den nordiske velfærdsstatsmodel og afgiftsideen, der begge er baseret på statens evne til, på legitim vis, at opkræve skatter og omfordele disse blandt borgerne. Omvendt opnåede ideen om CO₂-kvoter politisk indflydelse på EU-niveau i kraft af fittet mellem den indre markedsdannelse, som en af EU's kerneaktiviteter, og kvoteideens fundering i en markedstanke.

3. Dynamikken mellem ideer, interesser og institutioner i CO₂-reguleringen.

Figuren nedenfor opsummerer de forklaringer, der er blevet opstillet i det foregående på, at henholdsvis kvoter og afgifter har haft en forskellig politisk gennemslagskraft. Her skelnes mellem fire forskellige rammebetingelser for de politiske processer:

	Små fordelingsmæssige konsekvenser	Store fordelingsmæssige konsekvenser
Høj grad af institutionelt fit	A: Indførelse af kvoter i EU (2003)	B: Indførelse af afgifter i Danmark (1991; 1994)
Lav grad af institutionelt fit	C: Indførelse af kvoter i Danmark (1999).	D: Indførelse af afgifter i EU (2003)

Figur 2. Reguleringsmæssige tiltag som et resultat af samspillet mellem ideer, interesser og institutioner

A. Små fordelingsmæssige konsekvenser og høj grad af institutionelt fit

Øverste venstre celle gælder i tilfælde, hvor en given ide har små fordelingsmæssige konsekvenser og samtidig nyder en lav grad af institutionelt misfit med statens institutioner. I dette tilfælde vil sandsynligheden for at nye ideer implementeres være høj, idet beslutningstagerne på den ene side kan forvente at møde begrænset modstand fra interessegrupper og på den anden side kan støtte sig til den eksisterende bias i de statslige institutioner. Tidligere har jeg argumenteret for, at de fordelingsmæssige konsekvenser ved indførelsen af kvoter er relativt begrænsede, mens det institutionelle fit mellem kvote-ideen og EUs institutioner er høj. Derfor kan indførelsen af kvoter i EU tjene som et eksempel, der svarer til situationen i øverste venstre celle.

B. Store fordelingsmæssige konsekvenser og høj grad af institutionelt fit

Øverste højre celle omfatter tilfælde, hvor en given ide har store fordelingsmæssige konsekvenser og samtidig nyder en høj grad af institutionelt fit med statens institutioner. Som tidligere nævnt, kan der være betydelige fordelingsmæssige konsekvenser ved afgifter. Blandt andet argumenterer industrien stabilt for, at afgifter indført i en national sammenhæng reducerer konkurrenceevnen (Pedersen, 2003; Berlingske Tidende, *ibid.*). Samtidig har afgifts-ideen et godt fit med den nordiske velfærdstatsmodel. Rammebetingelserne i celle B svarer derfor til situationen i forbindelse med indførelsen af CO₂-afgifter i Danmark.

C. Små fordelingsmæssige konsekvenser og lav grad af institutionelt fit

Nederste venstre celle gælder i tilfælde, hvor en given ide har små fordelingsmæssige konsekvenser og en høj grad af institutionelt misfit med statens institutioner. På baggrund af de tidligere diskussioner af ideer og institutioner, må indførelsen af kvoter i Danmark tjene som et eksempel herpå.

D. Store fordelingsmæssige konsekvenser og lav grad af institutionelt fit

Nederste højre celle omfatter tilfælde, hvor en given ide har store fordelingsmæssige konsekvenser og en høj grad af institutionelt misfit med statens institutioner. Denne kombination af fordelingskonsekvenser og institutionelt misfit kan tænkes at forklare, hvorfor forsøg på at indføre udledningsafgift i EU er vanskelig at gennemføre.

Ud fra politologiens tre byggesten – ideer, interesser og institutioner – kan der således opstilles forklaringer på hvorfor sammenlignelige reguleringsideer, som henholdsvis afgifter og kvoter, vinder indpas under forskellige rammebetingelser. I det følgende sammenholdes disse forventninger kortfattet med de faktiske beslutningsprocesser.

3.1 De politiske beslutningsprocesser i Danmark og EU

På nationalt niveau fandt indførelsen af CO₂-afgifter i nogen grad støtte hos entreprenører i Finansministeriet (Pedersen, 2003). De centrale begrundelser herfor var, at afgifter ville udgøre en indtægt som kunne viderefordes af de regulerende myndigheder, samt at grønne afgifter, selvom de føres tilbage til industrien, stadig giver flere knapper at trykke på for at få statsbudgettet til at hænge sammen (Pedersen, 2003; Daubjerg, 1998; Højllund & Svendsen, 2001). Endvidere blev der fremsat krav om, at en reform af det grønne afgiftssystem kunne give forøgede indtægter, som kunne bruges til at nedsætte den marginale indkomstskat (Pedersen, 2003). Set i det lys havde CO₂-afgiften et stærkt institutionelt fit (Hall, 1989). Desuden er det væsentligt, at der faktisk var opbakning i vælgerbefolkningen til grønne afgifter (Pedersen, 2003). Selvom øgede CO₂-afgifter havde negative fordelingsmæssige konsekvenser for husholdningerne, så skal dette ses i sammenhæng med, at de i skattereformen i 1994 blev gennemført sammen med en reduktion af de marginale indkomstskatter (Pedersen, 2003).

Desuden er det væsentligt, at de grønne værdier var udbredte i vælgerbefolkningen, og at skatteopkrævningen har en ret stor legitimitet. Således viser opinionsundersøgelser, at befolkningen i vid udstrækning foretrak mere velfærd frem for mindre skatter (Pedersen, *ibid.*). Det bemærkelsesværdige i denne sammenhæng er altså at det ses som legitimt og endog ønskværdigt, at staten opkræver en ny form for afgift. Selvom afgifter således – som udgangspunkt – kan have store fordelingsmæssige konsekvenser (hvilket også afspejler sig i en betydelig interesse-mæssig mobilisering imod dem fra industriens side) blev reguleringssystemerne i praksis udformet så disse effekter mildnedes betydeligt gennem tilbagebetalingsordninger og undtagelsessystemer.

Imidlertid blev der rent faktisk indført et kvotesystem, som omfattede energiproducenterne i Danmark i 1999 – altså noget senere end afgiftssystemet. Dette kan forklares med, at ideen om kvoter opnåede en større grad af legitimitet i løbet af 90'erne, bl.a. fordi den blev fremmet af eksperter på området. I den sammenhæng er det interessant at der i starten af 90'erne indføres omfattende afgiftssystemer i Danmark, mens der senere indføres et smalt kvotesystem, som udelukkende omfatter el-værkerne.

På EU-niveau var der også reelt betydelige vanskeligheder knyttet til indførelsen af CO₂-afgifter. Dette skyldtes delvist, at energi- og finanspolitikken traditionelt var et emne placeret på medlemsstatsniveau, og kun få medlemsstater var parate til at afgive disse politikområder. Samtidig foretog industrien en betydelig lobbyvirksomhed for at påvirke policy-valget (Klok, 2002; Zito, 2002). Disse faktorer gav svære vilkår for ideen om afgifter, hvilket svarer til de rammebetingelser, der findes i celle D, figur 2. Ideen om kvoter kunne omvendt støtte sig til det eksisterende indre marked og sikre en fortsat konkurrencedygtig produktion af varer uden at sætte

miljøet på spil (Brandt & Svendsen, 2004). Kvoteideen kunne endvidere i overvejende grad finde støtte fra industrien såvel som miljøorganisationer; idet industrien i visse tilfælde ville nyde en nettogevinst ved etableringen af et marked for kvoter, mens miljøorganisationerne så kvotemarkedet som et instrument til at forhandle sig frem til højere mål for reduktionen i udledningen (Svendsen, 1999; Brandt & Svendsen, 2004.) Ideen om kvoter besad derfor en højere grad af politisk levedygtighed på EU-niveau end CO₂-afgifter. I dag findes der også en regulering som påbyder minimumsafgifter i EU, men systemet er mindre omfattende end kvotesystemet (2003/96/EF).

De forklaringer, der blev opstillet ud fra forestillingen om at reguleringsdynamikker opstår i et samspil mellem ideer, interesser og institutioner, stemmer således overens med de politiske processer i henholdsvis Danmark og EU. I denne sammenhæng har analysen af de politiske processer været kortfattet, men emnet er forholdsvis velbelyst i litteraturen. En yderligere analyse ville med fordel kunne dokumentere betydningen af det institutionelle fit på EU-niveau yderligere.

4. Konklusion og perspektivering

I artiklen er fremvæksten af to forskellige miljøøkonomiske reguleringssystemer – henholdsvis et afgiftssystem og et kvotesystem – blevet forklaret ud fra et begrebsmæssigt grundlag, der ser politik som et resultat af samspillet mellem ideer, interesser og institutioner.

Analysen peger på, at de to ideer i høj grad er sammenlignelige, idet de retter sig imod samme reguleringsproblem. Begge ideer appellerer til et grønt vælgerkorps, der ser markedsbaserede løsninger som legitime, og begge ideer kan 'frames' som samfundsøkonomisk effektive. En væsentlig forskel mellem ideerne består i, at ideen om afgifter er indskrevet i et velfærdsøkonomisk paradig-

me, hvor en beskatning på forurening gennemføres med staten som garant for en omfordeling fra forurenere til ikke-forurenere. I modsætning hertil er kvoterne indskrevet i et ejendomsrettighedsparadigme, hvor opgaven består i at sikre de institutionelle rammer for et marked, hvor ejendomsrettighederne til forurening kan udveksles.

Det forhold, at kvote-ideen i højere grad vinder indpas i EU-systemet, mens afgifts-ideen i højere grad vinder indpas i den danske, nationale regulering, kan forklares ud fra forskellige samspil mellem ideer, interesser og institutioner. Der argumenteres således for, at der er en institutionel samklang (et fit) mellem ideen om at oprette et kvotemarked og EUs institutionelle grundlag som en regulerende stat, der har til formål at sikre skabelsen af et indre marked. Ligeledes kan der ses en institutionel samklang mellem det velfærdsøkonomiske paradigme, som afgifts-ideen tilhører, og den universalistiske velfærdsstatsmodel, som Danmark repræsenterer. Det forhold, at kvoter har mindre negative fordelingsmæssige konsekvenser for særligt virksomhederne, er også med til at forklare, at det viser sig nemmere at indføre kvoter frem for afgifter på EU-niveau. Desuden er det jo en væsentlig del af forklaringen på, at industrien fortsat argumenterer mod afgiftssystemet, men i mindre grad kritiserer kvotesystemet.

Samlet set synes situationen imidlertid at være, at samspillet mellem regulerings-ideerne er i fare for at komme til at fremstå som uhensigtsmæssigt og illegitimt. For både virksomheder og husholdninger gælder det, at der principielt er tale om en dobbelt regulering, når der betales afgifter under et kvotesystem. Det er tydeligt, at der foregår en delegitimering af afgiftssystemet, når der argumenteres for, at afgifter er et gammeldags og forældet virkemiddel al den stund, at der er blevet etableret et kvotesystem.

Der er imidlertid en række forhold, der taler for, at argumentet om dobbelt regulering stadig har en fortrinsvis teknisk karakter. Der er således en række spørgsmål, der har betydning for om argumentet også holder i praksis. For det første befinder EU's kvotemarked sig endnu i en test-periode. I denne periode har der været en ret stor usikkerhed omkring prisen på kvoter, som har været meget svingende. Derfor bliver det vanskeligt for virksomhederne at tage prisen på CO₂-kvoter i betragtning, når de investerer. Desuden kan kvoteprisen ikke umiddelbart aflæses i den faktiske udvikling i el-priserne. Det er med andre ord uklart i hvor høj grad kvoteprisen overvæltet i el-prisen. Det betyder igen, at de adfærdsmæssige og miljømæssige implikationer af kvote-systemet er meget uklare.

Imidlertid har kombinationen af kvoter og afgifter en potentiel betydning for miljøreguleringens legitimitet, som citaterne i indledningen viser. Dette gælder ikke blot reguleringen af virksomhederne. Det gælder i mindst lige så høj grad for husholdningerne. Når det er virksomhedernes interesse i at undgå dobbeltregulering, der artikuleres i pressen, skyldes det først og fremmest, at organiseringen af virksomhedernes interesser er betydeligt stærkere, end organiseringen af husholdningerne og de almindelige forbrugeres interesser. Reelt er det alt elforbrug og fjernvarme i både husholdninger og erhverv, samt brændselsforbruget til rumvarme i kvoteregulerede industrivirksomheder, som er dobbelt reguleret (Skatteministeriet, 2007). Interesseorganisationerne er etableret netop for at varetage medlemmernes interesser, og for erhvervenes vedkommende er det i deres interesse at reducere udgifterne til CO₂-afgifter. Husholdningernes interesser er derimod mere heterogene og repræsenteres ikke af en samlet organisation. Men teknisk set gælder det også her, at energiforbruget under et velfungerende kvotemarked ikke øges, selvom man tænker for stikkontakten. Det betyder, at det ikke blot er afgiftssystemet, der delegitimeres af

kvote-systemet, men også både de økonomiske og informative virkemidler i form af kampagner om reduktion af energiforbrug i forbindelse med husholdningernes anvendelse af tørretumblere, køleskabe, fryserne o.s.v. For virksomhedernes vedkommende gælder det desuden, at kvotesystemet ikke giver et konstant incitament til investeringer i mere energieffektiv teknologi, med mindre mængden af kvoter på markedet reduceres. For både husholdninger og virksomheder gælder det altså, at tankegangen om, at man med ændringer i den individuelle adfærd kan påvirke CO₂-udledningen kan komme til at fremstå som irrationel ud fra en teoretisk betragtning.

Legitimitetsmæssigt har de miljøøkonomiske styringsinstrumenter, der i 90'erne blev introduceret af hensyn til deres økonomiske effektivitet, således bevæget sig ind i en ny politisk virkelighed, hvor betydningen af nationale reguleringsmæssige tiltag må have en status og legitimitet, som beror på, at de indgår i en overnational reguleringsmæssig sammenhæng. Hvis de skal give mening, må det være ud fra en forståelse af, at man ønsker at fremme omstillingen til en større grad af bæredygtighed end i EU generelt. Altså, at man ønsker at optræde som en form for foregangsland og at husholdninger og virksomheder, derfor også mødes af afgifter og informative virkemidler, som fremmer omstillingen til mere bæredygtige teknologier.

Litteratur

Andersen, Mikael Skou (1991): Coase-Pigou kontroversen. *Politica*, 24 (3).
 Bentley, Arthur Fisher (1908): *The process of government: A study of social pressure*. Chicago.
 Börzel, T. og T. Risse 2003, 'Conceptualising the Domestic Impact of Europe' i Featherstone og Radaelli (eds.): *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press, pp. 57-83.
 Brandt, Urs & Gert Tinggaard Svendsen (2004): Rent-seeking and Grandfathering: The Cases of GHG trade in the EU, in *Energy & Environment*, vol. 15, No.1, 2004.

Campbell, John L. (1998): Institutional analysis and the role of ideas in political economy. *Theory & Society*, 27: 377-409.
 Coase, R. (1960): The Problem of Social Costs, in *Journal of Law & Economics*, vol. 3.
 Czarniawska, B and Sevón, G (eds) (1996), *Translating Organizational Change*, Berlin: Walter de Gruyter.
 Chichilnisky, Graciela & Geoffrey Heal (1995): *Markets for Tradeable CO₂ Emission Quotas Principles and Practice*, OECD working Paper No. 153. Paris: OECD
 Daugbjerg, Carsten (1998): *Policy Networks under Pressure – Pollution Control, Policy Reform and the Power of Farmers*. Aldershot, Brookfield USA, Singapore, Sydney: Ashgate.
 Daugbjerg, C. & Svendsen, G.T. (2001) *Green Taxation in Question – Politics and Economic Efficiency in Environmental Regulation*. Basingstoke, Palgrave.
 Direktiv 2003/96/EF af 27. oktober 2003 om omstrukturering af EF-bestemmelserne for beskattning af energiprodukter og elektricitet.
 Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council of 13 October 2003 establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community and amending Council Directive 96/61/EC
 Directive 2004/101/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 2004 amending Directive 2003/87/EC establishing a scheme for greenhouse gas emission allowance trading within the Community, in respect of the Kyoto Protocol's project mechanisms
 Esping-Andersen (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press
 Garrett, Geoffrey & Barry R. Weingast (1993): *Ideas, Interests, and Institutions: Constructing the European Community's Internal Market*. I Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (red.): *Ideas and Foreign Policy – Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press.
 Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (1993): *Ideas & Foreign Policy – Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press.
 Hall, P.A. (1993) *Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policy-making in Britain*. *Comparative Politics*.

- Hall, P.A. ed. (1989) *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Hansen, Lars Gårn (1997): Analyser af reguleringsinstitutioner inden for miljøpolitikken. SØM nr. 23. AKF Forlaget.
- Heclo, H. (1994) Ideas, Interests, and Institutions. In Dodd, L.C. & Jillson, C.: *The Dynamics of American Politics – Approaches and Interpretations*. San Francisco, Boulder, Oxford, Westview Press.
- Hjøllund, L. & Svendsen, G.T. (2001): 'Why Green Taxation?' *Energy & Environment*, 12 (1), 29-38.
- Jacobsen, J.K. (1995) Much Ado About Ideas: The Cognitive Factor in Economic Policy. *World Politics*, 47 (2): 283-310.
- Kingdon (1984): *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown.
- Klok, Jacob (2002): *Forhandlingerne om EU CO₂energibeskatning*. København: AKF Forlaget.
- Knill, Christoph (2001): *The Europeanization of National Administrations*, Cambridge: Cambridge University Press
- Krasner, Stepan D. (1984): Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics*, 16(2): 223-246.
- Majone, Giandomenico (1996): *Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions*.
- Meyer, J.W. & B. Rowan, (1977): 'Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony', *American Journal of Sociology*, vol. 83, no. 2, pp. 340-363.
- Pedersen, L.H. (2005): The Europeanization of the CO₂-regulation of industry in Scandinavia, in *Policy and Society* vol. 24, no. 2, pp. 74-99.
- Pedersen (2003): Miljø-økonomiske ideer i en politisk virkelighed. Ph.d. afhandling 2003/3. Institut for Statskundskab.
- Pigou, A.C. (1932): *The Economics of Welfare*. London, Macmillan.
- Røvik, K.A. (1996) Deinstitutionalization and the Logic of Fashion. In Czarniawska, B. & Sevón, G. eds. *Translating Organizational Change*, 139-172. Berlin, Walter de Gruyter.
- Schön & Reich, M. (1994): *Frame Reflection: Towards the Resolution of Intractable Policy Controversies*. New York: Basic Books.
- Shepsle, Kenneth A. (1985): Comment. I Noll, Roger (red.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*, 231-37. Berkeley: University of California Press
- Sikkink, Kathryn (1993): The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe. I Goldstein, Judith & Robert O. Keohane (red.): *Ideas and Foreign Policy – Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- Skatteministeriet (2007): Omfang af dobbeltregulering af CO₂-udledningerne ved kvoter og afgifter (13/04/2007). Arbejdsgruppen om CO₂- og energiafgifter. (www.skm.dk/publikationer/udgivelser/5453)
- SOU 2005:10a, Bilagor til betänkandet: Handla för batter klimat – från införande till utförande.
- Svendsen, Gert Tinggaard (1999): U.S. interest groups prefer emission trading: A new perspective, in *Public Choice* 101: 109-128, 1999
- Svendsen, Gert Tinggaard & Morten Vesterdal (2003): Potential gains from CO₂ trading in the EU, in *European Environment*, vol13, issue 6, pp. 303-313
- Weingast, (1995): A rational choice perspective on the role of ideas. *Politics and society*, 23 (dec.): 449-464
- Weir (1992): Ideas and the politics of bounded innovation. I Steinmo, S., Thelen, K. & Longstreth, F (red.): *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Zito, Anthony (2002): Integrating the Environment into the European Union: The History of the Controversial Carbon Tax, in Jordan, A. ed. *Environmental Policy in the European Union. Actors, Institutions and Processes*. London: Earthscan.

Avisartikler

- Altinet (2007-08-21): DI og Dansk Energi kritiserer skattereform, af Kasper Pihl Møller
- Berlingske Tidende (23.08.2007): De øgede energifgifter hjælper ikke miljøet, af Peter Christian Nielsen