

RUGT & GRØNT



De
Samvirkende
Købmænd

Differentieret moms i Danmark

Fordele, ulemper og erfaringer

DANSKE
BLOMKÅL
PR. STK.

13:-

DANSK
SOMMER-
HVIDKÅL
PR. STK.

10:-

REMA 1000

Forord

Danske fødevarer er dyre – og det skyldes ikke mindst de danske afgifter og den høje, danske moms.

I Danmark er momsen højere end i langt de fleste andre lande – det er faktisk den næsthøjeste i EU, og Danmark er tilmed det eneste EU-land, der ikke har én eller anden form for differentieret moms med en reduceret momssats for fødevarer.

Der er mange gode grunde til, at vi i Danmark insisterer på, at momsen skal være ens for alle varer – men der er også mange gode grunde til, at man i langt de fleste andre lande er gået en anden vej.

Så er det en god ide at sænke momsen på f.eks. fødevarer i Danmark? Det undersøger DSK i denne rapport, hvor vi opregner en række fordele og ulemper ved indførelsen af differentieret moms i Danmark, og hvor vi også tager temperaturen på danskernes syn på differentieret moms.

Diskussionen er svær, men den er også vigtig. Og derfor er det afgørende, at vi har et solidt grundlag af viden at stå på, hvis vi skal diskutere at sætte momsen for fødevarer i Danmark ned. En ændring af momsen kan nemlig få stor betydning for både forbrugsmønstre, folkesundhed og offentlige finanser. Og der er altid hensyn at veje både for og imod.

Vi håber, at du som læser får et bedre overblik over disse hensyn efter endt læsning af denne rapport.

Jannick Nytoft

December 2023

Indholdsfortegnelse

Forord.....	2
Indholdsfortegnelse	3
Indledning	5
Moms i Europa	8
Fordele ved differentieret moms.....	14
Ulemper ved differentieret moms.....	22
Danskernes syn på differentieret moms.....	28
Det samlede billede	33

Resumé

Danmark er det eneste land i EU, der ikke opererer med en reduceret momsats for fødevarer. Indførelsen af en sådan sats i Danmark er ellers muligt ifølge de EU-fælles momsregler – regler, der i 2022 endda blev ændret, så den reducerede momsats kunne sættes endnu mere frit end hidtil.

Der er en række fordele ved indførelsen af en reduceret momsats på fødevarer eller blot på frugt og grønt. Disse er bl.a.

- Øget tilgængelighed af livsfornødenheder: Fødevarer er nødvendige for alle mennesker, og derfor bør man politisk sikre, at de ikke beskattes mere end allerhøjest nødvendigt.
- Reduceret moms på f.eks. frugt og grønt kan påvirke folkesundheden positivt, hvilket i anden række både øger levealderen og også påvirker f.eks. de offentlige udgifter positivt
- Mindre grænsehandel, da denne samlet set bliver mindre attraktiv
- Mindre illegal handel, da gevinsten herved reduceres
- Et mere klimavenligt forbrug, hvis forbruget forskubbes i retning af f.eks. frugt og grønt

Der er selvsagt også en række ulemper ved at indføre nye og differentierede momsats i det danske enhedsmomssystem. Disse er primært af fiskal og administrativ karakter. Momsen udgør ca. 22 pct. af de samlede skatter og afgifter, og derfor vil en momsreduktion naturligt betyde et umiddelbart mindreprovenu for de statslige finanser. Derfor skal finansieringen af en reduktion skal overvejes nøje, og det er vigtigt, at en reduceret moms ikke finansieres af øgede punktafgifter, da dette vil forstærke grænsehandlen og dermed modarbejde ét af argumenterne for en differentieret moms. Derudover kan differentieret moms betyde øgede administrative omkostninger for myndighederne, og Skatteministeriet har tidligere peget på, at det vil kræve tid og ressourcer at omstille de eksisterende it-systemet. Slutteligt kan differentieret moms betyde øgede administrative omkostninger for erhvervslivet.

Mens danske politikere har vejet ulemperne højere end fordelene, ser det anderledes ud, når man spørger danskerne. Undersøgelser af danskernes holdning til indførelse af differentieret moms – reduceret moms på enten fødevarer eller specifikt på frugt og grønt – viser ret konsekvent, at danskerne er for en sådan ændring af momssystemet. I en helt ny undersøgelse foretaget af Norstat for DSK svarer 84 pct. af de adspurgte, at de går ind for en reduceret momsats for frugt og grønt, og 73 pct. ønsker en lavere momsats på fødevarer. Næsten seks ud af ti mener, at momsens generelt er for høj.

Indledning

Momsen er en af den type afgifter, som de fleste har styr på. I Danmark er momsen 25 pct., og det gælder snart sagt alle varer. Det ved de fleste.

Hvad færre tænker over, er, at momssatsen ikke er 25 pct. i ret mange andre lande. Og at momssatsen ikke behøver at være 25 pct. på alle varer. I EU er brugen af differentierede momssatser på fødevarer således ganske udbredt.

Spørgsmålet er naturligvis: Hvorfor? Hvad er fordelene – og ulemperne – ved at komplicere momssystemet ved at indføre flere satser?

Selvom debatten om differentieret moms til tider dukker op i Danmark, skal man lede længe efter en samlet oversigt over fordele og ulemper ved at indføre en differentieret momssats for fødevarer i Danmark. Et sådan overblik burde ellers være et nødvendigt bidrag til en informeret debat.

I denne rapport giver DSK derfor et bud på en række af de fordele og ulemper, der kan være ved differentieret moms. Fremstillingen er baseret på en lang række rapporter, undersøgelser m.m., der er lavet på området både i Danmark og i udlandet.

Rapportens opbygning

Denne rapport består af fire dele. I den første del præsenteres kort rammerne for moms i Europa. Her gennemgås først status quo, hvad angår momssatser, brugen af differentieret moms m.m. for at give et overblik over, hvor og hvordan de danske regler ligner og adskiller sig fra situationen i resten af Europa. I denne del af rapporten redegøres også kort for de EU-regler, der indrammer momsfastsættelsen i Danmark, herunder mulighederne for overhovedet at gøre brug af differentieret moms.

I rapportens anden del sættes fokus på de fordele, der er ved at bruge differentieret moms. Her tages udgangspunkt i, at alle lande i EU gør brug af differentieret moms i betydeligt videre omfang end Danmark, hvorfor der må findes en række vægtige begrundelser herfor. I denne del af rapporten peges således bl.a. på det grundlæggende argument – at man ikke skal overbeskatte livsforbrønde som fødevarer – samt argumenter om, at differentieret moms kan gøre en positiv forskel for befolkningens sundhed, og at differentieret moms kan bidrage til den grønne omstilling samtidig med, at incitamenterne til grænsehandel og illegal handel reduceres.

I rapportens tredje del sættes fokus på ulemperne ved at gøre brug af differentierede momssatser for fødevarer. Dette drejer sig bl.a. om de administrative ulemper for både myndigheder og i nogen grad for erhvervslivet forbundet med administrationen af et mere kompliceret regelsæt samt en række økonomiske ulemper forbundet med at reducere momssatsen på visse varer.

I rapportens fjerde og sidste del undersøges danskernes holdning til differentieret moms. Dette sker ved at opsummere en række tidligere undersøgelser på området, der kan give et praj om den bredere, politiske opbakning til at indføre differentieret moms i Danmark.



Moms i Europa

Momsen er en af de mest kendte og vigtigste afgifter i Danmark. Moms betyder "meromsætningsafgift" – det betyder, at det er en afgift på den merværdi eller værditilvækst, der skabes, hver gang en vare skifter hænder, eller der ydes en tjenesteydelse. I Danmark er momsen blevet opkrævet siden slutningen af 1960'erne. I dag opkræves momsen efter fælles EU-regler dog med en sats, som medlemslandene – dvs. også Danmark – selv fastsætter.

Moms i Danmark

Momsen blev indført i Danmark i 1967 samtidig med indførelsen af kildeskatten. Momsen afløste den tidligere oms, også kaldet engrosoms, der var en enkeltledsafgift pålagt i engrosleddet.

I perioden fra 1967 til 1978 omfattede loven uden undtagelse alle varer, mens kun tjenesteydelser, som specifikt var nævnt i loven, var omfattet af momspligten.

I 1978 trådte EU's sjette momsdirektiv i kraft, hvilket strømlinede momsreglerne i EU i langt højere grad end tidligere. Dette gjorde man bl.a. fordi en del af EU's (dengang: EF's) finansiering skulle beregnes som en andel af det fælles beregningsgrundlag for hver af medlemsstaternes moms.

Det nyeste og opdaterede momsdirektiv er fra 2006.

Kilde: Skatteministeriet (uden dato): D.A.1.4 Momsens indførelse. Senest lokaliseret 20. november 2023 på: <https://info.skat.dk/data.aspx?oid=1921151>.

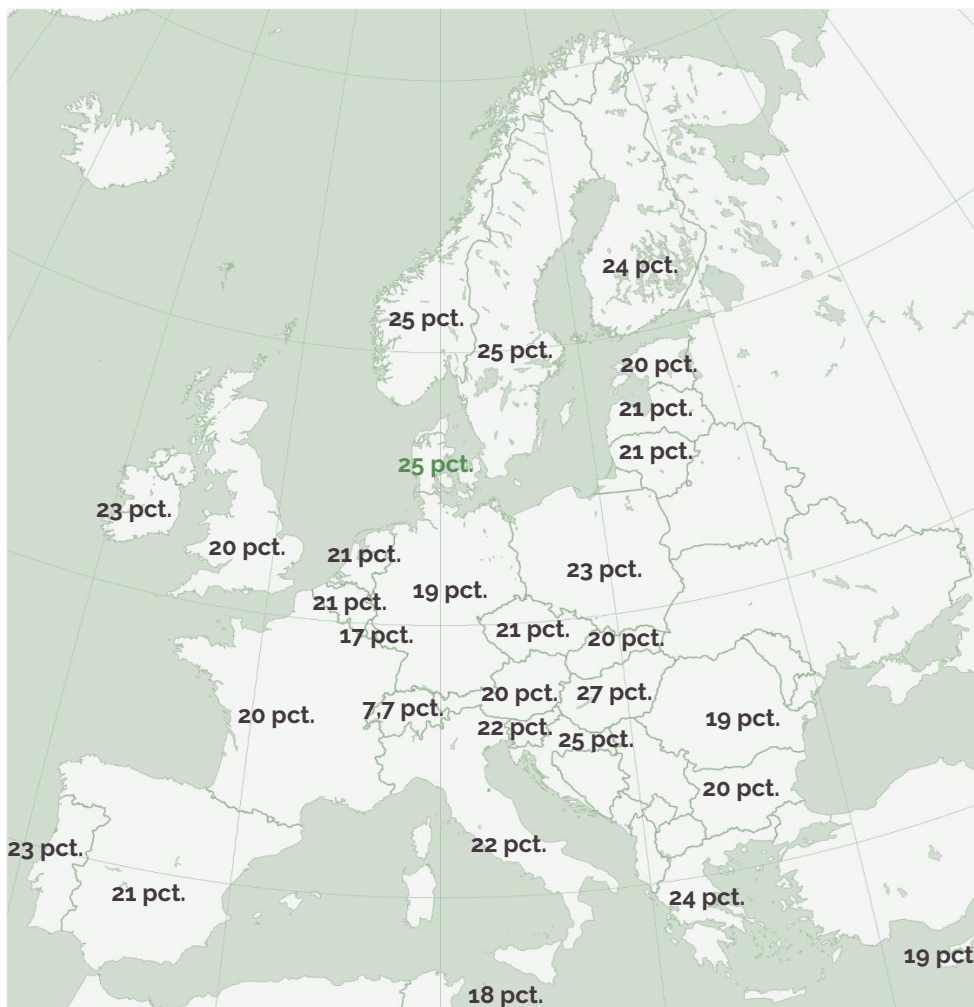
Stor forskel i momssatserne i Europa

Momssatserne på tværs af Europa varierer og spænder helt fra 8 pct. i Schweiz til 27 pct. i Ungarn. Med en momssats på 25 pct. har Danmark (sammen med Kroatien og Sverige) den næsthøjeste sats i Europa. Den gennemsnitlige normalsats i EU er ca. 21,5 pct.,¹ hvilket er 6,5 procentpoint højere end EU's minimumskrav for normalsatsen på 15 pct.²

¹ Det er middelværdien af EU-landenes standardmomssats, jf. Europa-Kommissionen (2020), s. 3.

² Direktiv 2006/112/EF, art. 97.

Standardmomssatser i EU, Storbritannien, Norge og Schweiz



Kilde: For EU og Storbritannien, se: Europa-Kommissionen (2020): VAT rates applied in the Member States of the European Union. Taxud.c.1(2020) – EN. Senest lokaliseret 25. oktober 2023 på: https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2021-06/vat_rates_en.pdf, s. 3. For Schweiz, se: Eidgenössische Steuerverwaltung ESTV (2023): Aktuelle Schweizer Mehrwertsteuersätze. Senest lokaliseret 25. oktober 2023 på: <https://www.estv.admin.ch/estv/de/home/mehrwertsteuer/mwst-steuersaetze.html>. For Norge, se: Skatteetaten (2023): Sats for: Merverdiavgift. Senest lokaliseret 26. oktober 2023 på: <https://www.skatteetaten.no/satser/merverdiavgift/>.

Note: Oversigten viser standardmomssatsen og ikke de reducerede satser. Bemærk, at den schweiziske moms sættes op fra 7,7 pct. til 8,1 pct. pr. 1. januar 2024.

Det er imidlertid ikke meningsfuldt at sammenligne momssatser i Europa ved at kigge på én sats for hvert land. Størstedelen af alle europæiske lande har nemlig flere forskellige momssatser, altså differentieret moms.

Sverige har f.eks. en reduceret momssats på 12 pct. på bl.a. fødevarer. I Tyskland er forbrugerne endnu bedre stillet, når de handler dagligvarer med en reduceret momssats på kun 7 pct.

Brugen af differentierede momssatser i Danmarks nabolande

Land	Brug af reducerede satser
Danmark	Nej
Sverige	Ja, f.eks. 12 pct. på fødevarer, 6 pct. på bøger og magasiner og 0 pct. på medicin
Tyskland	Ja, f.eks. 7 pct. på fødevarer, medicin, bøger, magasiner og hoteller og restauranter
Polen	Ja, f.eks. 5 hhv. 8 pct. på fødevarer og bøger, 8 pct. på medicin
Holland	Ja, f.eks. 9 pct. på fødevarer, medicin, bøger og magasiner og indgang til forlystelsesparker og privat ejendomsrenovering samt vinduespudsning
Norge	Ja, 15 pct. på fødevarer og 12 pct. på visse kulturprodukter og overnatning

Kilde: Europa-Kommissionen (2020), s. 4-5, og Skatteetaten (2023).

Note: Bemærk, at oversigten langt fra er udtømmende for de respektive landes brug af reducerede satser.

Det eneste land i Europa, der ikke har differentieret moms, er Danmark. I Danmark anvendes derimod en såkaldt enhedsmoms på 25 pct., hvilket har været satsen, der siden 1992 er blevet pålagt alle varer og tjenesteydelser købt indenlands. Anderledes ser situation som nævnt ud hos Danmarks naboer og andre EU-lande.

Moms i EU: De overordnede rammer

Den danske momslovgivning baserer sig på fælles, forpligtende EU-regler, som fremgår af EU's momsdirektiv.

Direktivets grundlæggende regel er, at EU's medlemslande kan fastsætte en normalsats og op til to reducerede satser: Momsdirektivets artikel 97 fastsætter, at normalsatsen for moms ikke må være mindre end 15 pct., og direktivets artikel 98, stk. 1, fastsætter, at EU's medlemslande kan benytte en eller to reducerede satser på mindst 5 pct. for særlige varer og ydelser, der fremgår af direktivets bilag III.

I 2022 tilføjede man yderligere muligheden for at sætte en super-reduceret momsats, der er lavere end minimumssatsen på 5 pct., samt en nulsats – men højst for syv af de varekategorier, der er oplyst i direktivets bilag III;³ der kan altså ikke indføres en super-reduceret sats på alle de varekategorier, hvor der ellers generelt må opkræves en lavere sats end normalsatsen.

Faktaboks: Eksempler på varer og tjenesteydelser, der kan pålægges en lavere momsats end normalsatsen

De varer og tjenesteydelser, der er oplyst i momsdirektivets bilag III og altså kan være genstand for reducerede momssatser, omfatter bl.a.:

- *Levnedsmidler*
- *Vandforsyning*
- *Medicinsk udstyr og lægemidler,*
- *Visse kulturprodukter (som f.eks. teaterbilletter og adgang til sportsbegivenheder),*
- *Vinduespudsning og rengøring i private hjem*
- *Frisørvirksomhed*
- *Begravelsesvirksomhed*
- *Hjemmepleje*
- *Hotellophold*
- *Opførelse af socialt boligbyggeri*

Der er altså tale om en meget forskelligartet liste.

Kilde: Rådet for den Europæiske Union (2006): Rådets direktiv 2006/112/EF af 28. november 2006 om det fælles merværdiafgiftssystem. EUT L 347, 11.12.2006, s. 1-118, bilag III.

Opsummerende og stærkt forenklet er reglerne i hovedtræk altså, at normalsatsen for moms i EU ikke må være lavere end 15 pct. – til gengæld kan der indføres reduceret momsats på en række varer og tjenesteydelser, men de reducerede satser må dog ikke være lavere end 5 pct., dog med den undtagelse at der er mulighed for at indføre én super-reduceret sats under 5 pct. og én nulsats for essentielle varer og ydelser.

³ Disse regler følger af direktiv 2022/542/EU.

Mulighederne for differentieret moms i EU

Indtil 2022 lagde momsdirektivets desuden også en indirekte, nedre grænse for de reducerede satser. Selvom momssatsen på visse varer kunne sættes ned til 5 pct., måtte den reducerede momssats dog kun sættes så lavt, at det for virksomhederne stadig "normalt ville være muligt i det momsbeløb, der fremkommer ved anvendelsen af denne sats, at foretage fradrag af den samlede afgift, der er fradragsberettiget", som det hed i direktivets tidligere art. 99.

Det betød, at der var en sammenhæng mellem den reducerede moms og virksomhedernes fradrag for moms – og i praksis betød det, at en reduceret moms i Danmark kun kunne sættes ned til 12,5 pct. og altså ikke helt ned til 5 pct.

Denne regel blev imidlertid afskaffet i 2022, da man også indførte muligheden for den super-reducerede sats. I dag er det således muligt at indføre en reduceret momssats på 5 pct. for f.eks. fødevarer også i Danmark.

Mere relevant gælder i EU et princip om "fiskal neutralitet". Det indebærer, at sammenlignelige varer / ydelser, der er i konkurrence med hinanden, skal behandles afgiftsneutralt. Derfor kaldes princippet også for "afgiftsneutralitet".⁴

Det betyder, at der ikke må momsdifferentieres inden for varegrupper eller efter produktionsform. F.eks. må der ikke indføres reduceret moms på udelukkende økologiske fødevarer, eftersom en sådan forskelsbehandling vil medføre en konkurrenceforvridning. Det vil dog omvendt være muligt at indføre differentieret moms f.eks. generelt på frugt og grønt.⁵

⁴ Det er et princip, der bl.a. anvendes af EU-domstolen, se f.eks. dommen i C 499/16 AZ mod Minister Finansów [2017].

⁵ Det er i al fald det danske Skatteministeriums klare holdning, se: Skatteministeriet (2023): *Svar på spørgsmål nr. 1 af 26. april 2023*. Folketingsåret 2022-2023, 2. samling, EUU forslagsdel: KOM (2021) 0141.



Fordele ved differentieret moms

At mulighederne for at indføre differentierede momssatser overhovedet findes i visse EU-lande, skyldes en politisk efterspørgsel – at man i de lande politisk har vurderet, at fordelene ved at have differentierede satser overstiger ulemperne. I Danmark har man indtil videre vurderet fordele og ulemper anderledes.

I det følgende gennemgås fem af de argumenter, der er for differentieret moms. Det drejer sig om følgende:

1. Øget tilgængelig af livsfornødenheder som f.eks. mad, vand og bolig.
2. Fremme af folkesundheden
3. Bekæmpelse af grænsehandel
4. Bekæmpelse af illegal handel
5. Fremme af miljø- og klimavenlige forbrugsmønstre og dermed understøttelse af den grønne omstilling

Der er givetvis flere argumenter for at indføre en differentieret momssats for f.eks. fødevarer, men disse fem synes de mest almindelige., hvorfor der er fokuseret på dem.

Øget tilgængelighed af livsfornødenheder

Når danskerne handler dagligvarer i landets supermarkeder, bliver de mødt af de højeste forbrugerpriser i EU – i 2022 var prisniveauet for mad og ikke-alkoholiske drikkevarer ifølge Eurostat 21 pct. højere i Danmark end i EU som gennemsnit.⁶

En af årsagerne til de høje priser er naturligvis, at den danske moms på 25 pct., er en af de højeste i EU. Samtidig har danskerne dog også nogle af de højeste, gennemsnitlige, disponible indkomster i EU.⁷

Uanset land er det dog alt andet lige nemmere at betale for sit forbrug – herunder også forbrug af livsnødvendige goder som fødevarer – desto højere indtægt man har. Det mest grundlæggende argument for en reduceret momssats på fødevarer er således, at det medvirker til at gøre fødevarer og andre livsfornødenheder mere tilgængelige for ikke mindst lavindkomstgrupper i befolkningen.

Forebyggelseskommissionen regnede i 2009 på de økonomiske effekter ved at halvere momssatsen alene på frugt og grønt. Forebyggelseskommissionen fandt frem til, at en

⁶ Eurostat, tabel prc_ppp_ind, price level indices (EU27_2020 = 100).

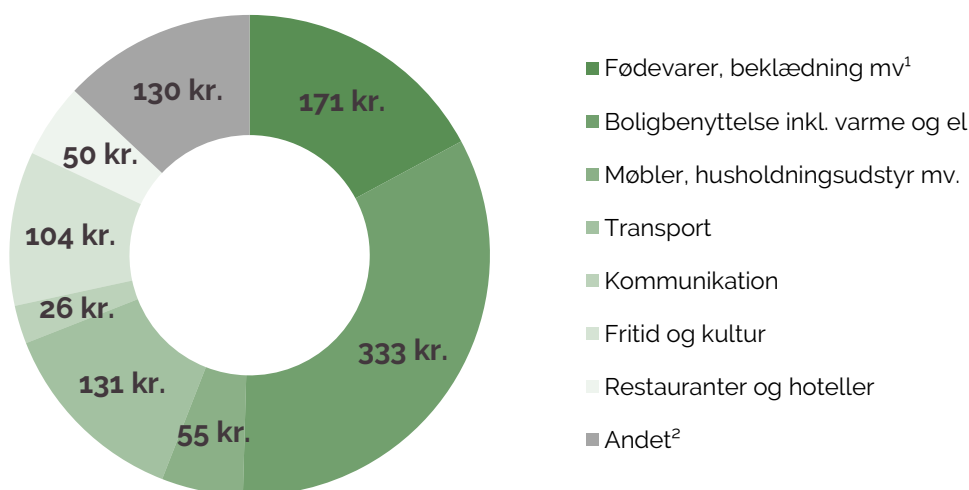
⁷ Eurostat (2023): *Living conditions in Europe - income distribution and income inequality*. Eurostat Statistics Explained, oktober 2023.

halvering af momsen på frugt og grønt i gennemsnit ville give knap 300 kr. (2023-priser) pr. husstand om året.⁸

Skatteministeriet har i 2022 som svar på et udvalgsspørgsmål i skatteudvalget beregnet de økonomiske gevinster for en gennemsnitlig borger ved at indføre en reduceret moms på 15 pct. for fødevarer i almindelighed. Her anslog ministeriet, at en gennemsnitsdanske ville få en momsbesparelse på mere end 1.700 kr. om året.⁹

Differentieret moms vil kun have en begrænset effekt på indkomstfordelingen, eftersom forbrugsandelen af fødevarer for højindkomst- og lavindkomstgrupper ikke varierer særlig meget.¹⁰

1.000 kr. fordelt efter forbrug, hele Danmark. 2021



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken: FU02

Note: ¹ Indeholder tal for fødevarer, alkoholiske og ikke-alkoholiske drikkevarer, tobak, beklædning og fodtøj. ² Omfatter sundhed, uddannelse og andre varer og tjenester.

⁸ Forebyggelseskommissionen (2009): *Vi kan leve længere og sundere*. København: Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse, s. 165 og egne beregninger.

⁹ Skatteudvalget (2022): *Svar på spørgsmål nr. 755 af 31. august 2022*. Folketingsåret 2022-2023, 2. samling, SAU alm. del.

¹⁰ Copenhagen Economics (2007): *Study on reduced VAT applied to goods and services in the member states of the European Union*, s. 31.

Øget sundhed og positive eksternaliteter forbundet hermed

Differentieret moms indebærer, at der træffes en beslutning om, at nogle forbrugsartikler skal være billigere / dyrere end andre. Denne beslutning kan bero på politiske overvejelser om at skabe bestemte incitamenter for befolkningens forbrug.

På denne måde kan momsdifferentiering anvendes som et politisk instrument til at fremme folkesundhed ved at sænke momssatsen for sunde fødevarer. Der er dog et afgrænsningsproblem - hvad er sundt/usundt - og dermed en potentiel konflikt med afgiftsneutralitetsprincippet forbundet hermed.

Det er dog muligt at sænke momsen på enkelte varekategorier, så som frugt og grønt. Det er en model, der kendes fra flere andre lande.

Flere lande har specifikt lave momssatser for frugt og grønt

Mange lande i EU anvender en reduceret momssats for fødevarer i almindelighed – men en række lande bruger derudover en særlig sats på frugt og grønt for at fremme forbruget af disse fødevarer og dermed af folkesundheden.

Det gælder f.eks.

- *Irland, hvor der 4 forskellige særlige satser for forskellige fødevarergrupper, og hvor der anvendes en 0-sats for bl.a. frugt og grønt.*
- *Spanien, hvor momssatsen er 4 for frugt, grønt, brød, mel, ost, æg, knoldfrugter og morgencerealier, men 10 pct. for andre fødevarer.*
- *Letland, hvor standardmomssatsen på 21 pct. generelt anvendes for fødevarer, men hvor der er en særlig momssats for frugt og grønt på 5 pct.*

Kilde: Europa-Kommissionen (2021), s. 47, 57 og 79. Se også European Public Health Alliance (2019): Minimum VAT on fruit and vegetables. <https://epha.org/living-environments-mapping-food-environments-vat/>.

En sådan momsreduktion vil nærmest pr. definition være det samme som at reducere momsen på sunde fødevarer - Sundhedsstyrelsen anbefaler således, at danskerne skal spise flere grøntsager og frugter¹¹ - hvilket må forventes at være forbundet med en række positive eksternaliteter.

Forebyggelseskommissionen regnede i 2009 på effekterne af at sænke momsen på frugt og grønt til 12,5 pct. (mod 25 pct.). Kommissionen viste, at en sådan halvering af momsen på frugt og grønt ville medføre en forøgelse af indtaget af frugt og grønt på ca. 4 pct., svarende til et forøget indtag på ca. 15 gram om dagen pr. person.

De langsigtede sundhedseffekter af dette er en stigning i den forventede levetid for en 0-årig på ca. 8 dage. For hele befolkningen vil den gennemsnitlige levetid ligeledes blive forøget med ca. 8 dage, hvilket betyder, at der i den samlede befolkning samlet set vindes godt 5.000 leveår de første 10 år efter momsnedsettelsen.¹²

En reduktion af momssatsen på frugt og grønt vil således sandsynligvis betyde, at danskerne vil købe flere frugter og grøntsager, hvilket på langt sigt kan have en positiv betydning for folkesundheden og i anden række en negativ afsmittende effekt på de offentlige sundhedsudgifter.

Lige så vigtigt er, at denne gevinst kan opnås uden at komme i karambolage med afgiftsneutralitetsprincippet i EU's momsregler.

Mindre grænsehandel

Når danskerne handler i danske butikker og supermarkeder, udgør momsen 25 pct. af prisen uanset hvor i landet og hos hvilken forretning, man handler. De danske momsregler gælder dog naturligvis ikke, hvis man handler i udenlandske butikker i f.eks. Sverige eller Tyskland.

Grænsehandel er attraktivt for danskerne, da de bl.a. på grund af lavere momssatser og andre forbrugsafgifter, kan købe billigere dagligvarer. Grænsehandel er derimod problematisk for både danske virksomheder og den danske stat, da den betyder, at potentiel indtjening går tabt til udenlandske konkurrenter.

En indførelse af differentieret moms i Danmark vil gøre grænsehandel mindre attraktivt end i dag, da konkurrenceforvridningen mellem danske virksomheder og konkurrerende grænsehandelsvirksomheder vil blive mindre.

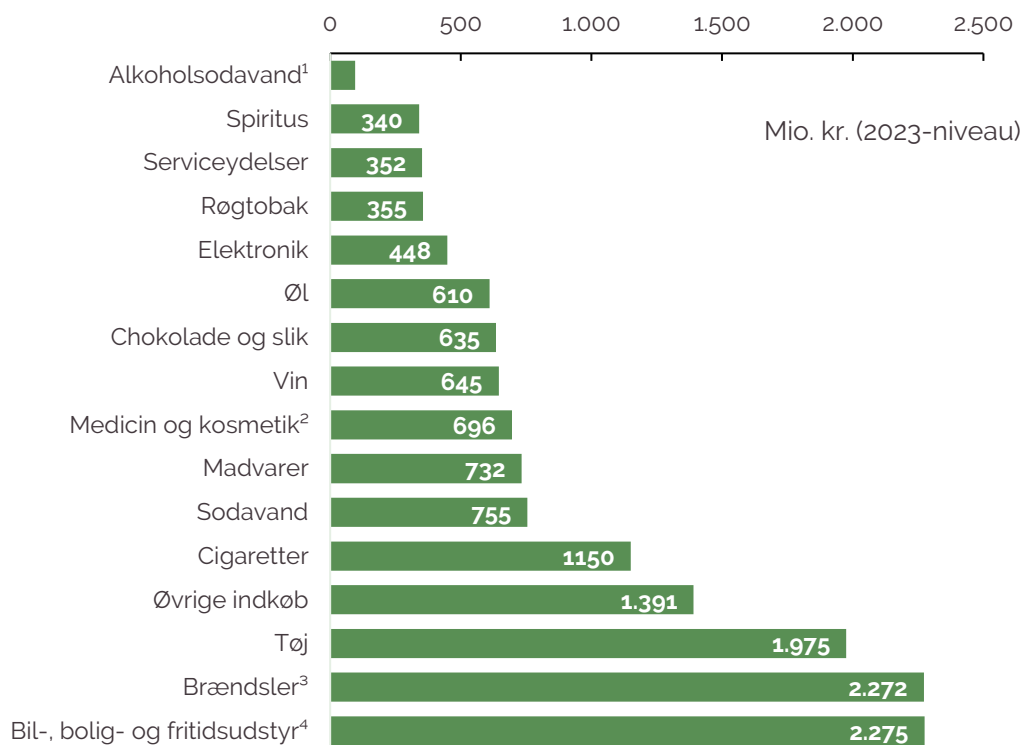
¹¹ Sundhedsstyrelsen (2021): De officielle Kostråd - godt for sundhed og klima.

¹² Forebyggelseskommissionen (2009), s. 168.

Skatteministeriet har vurderet, at den danske traditionelle grænsehandel (dvs. ekskl. e-handel) i 2022 udgjorde knap 14-15 mia. kr., hvilket er det højeste niveau siden 2016.¹³ Handel med nydelsesmidler – dvs. varer som øl, cigaretter og chokolade – udgjorde ca. en tredjedel af den samlede grænsehandel. De resterende 2/3 består således af andre varer, såsom almindelige dagligvarer, herunder fødevarer.

Det skønnes, at over 60 pct. af den samlede grænsehandel foregår i Tyskland, mens 25 pct. udgøres af andre EU-lande – formentligt overvejende i Sverige.¹⁴

Den traditionelle grænsehandel fordelt på varekategorier, 2022



Kilde: Skatteministeriet (2023): Skatteøkonomisk redegørelse 2023, kapitel 4 Grænsehandel, Tabel 4.1. Grænsehandlen med nydelsesmidler fordelt på varekategorier, 2014-2022 og Tabel 4A.1. Grænsehandlen med andre varer fordelt på varekategorier, 2014-2022.

Note: ¹ Indeholder også tal for cider. ² Omfatter også kosttilskud og parfume mv. ³ Ekskl. energikoks. ⁴ Serviceydelser omfatter f.eks. tandlægebesøg eller bilreparationer indkøbt i udlandet.

¹³ Skatteministeriet (2023): Skatteøkonomisk redegørelse 2023, s. 122.

¹⁴ Skatteministeriet (2023), s. 128.

Foruden tilgængelighed er momssatserne, og særligt differentieret moms, en afgørende årsag til grænsehandlen: I både Tyskland og Sverige anvendes reducerede momssatser på fødevarer, hvilket også omfatter slik og chokolade (der i Danmark desuden også er pålagt en særlig punktafgift), hvorfor priserne på netop disse varer er markant lavere i Sverige og Tyskland end i Danmark.

Der findes ingen beregninger af de potentielle effekter på grænsehandel ved at indføre en reduceret momssats på f.eks. fødevarer eller enkelte varekategorier, som f.eks. frugt og grønt. Boston Consulting Group (BCG) estimerede i 2021, at en hjemtagning af grænsehandlen ville skabe ca. 4.800 danske fuldtids- og deltidsjobs, og staten ville opnå en årlig merindtægt på ca. 2 mia. kr.¹⁵

Selvom hele grænsehandlen ikke kan hjemtages, er der et stort beskæftigelsesmæssigt og økonomisk potentiale i at gøre det mindre attraktivt at handle ved grænsen, og det er samtidig tydeligt, at en stor del af grænsehandlen er drevet af fødevarer. Derfor er differentieret moms et oplagt redskab, hvis man ønsker at bekæmpe grænsehandel.

Mindre illegal handel

Foruden grænsehandel er illegal handel en anden utilsigtet konsekvens af de generelt høje forbrugspriser i Danmark. Illegal handel skal her forstås som handel med varer i Danmark uden om det danske moms- og afgiftssystem.

I sagens natur er omfanget af illegal handel vanskeligt at opgøre. Dansk Erhverv skønnede i 2019, at den danske statskasse går glip af 400-600 mio. kr. om året som følge af illegal handel med cigaretter og nydelsesmidler.¹⁶

Differentieret moms kan begrænse den illegale handel ved at gøre det økonomisk mindre attraktivt at løbe risikoen forbundet med handel uden om det danske moms- og afgiftssystem i almindelighed.

Understøttelse af den grønne omstilling

På samme måde som differentieret moms kan anvendes til at fremme folkesundheden, kan differentieret moms anvendes til at fremme andre politiske målsætninger. Det er bl.a. dette hensyn, der ligger bag, når man i flere europæiske lande har reducerede momssatser på f.eks. bøger¹⁷ og adgang til kulturinstitutioner m.m. Danmark er faktisk nærmest det eneste EU-land, der ikke har en eller anden form for differentieret moms på bøger.¹⁸

¹⁵ Boston Consulting Group (2021): Danskernes grænsehandel, s. 23-24.

¹⁶ Dansk Erhverv (2019): Mange danskere snyder stadig med moms og afgifter, s. 5.

¹⁷ Derfor er differentieret moms da også et ønske blandt danske forlag, se Danske Forlag m.fl. (uden dato): *0-moms på bøger*, <https://www.danskeforlag.dk/media/2412/240a-0-moms-paa-boeger.pdf>.

¹⁸ Europa-Kommissionen (2023), s. 4.

I lyset af den brede politiske enighed i Danmark om at fremme den grønne omstilling, er det oplagt at udnytte differentieret moms som et redskab hertil. Dette kan ske ved at indføre reducerede momssatser for klimavenlige varer og dermed internalisere den negative eksternalitet forbundet med produktion af varer med høj CO₂-udledning. Dette kan betragtes som en art "omvendt" CO₂-afgift.

En sådan differentiering vil dog som udgangspunkt være i strid med EU's princip om afgiftsneutralitet, da det de facto ville være en momsdifferentiering efter produktionsform – medmindre der findes hele varegrupper / -kategorier, der kan vurderes at være mere klimavenlige end andre. Her kan f.eks. frugt og grønt fremhæves som en sådan varegruppe.

ØKOLOGISKE
ÆBLER
I BAKKE
PR. BK.
22:-

ØKOLOGISKE
ÆBLER
I BAKKE
PR. BK.
22:-

FAIRTRADE
ØKOLOGISKE
BANANER
PR. PK.
10:-

FAIRTRADE
ØKOLOGISKE
BANANER
PR. PK.
10:-

FAIRTRADE
ØKOLOGISKE
BANANER
PR. PK.
10:-

LÆKRE FRISKE BÆR
Bibber, hindbær eller brombær




REMA 1000
DISCOUNT
HOLD
ÅN

Ulemper ved differentieret moms

I Danmark gør man ikke brug af differentierede momssatser – også selvom emnet har været genstand for debat tidligere. Konklusionen i Danmark har med andre ord været, at fordelene ved at bruge momssystemet til at understøtte adgang til f.eks. (sunde) fødevarer ikke står mål med de ulemper, en sådan ordning måtte medføre.

Ligesom der er fordele ved differentieret moms, er der også en række oplagte ulemper. Det drejer sig især om forhold af økonomisk og administrativ karakter:

1. Afgrænsningsproblemer mellem de varegrupper, der er omfattet hhv. ikke omfattet
2. Øget offentlige administration
3. Administrative byrder i erhvervslivet
4. Provenutab i den offentlige sektor
5. Risiko for øget forbrug også på uønskede områder
6. Risiko for øget grænsehandel, hvis momsreduktion finansieres af øgede punktafgifter

I det følgende gennemgås denne liste af ulemper ved brug af differentieret moms.

Afgrænsningsproblemer mellem de varegrupper, der er omfattet hhv. ikke omfattet

En forudsætning for at kunne foretage en differentiering af momssatser er naturligvis, at det står klart, hvilke varer og tjenester der er omfattet af normalsatsen hhv. en reduceret sats.

Hvis momsdifferentieringen gælder en bred varekategori som f.eks. fødevarer, er det enkelt nok. Men hvis det drejer sig om en undergruppe som f.eks. frugt og grønt, skal der være en klart defineret afgrænsning af, om en vare kan kategoriseres som frugt og grønt eller ej. Mens en kartoffel eller en agurk selv sagt vil falde inder denne definition, skal man aktivt tage stilling til, hvordan man skal håndtere forarbejdede produkter – det kunne f.eks. være syltede agurker.

Selvom der ligger en administrativ opgave i at lave en klar afgrænsning, vidner alle de reducerede momssatser fordelt over EU's medlemslande om, at det i realiteten næppe er en uoverkommelig opgave.

Udgifter til implementering og administration i den offentlige sektor

Opkrævning af afgifter kræver administration hos myndighederne. Det gælder alle afgifter uanset satser. Men jo simple afgiften er, jo lettere bliver administrationen heraf også.

Derfor vil der administrationsomkostninger forbundet med indførelse af differentierede momssatser. Disse udgifter viser sig både i implementeringen og den senere drift: Først vil der være udgifter forbundet med udformning og vedtagelse af lov og bekendtgørelser, herunder den ovenfor omtalte afgrænsning. Dernæst vil der være omkostninger forbundet med implementeringen, som bl.a. indebærer ændringer i centraladministrationens akilleshæl,

Skatteforvaltningens it-systemer. I 2022 var det således skatteministerens vurdering, at det ville kræve "væsentlig it-udvikling" og tage flere år at indføre en differentieret moms for fødevarer i Danmark.¹⁹

Når den administrative kompleksitet ved flere momssatser stiger, vil der også være en større risiko for momssvig, hvor varer afregnes til lavere sats end retmæssigt. Derfor vil der være løbende administrative omkostninger for skattemyndighederne i forbindelse med kontrol og håndhævelse. Omfanget her vil dog sandsynligvis være begrænset i et konkret tilfælde med indførelse af reduceret moms for fødevarer (eller bare for frugt og grønt), da der er tale om varegrupper, der allerede i dag er relativt veldefinerede.

Erhvervslivets administration

For erhvervslivet – herunder for de danske købmænd – kan administration af moms og momsregnskaber allerede i dag om bekostelig affære. Især for mindre virksomheder kan dette opleves som en større byrde.

Indførelse af differentieret moms kan betyde, at denne byrde bliver større, og ligesom med administrationen i den offentlige sektor vil der i erhvervslivet være tale om både omkostninger til implementering og omkostninger til driften efterfølgende.

Skøn over erhvervslivets omkostninger ved omstilling til differentieret moms på frugt og grønt

I 2008 undersøgte Erhvervs- og Selskabsstyrelsen de forventede administrative omkostninger ved indførelse af differentieret moms på frugt og grønt.

Styrelsen anslog med væsentlig usikkerhed de forventede omstillingsomkostninger til 704 mio. kr. (2023-priser), og de løbende omstillingsomkostninger til 466 mio. kr. om året (2023-priser)

Kilde: Forebyggelseskommissionen (2009), s. 158 og egne beregninger.

¹⁹ Nielsen, J.B. (2022): Minister: Sækelse af moms på fødevarer vil tage flere år at indføre. *Detailwatch*, 30.08.2022.

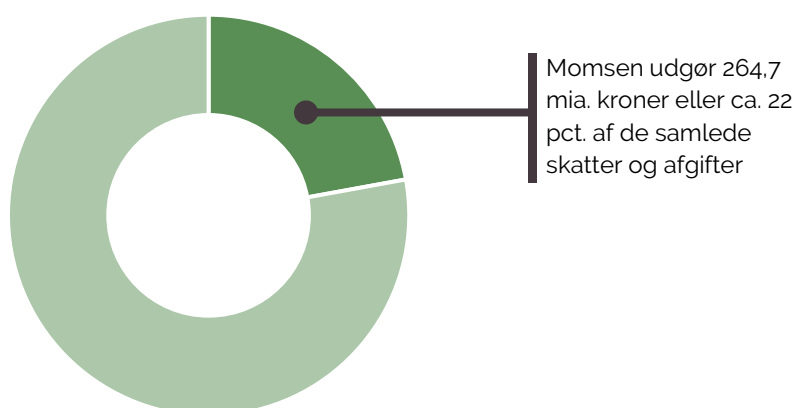
Først og fremmest vil en ændring i momssatserne for visse varegrupper betyde, at der skal foretages en tilretning af eksisterende regnskabssystemer og evt. udvikling eller indkøb af nye systemer. Derudover vil der i forbindelse med regnskabsføring være øgede administrative omkostninger for virksomhederne, hvis de skal forholde sig til flere momssatser.

Provenutab

Momsen har stor betydning for den danske stats økonomi. I 2022 opkrævede den danske stat ca. 1.200 mia. kroner i skatter og afgifter i alt; heraf momsen udgjorde alene ca. 265 mia. kroner – det svarer til ca. 22 pct. af de samlede skatter og afgifter.

Hvis en momssats reduceres – f.eks. ved at indføre en lavere momssats for fødevarer eller for frugt og grønt alene – betyder det et umiddelbart mindre momsprovenu for staten.

Momsens andel af de samlede skatter og afgifter i Danmark (2022)



Kilde: Danmarks Statistik, Statistikbanken: SKAT.

Skatteministeriet beregnede i 2023 på foranledning af et udvalgsspørgsmål i miljø- og fødevarerudvalget statens provenutab ved at reducere momssatsen på frugt og grønt alene. Ministeriet anslog, at hvis momssatsen reduceres til 12,5 pct., vil det betyde et umiddelbart provenutab på mere end 2 mia. kr. efter tilbageløb.²⁰ Ligeledes beregnede Skatteministeriet i

²⁰ Miljø- og Fødevarerudvalget (2023): Svar på spørgsmål nr. 185 af 14. februar 2023. Folketingsåret 2022-2023, 2. samling. MOF alm. del.

2022 som svar på et udvalgsspørgsmål i skatteudvalget, at en indførelse af fødevaremoms på 15 pct. ville indebære et umiddelbart mindreprovenu på mere end 8 mia. kr. før tilbageløb.²¹

En momsreduktion vil således fordre en mærkbar finansiering. Dette kan i princippet ske på fire måder: En forhøjelse af andre skatter eller afgifter, prioritering af midler fra det eksisterende finanspolitiske råderum på en momsreduktion frem for en forøgelse af de offentlige udgifter, direkte besparelser i den offentlige sektor eller som ufinansieret skattelettelse. Hvilken finansieringsform, der foretrækkes, er et spørgsmål om politiske prioriteringer.

En af de primære årsager til, at differentieret moms er et politisk svært emne er netop behovet for denne politiske prioritering.

Øget forbrug også på uønskede områder

Da momsen i dag pålægges stort set alle varer og tjenesteydelser, er det en skat med en meget bred skattebase. Derfor vil en momsreduktion også påvirke alle forbrugere – både i højindkomst- og lavindkomstgrupper.

Da en momsreduktion vil reducere priserne på udvalgte varegrupper – f.eks. fødevarer – kan det betyde, at danskernes forbrugsvaner ændres, da man ikke længere skal anvende så stor en andel af indkomsten på f.eks. fødevarer. Hvor stor denne ændring i forbrugsvanerne vil være, afhænger af de enkelte varers prisfølsomhed.

Hvis momsen på f.eks. frugt og grønt reduceres til 12,5 pct., og hver husstand som tidligere nævnt opnår en besparelse på knap 300 kroner om året,²² er det ikke garanteret, at alle de frivillige midler bruges på netop frugt og grønt. Samlet set vil der formentlig være en stigning i forbruget af frugt og grønt. Der er dog samtidig en risiko for, at en del af de 300 kroner i stedet bruges på f.eks. usunde eller klimabelastende varer, hvilket jo reelt er stik imod hensigten med netop en sådan momsreduktion på frugt og grønt.

Det væsentlige er, om stigningen i det ønskede forbrug – f.eks. en stigning i forbruget af frugt og grønt – samlet set opvejer stigningen i det uønskede forbrug.

En øgning i det "uønskede forbrug" kan modvirkes ved en afgiftsforøgelse på de usunde varer. Men det vil potentielt øge grænsehandlen, hvorved forbruget af de usunde varer ikke reduceres som tilsigtet, jf. nedenfor.

²¹ Skatteudvalget (2022).

²² Forebyggelseskommissionen (2009), s. 165.

Risiko for øget grænsehandel, hvis momsreduktion finansieres af øgede punktafgifter

Da momsen har stor betydning for de offentlige finanser i Danmark, er der et naturligt behov for at sikre finansieringen, hvis momsen på udvalgte varegrupper eller tjenesteydelser skal reduceres.

En måde at gøre det på er at hæve afgifterne på andre varer. Dermed kan man også undgå den effekt, at en reduceret momssats på f.eks. frugt og grønt samtidig betyder et øget forbrug af uønskede varer. Med andre ord: Det kan ved første øjekast synes oplagt at finansiere en momsreduktion på frugt og grønt med en afgiftsforøgelse på f.eks. chokolade, øl, tobak, vin og lignende.

En sådan afgiftsforøgelse vil dog have en betydelig og mærkbar påvirkning på grænsehandlen, der vil blive langt mere attraktiv for danske forbrugere. Allerede i 2008 slog Skatteministeriet således fast, at det ikke kunne anbefales, at "nedsat moms kombineres med forøgede afgifter på usunde fødevarer."²³

²³ Skatteministeriet (2008): *Nedsat moms på sunde fødevarer*, s. 19.



Danskernes syn på differentieret moms

Differentieret moms er ikke et mål i sig selv, men et middel til at for det første sikre adgang til (sunde) fødevarer og for det andet at sikre borgerne et større økonomisk råderum i en dyr tid.

Da reducerede momssatser er til for borgernes skyld, bør det også være en forudsætning for at indføre differentieret moms, at det er efterspurgt blandt danskerne. I det følgende gennemgås tre uafhængige spørgeskemaundersøgelser af danskernes holdning til brugen af differentieret moms, som den har set ud gennem tiden.

Den første undersøgelse, der gennemgås, er fra 2008, den anden fra 2014 og den seneste fra november 2023.

Mandag Morgen & TrygFonden 2008: 80 pct. af danskerne ønsker momsdifferentiering

I 2008 offentliggjorde tænketanken Mandag Morgen sammen med TrygFonden en undersøgelse af danskernes holdninger til sundhedsfremme og forebyggelsespolitik i almindelighed. Undersøgelsen udforskede herunder også danskernes holdninger til indførelse af differentieret fødevaremoms.

Resultatet af undersøgelsen var, at hele 80 pct. af de adspurgte dengang syntes, at et forslag om at "indføre differentieret moms, så sunde fødevarer bliver billigere, og usunde fødevarer bliver dyrere" var meget godt eller ret godt forslag.²⁴ Kun 8 pct. af danskerne syntes, at det var et dårligt forslag.

Mens undersøgelsen på overfladen viste massiv opbakning til differentieret fødevaremoms, tog den ikke stilling til det potentielle afgrænsningsproblem forbundet med differentieringen mellem sunde og usunde fødevarer.

Norstat-meningsmåling 2014: Danskerne ønsker differentieret moms på sunde fødevarer

I sommeren 2014 gennemførte Norstat en meningsmåling på vegne af DSK om danskernes holdning til moms på en række varegrupper.

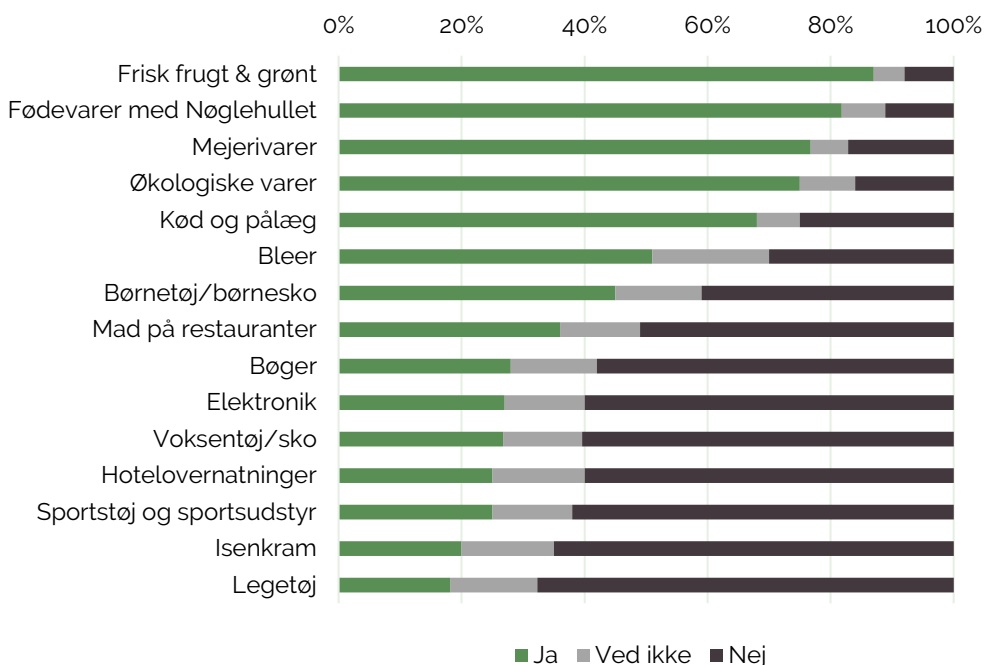
Meningsmålingen viste grundlæggende, at danskerne ville have sundere moms. Danskerne mente således dengang, at momsen burde sænkes på især de sunde fødevarer som frisk frugt, økologi og nøglehulsvarer.

²⁴ Mandag Morgen & TrygFonden (2008): *Fremtidens forebyggelse - ifølge danskerne*, s. 50.

Således ønskede 87 pct. af danskerne dengang, at moms blev sænket på frisk frugt og grønt, mens 81 pct. ønskede lavere moms på nøglehulsmærkede varer.

I den modsatte ende af skalaen svarede et flertal af danskerne, at de ikke behøvede lavere moms på hverken legetøj, isenkram eller sportstøj.

Danskeres holdning til lavere moms på udvalgte varegrupper (2014)



Kilde: Norstat for DSK, juli 2014

Note: N = 1.005. Et repræsentativt befolkningsudsnit blev bedt om at svare på spørgsmålet: "Vi nævner herunder en række forskellige varegrupper. Vi vil gerne have din holdning til, om moms i Danmark bør sænkes for de pågældende varer."

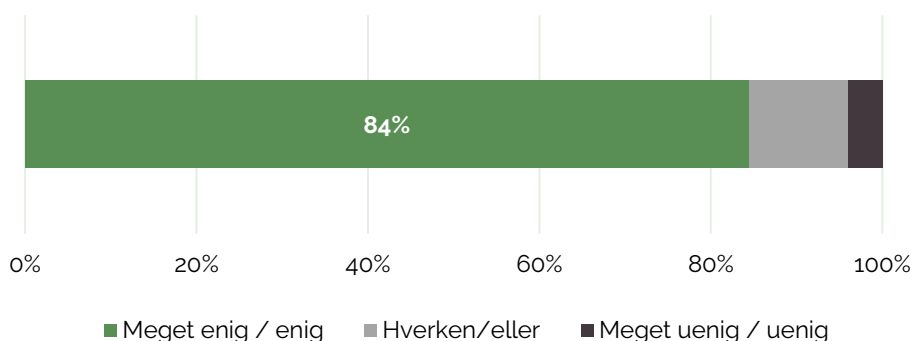
Undersøgelsen tog dog ikke højde for politisk realiserbarhed, eftersom nedsat moms på både nøglehulsmærkede og økologiske varer i praksis ville være i konflikt med EU's momsregler og det deri liggende princip om afgiftsneutralitet.

Norstat-meningsmåling 2023: 84 pct. af danskerne vil have lavere moms på frugt og grønt

Den nyeste undersøgelse er fra november 2023. Her gennemførte analyseinstituttet Norstat gennemførte en mindre undersøgelse på vegne af DSK om holdningen til differentieret moms i Danmark.

Denne gang blev der mere målrettet spurgt til en realiserbar reduktion af momsen på frugt og grønt specifikt. Undersøgelsen viste, at hele 84 pct. af danskerne mente, at Danmark bør sænke momsen på disse varer, mens kun 4 ud af 100 danskere i undersøgelsen viste sig uenige heri. 12 pct. kunne ikke umiddelbart tage stilling til emnet.

Andel af befolkningen, der er enige i, at Danmark bør sænke momsen på frugt og grønt (2023)



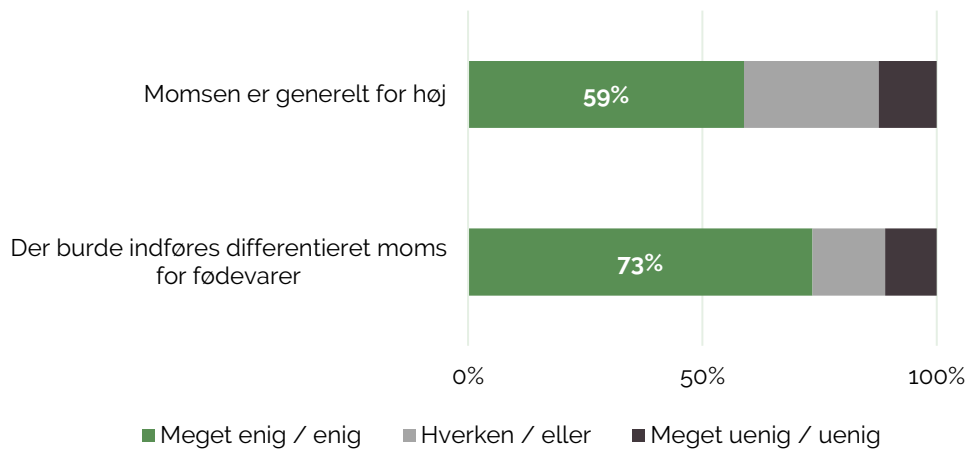
Kilde: Norstat for DSK, november 2023.

Note: N = 501, Et repræsentativt befolkningsudsnit blev bedt om at erklære sig enige/uenig i udsagnet: "Danmark bør sænke momsen på frugt og grønt."

Den umiddelbare opbakning til en reduceret moms på frugt og grønt synes således ganske tydelig i den danske befolkning – og givet at man i 2008 spurgte til lavere moms på sunde fødevarer, hvilket må antages at inkludere frugt og grønt, og i 2014 spurgte direkte til frugt og grønt, synes opbakningen til lavere moms på netop frugt og grønt både høj, stabil og vedvarende over tid.

I den nyeste undersøgelse blev danskerne også spurgt til deres generelle holdning til den danske momssats samt indførelse af differentieret moms for fødevarer i mere almindelighed.

Andel af befolkningen, der er enige i, at Danmark bør sænke momsen på frugt og grønt (2023)



Kilde: Norstat for DSK, november 2023.

Note: N = 501, Et repræsentativt befolkningsudsnit blev bedt om at erklære sig enige/uenig i udsagnet: "Danmark bør sænke momsen på frugt og grønt."

Her viste undersøgelsen et tilsvarende mønster: et stort flertal af danskerne i undersøgelsen mente, at den danske enhedsmoms på 25 pct. er for høj, og næsten tre ud af fire svarede, at Danmark burde indføre differentieret moms på fødevarer.



Det samlede billede

Det er ingen nem sag at drage en ligefrem konklusion i diskussionen om indførelse af differentieret moms i Danmark. Der er både betydelige fordele og betydelige ulemper. I sidste ende er det et spørgsmål om politisk prioritering af disse forskellige fordele og ulemper.

I Danmark har vi traditionelt vejet ulemperne tungere end fordelene. Det bøv, de udgifter og den ekstra administration, der skal til for at indføre en reduceret momssats for f.eks. fødevarer eller mere specifikt for frugt og grønt, er politisk blevet vurderet til ikke at være proportionalt med de goder i form af f.eks. bedre folkesundhed og reduceret grænsehandel, som ellers måtte følge med.

Og det er da også tydeligt, at der er udfordringer med differentierede momssatser. Men udfordringerne er åbenbart ikke større, end at de kan håndteres i alle andre EU-lande – herunder også Danmarks nabolande. Samtidig er digitaliseringen af erhvervslivet langt mere fremskreden i dag end tidligere. Omstillingen til at håndtere differentierede momssatser må derfor forventes at være mere håndterbar i dag, end det har været tidligere. Det samme må forventes af den offentlige administration. Samtidig er folkesundhed kommet højere på den politiske dagsorden, og nye politiske hensyn – den grønne omstilling og klimapolitikken – er kommet til.

Derfor er det samlede billede i dag ikke nødvendigvis det samme som tidligere, og meget taler derfor for, at vi i Danmark bør genoverveje den fastlåste position, når det kommer til indførelse af differentieret moms for fødevarer – eller i det mindste målrettet for frugt og grønt.



De
Samvirkende
Købmænd

De Samvirkende Købmænd

Islands Brygge 26
2300 København S

dsk@dsk.dk

2023

Rapporten er udarbejdet af analysemedarbejder Anker Søby Poulsen og analysechef Morten Jarlbæk Pedersen. Rapporten kan gengives frit med henvisning til DSK.

Alle billeder er fra www.unsplash.com eller DSK.



*De Samvirkende Købmænd har eksisteret i over 100 år som
brancheorganisation for Danmarks selvstændige købmænd. Vi
repræsenterer i dag over 1.500 supermarkeder, discountbutikker,
nærbutikker og convenience-butikker i Danmark.*