

Klimaeffekter af differentieret moms og afgifter på fødevarer

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

Om Klimarådet

Klimarådet er et uafhængigt ekspertorgan, der rådgiver regeringen om, hvordan omstillingen til et klimaneutralt samfund kan ske, så vi i fremtiden kan leve i et Danmark med meget lave udledninger af drivhusgasser og samtidig fastholde blandt andet velfærd og udvikling. Klimarådet skal årligt vurdere, om regeringens klimainsats anskueliggør, at de danske klimamål nås. Rådet skal desuden bidrage til den offentlige debat og udarbejder også løbende analyser og anbefalinger til klimainsatsen.

• •

• •

• •

• •

• •

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

• • • • • • • • • • • • • •

Klimaeffekter af differentieret moms og afgifter på fødevarer

Vurderingsnotat

Udgivet i september 2026 af
Klimarådet

Nikolaj Plads 26, 2. sal
1067 København K
+45 22 68 85 88
mail@klimaraadet.dk
klimaraadet.dk

Forsidedesign: B14

Klimarådet

Peter Møllgaard
Bente Halkier
Bo Jellesmark Thorsen
Brita Bye
Per Heiselberg
Marie Trydeman Knudsen
Marie Münster
Marit-Solveig Seidenkrantz
Christina D. Tvarnø

•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•
•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•	•

Indhold

1. Indledning og konklusioner	4
1.1 Indledning	5
1.2 Konklusioner	7
2. Eksisterende viden og litteratur om afgifter og moms på fødevarer	10
2.1 Danskernes fødevareforbrug	10
2.2 Erfaringer med momsnedsættelser og afgiftsforøgelser på fødevarer	11
2.3 Andre analyser af afledte effekter ved differentieret moms	12
3. Metode og anvendelse af GrønREFORM	13
4. Klimaeffekter ved en momsnedsættelse på fødevarer	17
4.1 Baggrund for scenarie	17
4.2 Ændringer i priser og forbrug	18
4.3 Effekt på de territoriale udledninger	20
4.4 Effekt på de forbrugsbaserede udledninger	21
4.5 Effekt på offentlige finanser	22
4.6 Effekt på husholdningernes forbrugsmuligheder	23
5. Klimaeffekter af alternative scenarier	24
5.1 En direkte overførsel til husholdningerne	25
5.2 En forbrugsafgift på klimabelastende fødevarer	26
5.3 En kombination af en forbrugsafgift og momsjernelse	27
5.4 Følsomhed - Finansiering ved højere indkomstskatter	28
6. Fordelingseffekter	30
7. Usikkerhed og analysens afgrænsninger	33
7.1 Antagelser om forbrugernes prislelsomhed	33
7.2 Forbrugsbaserede drivhusgasudledninger	35
7.3 Prisovervæltning og administrative omkostninger	36
7.4 Klimaeffekt af tiltag, som ikke indgår i vurderingsnotatet	36
7.5 Effekt af antagelser om finansiering og afgrænsning	37
8. Referencer	40

1. Indledning og konklusioner

Regeringen ønsker at halvere momsen på fødevarer og fjerne den på frugt og grønt med det formål at reducere husholdningernes leveomkostninger. Klimarådet analyserer i dette notat tiltaget fra et klimamæssigt perspektiv og undersøger, hvad de mulige ændringer vil betyde for Danmarks territoriale og forbrugsbaserede udledninger. Klimarådet undersøger desuden klimapåvirkningen af alternative tiltag på fødevareområdet.

Notatets konklusioner

- **Lavere moms på fødevarer fører til højere udledninger.** En halvering af momsen på fødevarer samt nulmoms på frugt og grønt øger drivhusgasudledningerne. Det gælder særligt de forbrugsbaserede udledninger, men der er også en begrænset effekt på de territoriale udledninger.
- **Øget købekraft fører til større forbrug og dermed øget klimabelastning.** En sænkelse af momsen på fødevarer vil øge husholdningernes forbrug. Det øgede forbrug medfører øgede udledninger. Det er et eksempel på, at øget forbrug ofte medfører en øget klimabelastning.
- **En direkte overførsel til husholdningerne fører til en mindre stigning i udledninger end lavere moms på fødevarer.** En direkte økonomisk overførsel til husholdningerne vil også føre til en stigning i udledningerne, men stigningen er en smule mindre end ved en momsnedsettelse på fødevarer. Det skyldes, at fødevarer har en stor udledning pr. krone sammenlignet med andre varer, og at forbruget af fødevarer stiger mindre ved en direkte overførsel.
- **Afgifter på kød og mejeriprodukter reducerer udledningerne.** En forbrugsafgift på svine- og oksekød samt mejeriprodukter fører til en reduktion i drivhusgasudledningerne. Forbrugsafgiften reducerer primært de forbrugsbaserede udledninger. Afgiften vil dog også reducere husholdningernes købekraft og dermed gå imod intentionen i regeringens momsforslag.
- **Kombination af afgifter og lavere moms fører både til lavere drivhusgasudledninger og øget købekraft.** En kombination af afgifter på kød og mejeriprodukter med nulmoms på frugt og grønt reducerer husholdningernes leveomkostninger, samtidig med at det reducerer udledningerne. Effekterne er dog begrænsede.
- **Finansiering har betydning for klimaeffekterne.** Hvis en momsnedsettelse finansieres via et generelt lavere offentligt forbrug, vil klimabelastningen være større, end hvis det finansieres via højere indkomstskatter. Det skyldes, at højere indkomstskatter vil modvirke forøgelsen af husholdningernes købekraft.

1.1 Indledning

Regeringen vil halvere momsen på fødevarer og fjerne den på frugt og grønt

Regeringen vil halvere momsen på fødevarer og fjerne den helt på frugt og grønt. Ifølge regeringsgrundlaget skal tiltaget gennemføres, så hurtigt som det er teknisk muligt.¹

Regeringens udmelding kommer, efter en bred række partier i Folketinget i januar 2026 vedtog at arbejde for enten at sænke momsen på alle fødevarer eller fjerne den på frugt og grønt fra 2028 og frem.² I aftalen blev der reserveret en finansiell ramme på 6 mia. kr. fra det finanspolitiske rådum. Det er blandt andet denne ramme, regeringen planlægger at anvende til momsreduktionen.³

Skatteministeriet har beregnet, at regeringens forslag vil føre til et mindre årligt provenu i statskassen på cirka 17,4 mia. kr., efter der er taget højde for adfærdsmæssige virkninger af tiltaget.⁴

Klimarådet har vurderet klimaeffekten ved en momsreduktion

Klimarådet belyser i dette notat klimaeffekterne ved en momsreduktion. Notatet indeholder både momsreduktionens effekt på de forbrugsbaserede og de territoriale drivhusgasudledninger.

Regeringens ønske om at sænke momsen har til formål at reducere husholdningernes leveomkostninger, men et ændret fødevarerforbrug påvirker også danskernes forbrugsrelaterede drivhusgasudledninger.

Selv om diskussionen om differentieret moms i den politiske aftale ikke er udsprunget af klimapolitiske hensyn, kan det være ganske relevant at se på klimaeffekterne. Danskernes føde- og drikkevarer havde et klimaaftryk på cirka 9,8 mio. ton CO₂e i 2024 og er den største forbrugskategori målt på forbrugsbaserede udledninger uden for Danmarks grænser.⁵

Klimaeffekten sammenlignes med alternative scenarier

Ud over en momsreduktion analyserer Klimarådet økonomiske effekter og klimaeffekten af andre forbrugsrettede tiltag på fødevarerområdet. Det skal belyse fordele og ulemper ved regeringens forslag om en momsreduktion.

Notatet belyser følgende scenarier:

- **Basisscenario:** Klimastatus- og fremskrivning 2025
- **Scenarie 1:** Fjernelse af moms på frugt og grønt og halvering af moms på andre fødevarer
- **Scenarie 2:** Direkte årlig overførsel til husholdningerne (bundfradrag eller check)
- **Scenarie 3:** Forbrugsafgifter på kød- og mejeriprodukter
- **Scenarie 4:** Forbrugsafgifter på kød- og mejeriprodukter i kombination med nulmoms på frugt og grønt

Klimarådet gav en række anbefalinger i analysen *Klimavenlig mad og forbrugeradfærd* fra 2021 til at reducere drivhusgasudledningerne forbundet med fødevarerforbruget i Danmark.⁶ Blandt andet en anbefaling om en afgift på klimabelastende fødevarer. Klimarådet har imidlertid ikke tidligere analyseret klimaeffekten af en sænkelse af momsen på fødevarer.

Differentieret moms analyseres med to forskellige finansieringsformer

Klimarådet har analyseret regeringens forslag om en sænkelse af momsen og de tre andre scenarier under to forskellige antagelser om, hvordan tiltaget finansieres. I hovedresultaterne finansieres momsnedsættelsen via et generelt lavere offentligt forbrug. Det vil sige, at momssænkelsen finansieres, ved at den offentlige sektor bruger knapt 17 mia. kr. mindre generelt på tværs af alle typer offentligt forbrug. I en følsomhedsanalyse finansieres momssænkelsen via højere indkomstskatter.

Finansiering via et lavere offentligt forbrug benyttes i hovedresultaterne i dette notat, da en momsnedsættelse med denne finansieringsform tydeligst viser momsnedsættelsens særskilte effekt. Det skyldes, at husholdningernes forbrugsmuligheder ikke ændres ved denne finansieringsform.

Finansieringsformen har desuden den betydning for resultaterne, at den offentlige sektor i gennemsnit har en lavere drivhusgasudledning pr. krone end husholdninger. Det skyldes primært, at husholdninger bruger flere penge på varer end tjenesteydelser sammenlignet med den offentlige sektor.

Scenarierne analyseres ved brug af GrønREFORM

Scenarierne analyseres ved brug af modellen GrønREFORM. Modellen gør det muligt at estimere adfærdseffekten på forbruget af de enkelte varegrupper, når priserne på fødevarer ændres. Modellen gør det samtidig muligt at estimere effekten af, hvordan forskellige kombinationer af momsnedsættelse og afgifter ændrer husholdningernes købekraft samt effekten på drivhusgasudledningerne ved ændret forbrug og produktion. Modelleringen af adfærdsændringerne er hovedsageligt empirisk funderet.

GrønREFORM er en såkaldt miljø- og klimaøkonomisk generel ligevægtsmodel for dansk økonomi. Modellen belyser ikke fx sundhedseffekter eller andre miljømæssige konsekvenser af en momsnedsættelse. Disse konsekvenser bliver derfor ikke videre berørt i dette vurderingsnotat.

Resultaterne kobles med en miljøudvidet input-output-model for at sætte tal på effekterne på både Danmarks territoriale og forbrugsbaserede udledninger. *Ekspertgruppen for en grøn skattereform* har før brugt en ældre version af modellen til at analysere fordele og ulemper ved at lægge en CO₂e-afgift på slutforbruget.⁷

Fordelingsmæssige konsekvenser indgår ikke i analysen

Klimarådet har i notatet ikke analyseret de fordelingsmæssige konsekvenser af en momsnedsættelse, men belyser derimod effekten af de gennemsnitlige ændringer for danske husholdningers købekraft gennem ændringer i priser og indkomst. Klimarådet har kort beskrevet de forventede fordelingsmæssige konsekvenser ved en momsnedsættelse på fødevarer i kapitel 6.

Effekten af en permanent sænkelse af elafgiften indgår ikke i analysen

Effekterne ved en permanent sænkelse af elafgiften er ikke beregnet i dette notat. På baggrund af elafgiftens nuværende afgrænsning vurderes klimaeffekten af en permanent sænkelse dog at være begrænset.

1.2 Konklusioner

Klimaeffekterne er forskellige på tværs af de fire scenarier

Tabel 1.1 viser hovedresultaterne på tværs af de fire scenarier. Lavere moms på fødevarer samt en direkte økonomisk overførsel til husholdninger fører begge til højere drivhusgasudledninger. Særligt øges de forbrugsbaserede udledninger. Både scenariet med en forbrugsafgift på kød og mejeriprodukter og scenariet med en afgift i kombination med nulmoms på frugt og grønt fører til reducerede drivhusgasreduktioner. Samtidig varierer effekten på forbrugerpriserne og provenueffekten for den offentlige sektor på tværs af scenarierne. Det er værd at bemærke, at effekterne på drivhusgasudledningerne – særligt de territoriale – generelt er beskedne på tværs af scenarierne.

Resultaterne gennemgås efter tabellen, men er uddybet i kapitel 4 og 5.

Tabel 1.1 Resultater for scenarie 1- 4 sammenlignet med basisscenariet (årligt gennemsnit 2028-2040)

Scenarie	Ændring i territoriale udledninger (mio. ton CO ₂ e)	Ændring i forbrugsbaserede udledninger (mio. ton CO ₂ e)	Ændring i priser (alle goder)	Ændring i priser (fødevarer)	Ændring i husholdningers forbrugsmuligheder	Ændring i offentligt forbrug
1. Nulmoms på frugt og grønt (-20 pct.) og halvering af moms på andre fødevarer (-10 pct.)	0,07 (0,4 pct.)	0,52 (1,1 pct.)	-1,4 pct.	-11,7 pct.	17,2 mia. kr.	-16,9 mia. kr.
2. Direkte overførsel til husholdningerne	0,04 (0,2 pct.)	0,27 (0,6 pct.)	0,0 pct.	-0,1 pct.	16,3 mia. kr.	-16,9 mia. kr.
3. Forbrugsafgifter på kød- og mejeriprodukter (+10 pct.)	-0,06 (-0,4 pct.)	-0,19 (-0,4 pct.)	0,4 pct.	3,3 pct.	-4,1 mia. kr.	4,0 mia. kr.
4. Forbrugsafgifter på kød- og mejeriprodukter (+10 pct.) og nulmoms på frugt og grønt (-20 pct.)	-0,07 (-0,4 pct.)	-0,06 (-0,1 pct.)	-0,1 pct.	-0,4 pct.	1,5 mia. kr.	-1,7 mia. kr.

- Anm. 1: Resultaterne er baseret på scenarier med finansiering ved ændring i offentligt forbrug. Resultater for finansiering gennem indkomstskatter kan findes i afsnit 5.4 samt *Bilag 1 – Øvrige resultater*. Resultaterne er et årligt gennemsnit fra 2028 til 2040 og opgjort i 2025-priser.
- Anm. 2: Der antages en prisovervæltning på 100 pct. ved nedsættelse af moms samt indførelse af afgifter. Ved en lavere prisovervæltning vil klimaeffekterne være mindre.
- Anm. 3: De forbrugsbaserede udledninger består både af de territoriale og de globale udledninger tilknyttet dansk forbrug.
- Anm. 4: Ændringen i husholdningers forbrugsmuligheder beskrives via velfærdsmålet *ækvivalent variation* (EV-målet) i GrønREFORM. EV-målet beskriver den samlede ændring i husholdningers indkomst, priser og formue som følge af den implementerede politik. EV-målet er angivet uden bytteforholdseffekter. Målet er beskrevet nærmere i kapitel 3.
- Anm. 5: Scenarie 1 er inklusive en momsnedsættelse på ikke-alkoholiske drikkevarer.
- Kilde: Klimarådet på baggrund af beregninger i GrønREFORM.

Scenarie 1: Lavere moms øger husholdningernes købekraft og CO₂e-udledningerne

En halvering af momsen på fødevarer samt nulmoms på frugt og grønt øger drivhusgasudledningerne. Tiltaget fører i scenarie 1 til en gennemsnitlig årlig stigning i de forbrugsbaserede drivhusgasudledninger med 0,52 mio. ton CO₂e. Danmarks territoriale udledninger stiger i scenariet med 0,07 mio. ton CO₂e årligt. De forbrugsbaserede udledninger stiger mere end de territoriale udledninger, fordi en væsentlig andel af fødevarerne importeres fra andre lande.

En sænkelse af momsen på fødevarer samt nulmoms på frugt og grønt vil også give en privatøkonomisk gevinst for husholdningerne på cirka 17 mia. kr. årligt. Det skyldes primært, at husholdningerne kan forbruge mere for samme indkomst, hvis priserne falder, og husholdningernes købekraft dermed, alt andet lige, øges, hvilket er regeringens formål med en momssænkelse.

Den øgede købekraft og de øgede drivhusgasudledninger er et eksempel på, at øget forbrug ofte medfører en øget klimabelastning.

Scenarie 2: En direkte overførsel til husholdningerne fører til en mindre stigning i udledninger end momsnedsættelsen på fødevarer

Forskellige aktører har foreslået udbetalingen af en direkte økonomisk overførsel (fx en årlig check eller hævet bundfradrag) til husholdningerne, som en alternativ måde at øge deres disponible indkomst på. Et sådant tiltag vil på samme måde føre til en stigning i både de forbrugsbaserede og de territoriale udledninger. Det skyldes, at dette tiltag også øger husholdningernes købekraft og forbrug.

Tiltaget vil dog føre til en lavere stigning i udledningerne end en momssænkelse på fødevarer. Det skyldes, at fødevarer udleder mere drivhusgas pr. krone sammenlignet med andre varer og tjenester. Når husholdningerne får en direkte overførsel, stiger forbruget af varer og tjenester nogenlunde ligeligt på tværs af varegrupper. En momsnedsættelse på fødevarer fører primært til et større forbrug af netop fødevarer.

I scenariet tages der udgangspunkt i, at finansieringen er på samme niveau som ved en momsnedsættelse. Det vil sige, at begge scenarier finansieres ved at sænke det offentlige forbrug med cirka 17 mia. kr.

Scenarie 3: Afgifter på kød og mejeriprodukter reducerer udledningerne, men sænker husholdningernes købekraft

Er man interesseret i en klimagevinst frem for at øge husholdningernes købekraft, kan man lægge en forbrugsafgift på svine- og oksekød samt mejeriprodukter. Det vil i notatets scenarie 3 føre til en reduktion i drivhusgasudledningerne. Ved en afgiftssats svarende til en prisstigning på 10 pct. falder de forbrugsbaserede udledninger med 0,19 mio. ton CO₂e. Det svarer til et fald på 0,4 pct. De territoriale udledninger falder med 0,06 mio. ton CO₂e.

Reduktionen skyldes primært, at forbruget af de mest klimabelastende fødevarer falder.

En afgiftsstigning vil sænke drivhusgasudledningerne, men samtidig føre til en stigning i husholdningernes leveomkostninger og dermed isoleret set være i strid med hensigten i regeringens forslag.

Scenarie 4: Kombination af afgifter på kød og mejeriprodukter og ingen moms på frugt og grønt reducerer udledningerne og øger husholdningernes købekraft

Mens scenarierne 1 og 2 øger købekraften og udledningerne, og scenarie 3 reducerer købekraften og udledningerne, så øger scenarie 4 købekraften og reducerer udledningerne. En kombination af afgifter på kød og mejeriprodukter med nulmoms på frugt og grønt reducerer nemlig drivhusgasudledningerne og fører samtidig til øget købekraft for husholdningerne. Effekterne er dog begrænsede.

Kombinationen fører til en reduktion i de forbrugsbaserede udledninger på 0,06 mio. ton CO₂e årligt samt en reduktion i de territoriale udledninger på 0,07 mio. ton CO₂e årligt. I dette scenarie stiger forbruget af frugt og grønt, mens forbruget af kød og mejeriprodukter falder. Dertil falder de territoriale udledninger mere end ved en afgift alene. Det skyldes, at en større del af danske husholdningernes forbrug af kød og mejeriprodukter stammer fra indenlandsk produktion sammenlignet med frugt og grønt.

Det offentlige forbrug falder med 1,7 mia. kr. i scenariet for at kunne finansiere tiltaget. Det relativt beskedne finansieringsbehov skyldes, at en del af provenutabet ved momsfjernelsen på frugt og grønt opvejes af ekstra provenu fra afgiften på kød og mejeriprodukter.

Finansieringen af tiltaget har betydning for klimaeffekterne

Resultaterne i tabel 1.1. tager udgangspunkt i en finansiering ved at ændre på det offentlige forbrug. Hvis en momsnedsættelse i stedet finansieres ved at ændre indkomstskatterne, bliver klimabelastningen mindre. I det tilfælde vil de forbrugsbaserede udledninger stige med 0,2 mio. ton CO₂e ved en momsnedsættelse (scenarie 1) frem for 0,5 mio. ton og de territoriale med 0,02 mio. ton CO₂e frem for 0,07. Det skyldes, at de højere indkomstskatter delvist modvirker effekter af de lavere priser på fødevarer, ligesom den offentlige sektor har et gennemsnitligt mindre drivhusgasintensivt forbrug sammenlignet med husholdningerne.

Resultaterne er forbundet med usikkerhed, men ligner resultaterne fra andre studier

Analysen er foretaget med GrønREFORM, hvor forbrugernes adfærd og varegrupper er relativt simpelt beskrevet. Resultaterne stemmer dog overordnet set fint overens med lignende studier baseret på europæiske lande foretaget på et mere detaljeret niveau.⁸

2. Eksisterende viden og litteratur om afgifter og moms på fødevarer

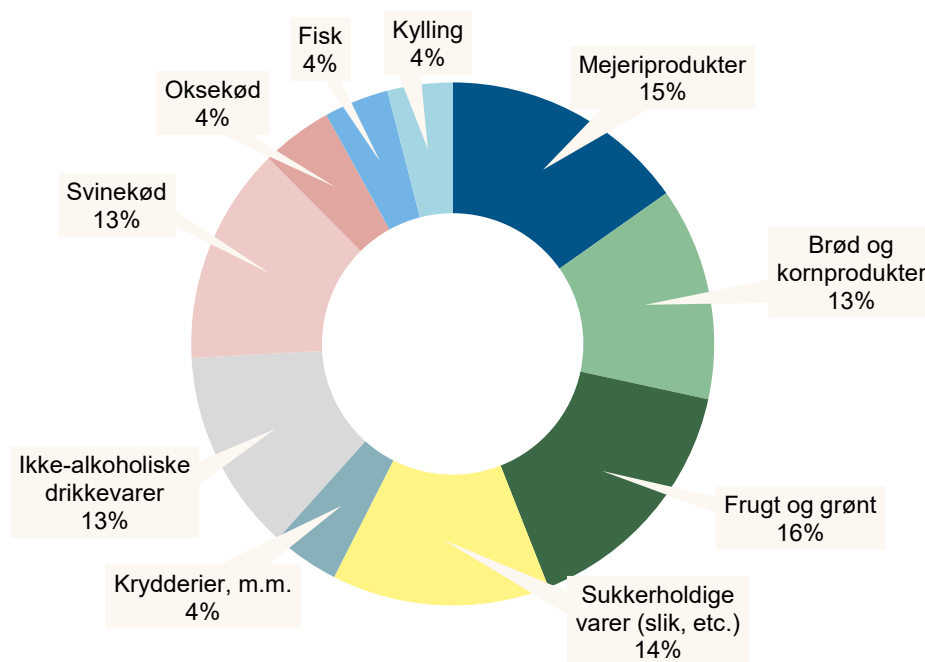
Studier af momsnedsættelser fra andre lande viser, at en momsnedsættelse har en negativ klimapåvirkning, men kan have positive sundhedseffekter afhængigt af varegruppen. Der har i nyere tid ikke været eksempler på momsnedsættelser på fødevarer i Danmark. Der er dog danske erfaringer med at lægge afgifter på fødevarer og viden om, hvordan det påvirker forbruget.

I dette kapitel beskrives først danskernes nuværende fødevareforbrug i afsnit 2.1. Dernæst beskrives hovedindsigter fra studier af effekter af tidligere momsnedsættelser og afgiftsforøgelser på fødevarer i afsnit 2.2. Til sidst beskrives andre afledte effekter ved differentieret moms ifølge udvalgte studier i afsnit 2.3.

2.1 Danskernes fødevareforbrug

Fødevareforbruget står for godt en tiendedel af husholdningernes forbrug

Fødevarer udgør 11 pct. af en gennemsnitlig dansk husstands samlede forbrug målt i kroner. Den største kategori inden for fødevarer er frugt og grønt, som udgør 16 pct. af forbruget (se figur 2.1). Herefter kommer mejeriprodukter, sukkerholdige varer, svinekød samt brød og kornprodukter.



Figur 2.1 Fødevareforbruget for en gennemsnitlig husstand i 2025

Anm. 1: Mælk ligger under kategorien mejeriprodukter.

Anm. 2: Fordelingen er baseret på en gennemsnitlig husstands forbrug målt i kroner i GrønREFORM's basisscenarie.

Kilde: Klimarådet på baggrund af GrønREFORM.

2.2 Erfaringer med momsnedsættelser og afgiftsforøgelser på fødevarer

Afgifter har tidligere haft en effekt på fødevareforbruget

Der har ikke i nyere tid været eksempler på tilskud eller lavere moms på fødevarer i Danmark.⁹ Der er dog i en dansk kontekst tidligere blevet implementeret afgifter på fedt, sukker og sukkerholdige drikkevarer med det formål at forbedre folkesundheden.¹⁰ Fælles for afgifterne er, at de enten er blevet afskaffet eller ændret som følge af politiske hensyn.¹¹

Afgifter på fødevareområdet har tidligere vist at have en effekt på forbruget af fødevarer. Fx finder et studie, at fedtafgiften mindskede salget af fløde og hakket oksekød med højt fedtindhold, mens både stigning og fald i afgiften på sukkerholdige drikkevarer har ført til henholdsvis et fald og en stigning på forbruget.¹²

Studier af afgifter på fødevarer finder desuden, at den enkelte husstands reaktion på afgifterne afhænger af psykologiske faktorer og indkøberens karakteristika. Et studie finder fx, at der er asymmetri i, hvordan prisstigninger og prisfald som følge af afgiftsændringer påvirker forbruget af udvalgte fødevarer. Studiet finder, at en afgiftssænkelse på sukkerholdige drikkevarer fører til en mindre ændring i forbruget end en afgiftsforøgelse. Det skyldes ifølge studiet, at visse forbrugere i mindre grad reagerer på en afgiftsstigning end en afgiftslempelse.¹³

Et andet studie finder ligeledes en forskel i reaktionen på en afgiftsstigning og -lempelse. Studiet finder dog, at forskellen primært skyldes forskelle i, hvor meget afgiftsændringen sætter sig i priserne (prisovervæltningen) ved en afgiftsstigning og -lempelse.¹⁴ Dertil finder et tredje studie af danske fødevareafgifter, at effekten af pris- og afgiftsændringer på fødevareområdet blandt andet afhænger af, hvor vanepræget forbrugerne er.¹⁵

En del EU-lande har reduceret momsen på fødevarer af fordelingsmæssige hensyn

Momsen i Danmark ligger på 25 pct. med enkelte undtagelser, som har nulmoms. Danmark er således det eneste medlemsland i EU, som ikke benytter reducerede momssatser på nogle varegrupper. Momssatsen er nedsat på fødevarer i mindst 17 EU-lande, blandt andet Tyskland og Sverige.¹⁶ Dertil er momsen på fødevarer også nedsat i Norge.¹⁷ I de EU-lande, som har nedsatte satser på fødevarer, er formålet især fordelings- og socialpolitiske hensyn.¹⁸ De fordelingsmæssige effekter ved en momsnedsættelse er beskrevet nærmere i kapitel 6.

Gennemslaget på priserne er usikkert

Det er usikkert, hvor meget stigninger og fald i moms eller afgifter slår igennem i priserne. Flere studier har undersøgt den såkaldte prisovervæltning af en momsnedsættelse eller afgiftsændring:

- **Momsnedsættelser.** En norsk ekspertgruppe vurderer på baggrund af videnskabelige studier, at prisovervæltningen ved halvering af momsen på fødevarer i Norge lå på mellem 100 og 66 pct.¹⁹ I et studie af en tysk midlertidig momsnedsættelse estimeres prisovervæltningen at være 70 pct.²⁰ Der er endnu ikke foretaget videnskabelige studier af nedsættelsen i Sverige, men foreløbige resultater indikerer en høj prisovervæltning.²¹
- **Afgiftsstigninger.** Ved en stigning af afgifter finder flere studier en indikation af en prisovervæltning på over 100 pct., altså at prisen stiger med mere end den rene afgift.²² Et studie undersøger effekterne af først implementeringen af en afgift på sukkerholdige drikkevarer og derefter afskaffelsen igen. Studiet finder en prisovervæltning på omkring 180 pct. umiddelbart efter reformen og 160 pct. på lang sigt. Ved afskaffelse af afgiften estimeres en prisovervæltning på 120 pct. på kort sigt og 90 pct. på lang sigt.²³

2.3 Andre analyser af afledte effekter ved differentieret moms

Momsnedsættelse på frugt og grønt har positive sundhedseffekter

En række studier har undersøgt sundheds- og miljøeffekterne ved at sænke momsen på frugt og grønt. Flere videnskabelige studier finder, at en sænkelse af momsen på frugt og grønt har positive sundhedseffekter. Det skyldes, at den lavere moms på frugt og grønt fører til et øget indtag af frugt og grønt samt fuldkornsprodukter.²⁴

Det er ikke entydigt, hvorvidt lavere moms på frugt og grønt er mere effektiv end afgifter til at forbedre folkesundheden. Fx finder et studie, at sundhedseffekterne især drives af momsnedsættelsen på frugt og grønt, også selv om momsnedsættelsen suppleres af en momsforøgelse på kød og mejeriprodukter.²⁵ Samtidig viser et andet studie, at en afgift på usunde varer er mere effektiv til at forbedre sundhed end lavere moms på frugt og grønt. Det skyldes ifølge forfatterne blandt andet, at de største forbrugsstigninger sker blandt personer, der allerede spiser mange frugter og grøntsager, mens de grupper, der har det største potentiale for sundhedsforbedringer, kun øger deres forbrug beskedent.²⁶ Et tredje studie peger på, at lavindkomstgrupper opnår de største sundhedsgevinster, fordi deres efterspørgsel efter frugt og grøntsager er mere påvirket af prisen end højindkomstgruppers.²⁷

Momsnedsættelser har negative klimaeffekter

En momsnedsættelse på fødevarer eller frugt og grønt alene har en negativ klimaeffekt i flere studier.²⁸ Det skyldes, at husholdningernes samlede forbrug øges, da priserne på frugt og grønt bliver relativt billigere. Dertil stiger forbruget på bestemte klimabelastende fødevarer i nogen studier. Et studie finder dog, at disse effekter er relativt begrænsede med en stigning i drivhusgasudledninger fra fødevarer på omkring 1 pct.²⁹ Klimarådet analyserer ligeledes klimaeffekterne af lavere moms i dette notat.

Afgifter på klimabelastende fødevarer mindsker udledningerne

Flere studier viser, at afgifter på klimabelastende fødevarer såsom kød og mejeriprodukter fører til drivhusgasreduktioner fra fødevareforbruget.³⁰ Studierne viser dog, at afgifter på fødevarer kan øge den økonomiske ulighed og have begrænsede effekter på sundheden.

Studierne finder ligeledes, at en kombination af afgifter/momsstigninger på fødevarer med højt klimaftryk med momsnedsættelser på frugt og grønt kan føre til positive sundhedseffekter og færre drivhusgasudledninger uden at påføre forbrugerne højere samlede omkostninger.³¹ Dette er ét af de scenarier, som undersøges i dette notat og uddybes i afsnit 5.3.

3. Metode og anvendelse af GrønREFORM

I dette kapitel beskrives metoden for at estimere effekterne af de enkelte scenarier ved anvendelse af GrønREFORM-modellen. GrønREFORM er en klima- og miljøøkonomisk generel ligevægtsmodel for den samlede danske økonomi.

Økonomimodellen GrønREFORM anvendes til at analysere de politiske tiltag

For at opgøre betydningen af at ændre momssatserne er det nødvendigt både at kunne beskrive effekten af, at forbrugerne generelt får større forbrugsmuligheder, og at de relative priser mellem forskellige forbrugsgoder ændrer sig. Samtidig har finansieringen af en skattelettelse, som reduceret moms, også betydning for de samlede effekter på priser, arbejdsmarked, indkomst og udledninger.

For at kunne holde styr på disse forskellige sammenhænge og derved opgøre de forventede effekter af momsnedsættelsen og de øvrige politiske tiltag anvendes den miljø- og klimaøkonomiske ligevægtsmodel for dansk økonomi GrønREFORM. Det gør det muligt både at se den direkte effekt på forbruget af enkelte varegrupper, når priserne på fødevarer ændres, og samtidig se hvordan husholdningernes gennemsnitlige realindkomst ændres af forskellige kombinationer af momsnedsættelse og afgifter.

GrønREFORM er en dynamisk model. Det vil sige, at agenterne i modellen tilpasser deres forbrug efter deres forventninger til fremtiden, og at effekterne opgøres fra år til år. Effekterne i dette notat vises som et årligt gennemsnit for perioden fra 2028 til 2040, da de årlige effekter er stabile igennem perioden. Effekterne opgøres desuden i 2025-priser.

Både de territoriale og forbrugsbaserede udledninger opgøres

I analysen beregnes og opgøres både de territoriale og de forbrugsbaserede udledninger. De territoriale udledninger beregnes i selve GrønREFORM ud fra udledende aktiviteter i Danmark. De forbrugsbaserede udledninger beregnes oven på GrønREFORMs resultater med to miljøudvidede input-output-modeller, efter samme metode som Energistyrelsens opgørelse af Danmarks forbrugsbaserede klimaaftryk.³²

De forbrugsbaserede udledninger beregnes med følgende modeller:

- **Dansk forbrug og danske forbrugsbaserede udledninger.** Den første model er en dansk, national model, som bygger på en miljøudvidet input-output-tabel fra GrønREFORM. Modellen sporer dansk endelig anvendelse (forbrug) tilbage gennem de indenlandske leverancekæder, og den opgør dels det danske territoriale aftryk af dansk endelig anvendelse og dels et importtræk, det vil sige den branchefordelte import, som den endelige anvendelse kræver. Udledninger fra dansk produktion til eksport indgår ikke.
- **Globale forbrugsbaserede udledninger.** Den anden model er en multiregional model, som ud fra de miljøudvidede input-output-tabeller i EXIOBASE beregner CO₂e-koefficienter for dansk import. Koefficienterne angiver udledningerne i den udenlandske branche og i dens globale værdikæder pr. enhed import til Danmark. Udledningerne i udlandet findes ved at gange importtrækket med disse koefficienter, fordelt på EXIOBASEs regioner efter danske handelsmønstre.

I scenarierne ændres den nationale model og dermed både det territoriale aftryk og importtrækket, mens CO₂e-koefficienterne holdes fast. Fordelen ved at koble input-output-opgørelsen med en dynamisk ligevægtsmodel er, at ændringer i forbruget slår igennem på produktion og import, og dermed viser den udledningerne i både Danmark og udlandet.

Scenarierne finansieres i modellen, så udgifter og indtægter går op

I GrønREFORM indgår alle indtægter, udgifter og formueændringer i et samlet indkomstkredsløb. Det betyder, at alle politiktiltag skal finansieres, sådan at nettoprovenueffekten er nul. Man kan dermed ikke "bare" finansiere en politik ved at tage midler fra det finanspolitiske råderum i modellen, fordi disse midler forventes at have en alternativ anvendelse. Derfor analyseres to variationer af finansiering for hvert scenarie:

- **Offentligt forbrug.** I denne variation finansieres momsnedsettelsen ved at sænke det offentlige forbrug. I scenarierne med afgifter bliver afgiftsprovenuet benyttet til at øge det offentlige forbrug.
- **Indkomstskatter.** I denne variation finansieres momsnedsettelsen ved at hæve indkomstskatterne. I scenarierne med afgifter bliver afgiftsprovenuet benyttet til skattelettelser.

I kapitel 4 præsenteres hovedresultaterne ved en finansiering via et tilpasset offentligt forbrug, imens afsnit 5.4 viser en følsomhed, hvor resultaterne finansieres ved tilpassede indkomstskatter. For de øvrige scenarier præsenteres resultaterne med indkomstskatter som finansiering i *Bilag 1 – Øvrige resultater*.

Momsnedsettelsen skal ifølge regeringen delvist finansieres af en nominel fastholdelse (nulregulering) af beløbsgrænser i skattelovgivningen i en 2-årig periode.³³ Nulregulering svarer økonomisk til en direkte økonomisk overførsel til husholdningerne og indgår derfor ikke direkte i nogen af de to finansieringsvarianter. Finansiering via et lavere offentligt forbrug benyttes i hovedresultaterne i dette notat, da en momsnedsettelse med denne finansieringsform tydeligst viser selve momsnedsettelsens særskilte effekt. Det skyldes, at husholdningernes forbrugsmuligheder ikke ændres ved denne finansieringsform, samtidig med at finansiering gennem offentligt forbrug kun har små klimaeffekter i sig selv.

Fødevarerforbruget er opdelt i overordnede kategorier

I modellen indgår husholdningernes fødevarerforbrug som sin egen kategori under husholdningernes privatforbrug. Fødevarerforbruget er opdelt i forskellige fødevarergrupper, herunder en kategori for frugt og grønt og en kategori for mejeriprodukter. Kødforbruget er desuden opdelt i svinekød, oksekød, kylling og fisk. Klimarådet har i forbindelse med udarbejdelse af vurderingsnotatet fået tilpasset varegrupperne i modellen, så frugt og grønt adskilles fra øvrige varer. Dertil er ikke-alkoholiske drikkevarer blevet skilt fra alkohol og tobak i modellen.

Husholdningernes adfærd beskrives med elasticiteter. Disse beskriver, hvordan ændringer i priser påvirker husholdningernes forbrug af de enkelte varegrupper. Hvis eksempelvis prisen falder på frugt og grønt, som ved en momsnedsettelse, så stiger forbruget af frugt og grønt. Modelleringen af husholdninger er nærmere beskrevet i boks 3.1.

Husholdningernes forbrugsmuligheder beskrives med et velfærdsmål

Husholdningers forbrugsmuligheder belyses i modellen ved at simulere, hvordan en momsnedsettelse eller afgiftsstigning påvirker husholdningernes indkomst og formue samt ændringer i forbrugerpriserne. Rent teknisk opgøres det ud fra velfærdsmålet *ækvivalent variation* (EV-mål).³⁴ EV-målet beskriver, hvor meget husholdningerne ville skulle kompenseres med en direkte indkomstoverførsel før tiltaget for at være indifferente over for tiltaget. For afgiftslettelser (herunder en momsnedsettelse) vil husholdningerne ikke skulle kompenseres, men derimod fratages et beløb, for at husholdningernes forbrugsmuligheder er uændrede.

EV-målet fanger således ændringer i husholdningernes forbrugsmuligheder gennem mange kanaler. Ved en momsnedsettelse vil EV-målet først og fremmest fange denne effekt gennem lavere priser, men

EV-målet vil også fange ændringer i forbrugsmulighederne via ændringer i indkomst som følge af arbejdsmarkedseffekter, ændringer i formue som følge af ændringer i virksomheders fortjeneste samt andre indirekte effekter på forbrugerpriserne.

Det skal bemærkes, at EV-målet blot er en beregningsmæssig konstruktion for at kunne opgøre omkostninger og gevinster for forbrugerne på ensartet vis.

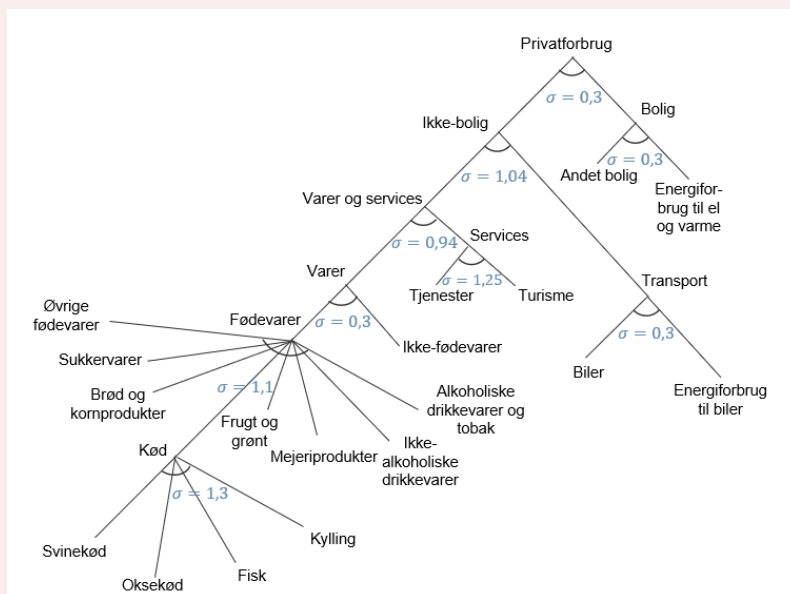
EV-målet er et gennemsnitligt, privatøkonomisk velfærdsmål. Målet beskriver således, hvordan danske husholdningers privatøkonomi ændrer sig i gennemsnit, og det kan ikke benyttes til at beskrive fordelingseffekter eller ikke-værdisatte goder. For nemheds skyld omtales de gennemsnitlige, privatøkonomiske ændringer som ændret købekraft og forbrugsmuligheder igennem analysen.

Boks 3.1 Modellering af husholdningernes fødevarerforbrug i GrønREFORM

Der er to trin i modellering af husholdningernes forbrug i GrønREFORM.³⁵

- 1. Andel til opsparing og forbrug.** Først bestemmes det, hvor meget husholdningerne vil forbruge i hver periode. Husholdningernes samlede forbrug kan dermed ændre sig som følge af et såkaldt stød. I GrønREFORM er der indlagt en fordeling mellem husholdningerne, hvor 60 pct. er fremadskuende og frit kan træffe deres forbrugsbeslutning med hensyntagen til fremtidig indkomst, priser og præferencer med mere. De øvrige 40 pct. af husholdningerne antages at være kreditrationerede. Det betyder, at de anvender hele deres disponible indkomst til forbrug i hver periode, det vil sige, at de ikke har nogen opsparing, mens den første gruppe fordeler deres indkomst på henholdsvis forbrug og opsparing. Denne fordeling er baseret på empiriske opgørelser af husholdningernes disponering af deres indkomst.
- 2. Andel til forbrugsgrupper.** Derefter bestemmes det, hvordan husholdningerne vil fordele det afsatte beløb til forbrug i hver periode på forskellige forbrugsgrupper (se figur 3.1). Fordelingen af forbrugsgrupper er ens for de to typer husholdninger. Først fordeler husholdningerne deres forbrug mellem bolig og ikke-bolig, hvorefter opdelingen af forbrugsgrupper bliver mere detaljeret. Endelig fordeles husholdningernes forbrug inden for hver forbrugsgruppe i forhold til brancher og importandele, det vil sige produktionssiden.

Figur 3.1 viser de anvendte substitutionselasticiteter (σ). I modellen er elasticiteterne, sat så de følger elasticiteterne i økonomimodellen MAKRO. Fødevarer underopdeles dog ikke i MAKRO. For fødevarer er elasticiteterne sat til 1,1 på baggrund af en endnu uudgivet videnskabelig artikel.³⁶ Kød-kategorien er yderligere opdelt i modellen. Her er substitutionselasticiteten på 1,3. Klimarådet har foretaget en følsomhedsanalyse, hvor substitutionselasticiteten for fødevarer ændres fra 1,1 til 0,3. Med en lavere elasticitet er husholdningerne mindre tilbøjelige til at ændre sammensætningen af forbruget af forskellige fødevarer ved ændringer i de relative priser. Resultaterne af følsomhedsanalysen er præsenteret i afsnit 7.1 og i *Bilag 1 – Øvrige resultater*.



Figur 3.1 Husholdningers forbrug i GrønREFORM

Anm.: σ angiver substitutionselasticiteter mellem forskellige varer under hver varegruppe.

Kilde: Klimarådet på baggrund af GrønREFORM m.fl.³⁷

Yderligere beskrivelse af GrønREFORM kan findes på DREAMs hjemmeside.³⁸

4. Klimaeffekter ved en momsnedsettelse på fødevarer

Klimarådet undersøger i dette notat klimaeffekten af forskellige forbrugsrettede tiltag på fødevarerområdet. Dette kapitel beskriver notatets scenarie 1, hvor momsen halveres på fødevarer og helt fjernes på frugt og grønt fra 2028 og frem. Scenariet skal afspejle regeringens planer om at nedsætte momsen på fødevarer. Momsnedsettelsen øger husholdningernes købekraft og forbrug. Det øgede forbrug medfører højere territoriale og globale udledninger.

I dette kapitel beskrives resultaterne for notatets scenarie 1. Resultaterne sammenlignes med basisscenariet (*Klimastatus og -fremskrivning 2025*). Følgende beskrives:

- Baggrund for scenariet (afsnit 4.1)
- Ændringer i priser og forbrug (afsnit 4.2)
- Effekt på de territoriale udledninger (afsnit 4.3)
- Effekt på de forbrugsbaserede udledninger (afsnit 4.4)
- Effekt på de offentlige finanser (afsnit 4.4)
- Effekt på husholdningers samlede forbrugsmuligheder (afsnit 4.5)

4.1 Baggrund for scenarie

Scenariet ses i forhold til et basisscenarie

Basisscenariet er et scenarie uden momsnedsettelser eller anden ny politik. Basisscenariet tager udgangspunkt i den seneste version af økonomimodellen GrønREFORM og stemmer overens med grundforløbet i den makroøkonomiske model MAKRO, som også anvendes i Finansministeriets økonomiske vurderinger. Denne modelversion er tilpasset fremskrivningen af drivhusgasudledninger i *Klimastatus og fremskrivning 2025*.³⁹ Det er ligeledes denne modelversion, som er benyttet til at fremskrive de forbrugsbaserede udledninger i *Danmarks globale klimapåvirkning – Global afrapportering 2026*.⁴⁰ GrønREFORM er nærmere beskrevet i kapitel 3.

Scenariet tager udgangspunkt i regeringsgrundlaget

I scenariet halveres momsen på fødevarer, mens den helt fjernes på frugt og grønt fra 2028 og frem. Dette scenarie skal afspejle regeringens planer om at nedsætte momsen, som beskrevet i regeringsgrundlaget.⁴¹ Fødevarer defineres i scenariet på baggrund af Fødevarestyrelsens definition, som kan læses i boks 4.1. Fødevarer inkluderer på baggrund heraf også drikkevarer. I scenariet nedsættes momsen dog kun på ikke-alkoholiske drikkevarer.

Boks 4.1 Definition af fødevarer

Fødevarelovgivningen definerer fødevarer således:⁴²

Ved fødevarer forstås alle stoffer eller produkter som, uanset om de er uforarbejdede eller helt eller delvis forarbejdede, er bestemt til eller med rimelighed må antages at skulle indtages af mennesker. Fødevarer omfatter alle typer fødevarer, også f.eks. drikkevarer, tyggegummi, kosttilskud og tilsætningsstoffer.

Scenariet tager udgangspunkt i finansiering via et lavere offentligt forbrug

Momsnedsættelsen antages finansieret med et lavere offentligt forbrug. Det offentlige forbrug falder ligeligt på tværs af tjenesteydelser og varer inden for den offentlige sektor. Det betyder samtidig, at klimaeffekten ved finansieringen er baseret på den gennemsnitlige udledning pr. krone i den offentlige sektor. Dette er nærmere forklaret i kapitel 3.

Afsnit 5.4 præsenterer en følsomhedsanalyse, hvor momssænkelsen i stedet finansieres med højere indkomstskatter.

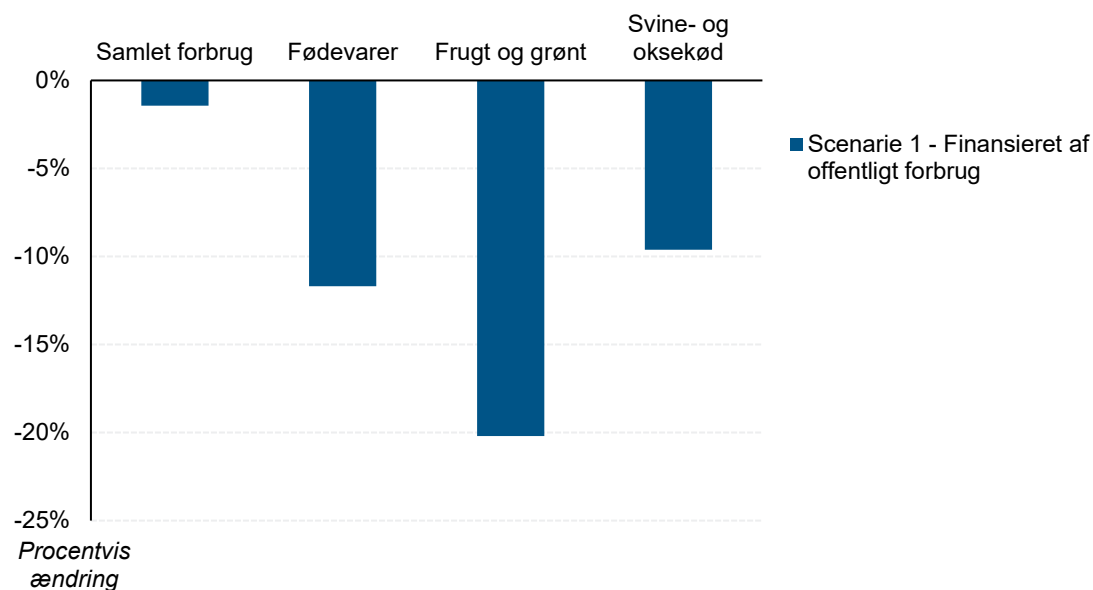
4.2 Ændringer i priser og forbrug

Priserne falder næsten svarende til momsnedsættelsen

Momsnedsættelsen i scenarie 1 fører til et generelt prisfald på tværs af alle varegrupper – og ikke kun fødevarer – på cirka 1,4 pct. årligt (se figur 4.1).

Momsnedsættelsen antages at slå fuldt igennem på priserne, så de på frugt og grønt falder med cirka 20 pct. årligt. Priserne på svine- og oksekød falder med cirka 10 pct. årligt, hvilket svarer til faldet i momsen, når den halveres. Priserne falder ikke præcist med nedsættelsen af momssatsen på grund af tilpasninger i resten af økonomien (ligevægtseffekter).

Det er usikkert, hvor meget en momsnedsættelse rent faktisk vil slå igennem på priserne. Det er beskrevet i afsnit 7.3 på baggrund af erfaringer fra andre lande.



Figur 4.1 Ændringer i forbrugerpriser i scenarie 1 sammenlignet med basisscenariet

Anm. 1: Resultaterne er et årligt gennemsnit fra 2028 til 2040 i forhold til basisscenariet.

Anm. 2: I scenariet er tiltaget finansieret via ændringer i det offentlige forbrug, sådan at nettoprovenueffekten er nul.

Anm. 3: Mejeriprodukter er ikke inkluderet i figuren, men priserne på mejeriprodukter falder med cirka 10 pct. i scenariet.

Kilde: Klimarådet på baggrund af beregninger i GrønREFORM.

Lavere priser på fødevarer fører til et højere forbrug

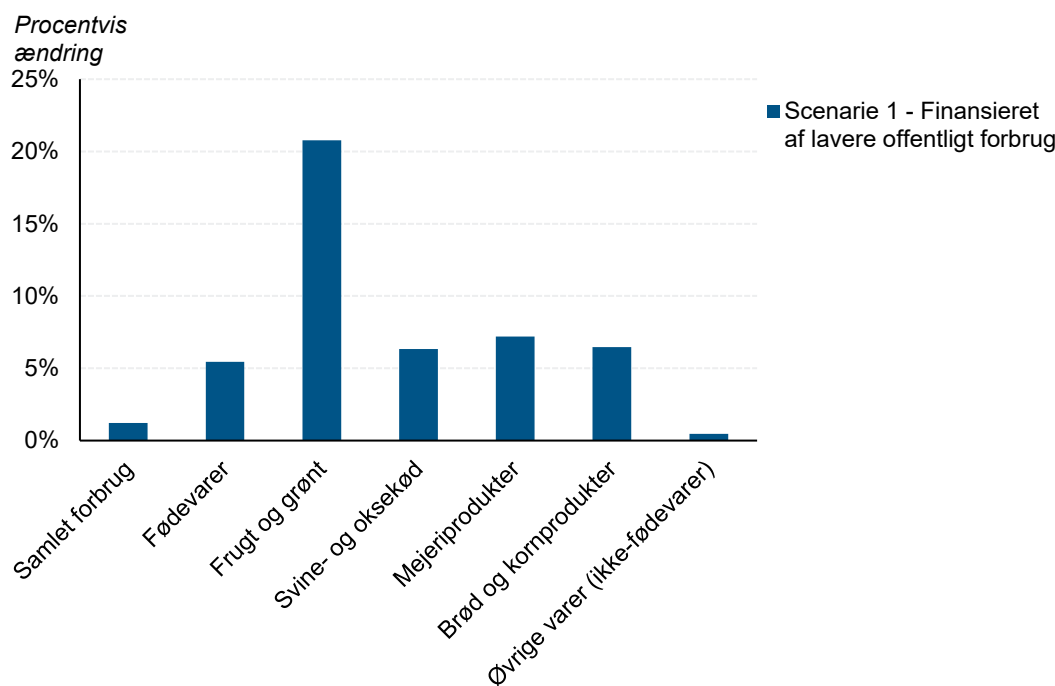
Danske husholdninger havde et forbrug på cirka 1.300 mia. kr. i 2025. Momsnedsættelsen fører til en øget købekraft i danske husholdninger som følge af de lavere priser. Dette fører til en stigning i husholdningernes samlede forbrug med i gennemsnit 15,1 mia. kr. årligt i perioden 2028-2040. Det svarer til en årlig procentvis stigning i forbruget på 1,2 (se figur 4.2).

Særligt forbruget af frugt og grønt stiger i scenariet

Momsnedsættelsen vil føre til ændringer i sammensætningen af husholdningernes forbrug, som følge af at fødevarer bliver relativt billigere end andre varer. Fødevarerforbruget stiger altså med 5,5 pct. årligt i gennemsnit i 2028-2040 (se figur 4.2).

Den største stigning i varegrupper sker i forbruget af frugt og grønt, som i gennemsnit stiger med 20,8 pct. årligt. Forbruget af andre fødevarer stiger også, og eksempelvis stiger forbruget af svine- og oksekød med 6,3 pct. årligt. Den relativt store stigning i forbruget af frugt og grønt skyldes, at priserne på frugt og grønt falder relativt mere end priserne på fx kød.

Husholdningers forbrug af øvrige varer, som ikke er fødevarer, stiger med 0,5 pct.



Figur 4.2 Ændringer i privatforbruget fordelt på forbrugsgrupper i scenarie 1 sammenlignet med basis-scenariet

Anm. 1: Resultaterne er et årligt gennemsnit fra 2028 til 2040.

Anm. 2: I scenariet er tiltaget finansieret via ændringer i det offentlige forbrug, sådan at nettoprovenueeffekten er nul.

Kilde: Klimarådet på baggrund af beregninger i GrønREFORM.

4.3 Effekt på de territoriale udledninger

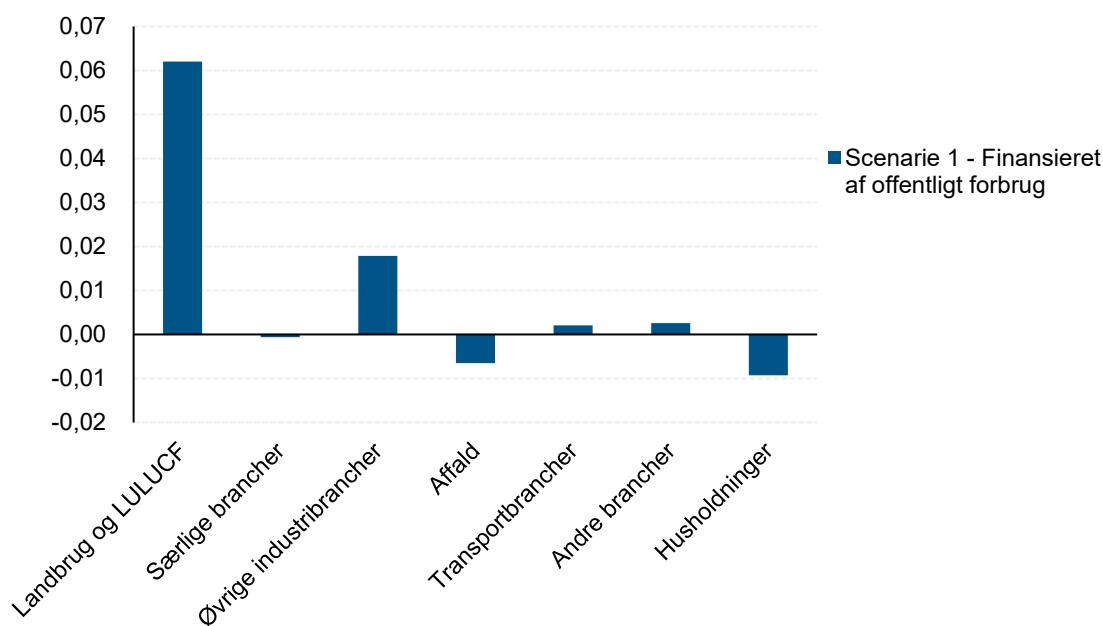
I dette afsnit beskrives effekterne på de territoriale udledninger, som er omfattet af Danmarks nationale klimamål. Det er de drivhusgasser, som udledes inden for Danmarks grænser.

De territoriale udledninger stiger som følge af momsnedsettelsen

Momsnedsettelsen i scenarie 1 har afledte effekter på klimaet i form af højere territoriale drivhusgasudledninger. De territoriale udledninger stiger i scenariet med cirka 0,07 mio. ton CO₂e årligt (se figur 4.3). Det svarer til cirka 0,3 pct. af Danmarks udledninger i 2030 jf. den seneste officielle klimafremskrivning.⁴³

De øgede udledninger stammer hovedsageligt fra landbrug og arealanvendelse (LULUCF-sektoren), det vil sige produktion af fødevarer. Her stiger udledningerne med cirka 0,06 mio. ton CO₂e årligt. Udledningerne fra øvrige industribrancher stiger med cirka 0,02 mio. ton CO₂e årligt. Disse udledninger stammer primært fra større efterspørgsel fra detailhandel til byggebranchen. De øgede udledninger modvirkes en smule af et minimalt fald i udledningerne fra affald og husholdninger.

Mio. ton CO₂e



Figur 4.3 Ændringer i territoriale udledninger i scenarie 1 sammenlignet med basisscenariet

Anm. 1: Resultaterne er et årligt gennemsnit fra 2028 til 2040.

Anm. 2: I scenariet er tiltaget finansieret via ændringer i det offentlige forbrug, og sådan at nettoprovenueffekten er nul.

Kilde: Klimarådet på baggrund af beregninger i GrønREFORM.

4.4 Effekt på de forbrugsbaserede udledninger

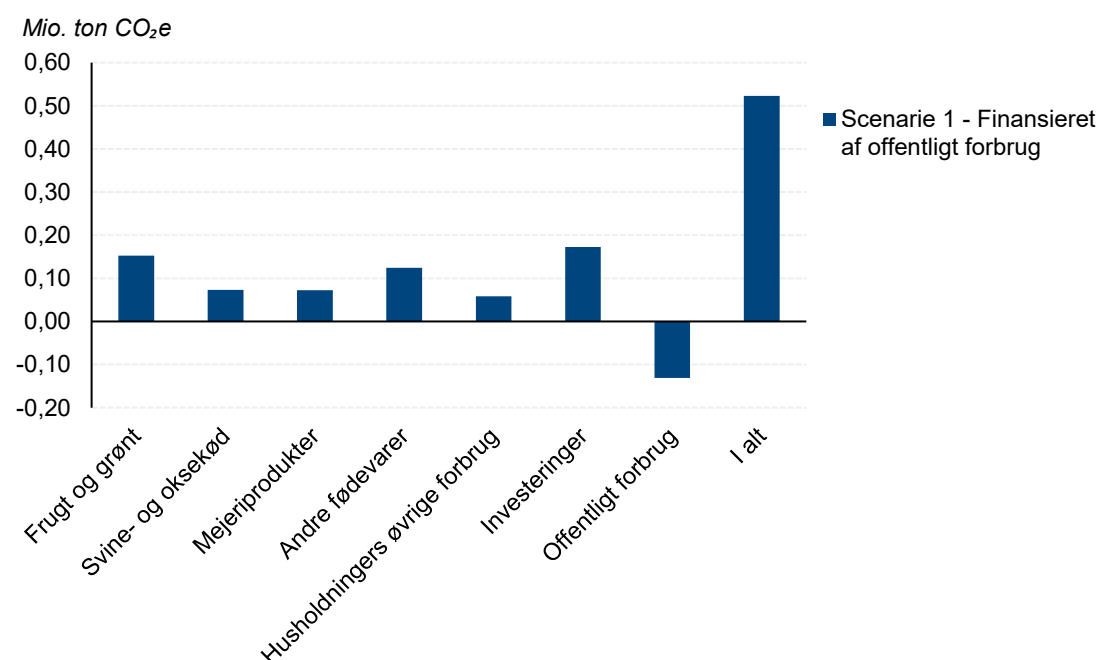
De forbrugsbaserede udledninger omfatter udledninger, som det danske forbrug giver anledning til både i Danmark og udlandet. Det omfatter fx også udledningerne fra import af fødevarer foruden de territoriale udledninger forbundet med dansk forbrug. Udledninger i udlandet er ikke omfattet af Danmarks nationale klimamål, men medregnes derimod i importlandets klimaregnskab.

Momsnedsættelsen øger forbrugsbaserede udledninger mere end de territoriale

De samlede forbrugsbaserede udledninger stiger i scenarie 1 med 0,52 mio. ton CO₂e årligt i perioden 2028-2040 (se figur 4.4). Det svarer til cirka 1,1 pct. af Danmarks forventede forbrugsbaserede udledninger i 2030 med nuværende politik.⁴⁴

Effekten af tiltaget er over syv gange højere på de forbrugsbaserede udledninger sammenlignet med effekten på de territoriale udledninger. Det skyldes primært, at en del af udledningerne fra danskernes forbrug af fødevarer sker i udlandet. Cirka 64 pct. af danskernes forbrug af fødevarer stammer fra import.⁴⁵

De forbrugsbaserede udledninger stiger for alle fødevarer samt danske investeringer. Omvendt falder de forbrugsbaserede udledninger fra offentligt forbrug med 0,13 mio. ton CO₂e årligt. Udledningerne fra det offentlige forbrug falder, som følge af at momsnedsættelsen finansieres af et lavere offentligt forbrug. Udledningerne fra investeringer stiger, da et øget privatforbrug fører til øgede investeringer. Det kan især ses i byggebranchen, hvor en betydelig del af udledningerne stammer fra importerede varer.



Figur 4.4 Ændringer i forbrugsbaserede udledninger i scenarie 1 sammenlignet med basisscenariet

Anm. 1: Resultaterne er et årligt gennemsnit fra 2028 til 2040.

Anm. 2: I scenariet er tiltaget finansieret via ændringer i det offentlige forbrug, og sådan at nettoprovenueffekten er nul.

Kilde: Klimarådet på baggrund af beregninger i GrønREFORM.

4.5 Effekt på offentlige finanser

Staten mister indtægter som følge af momsnedsettelsen

I scenariet er momsnedsettelsen finansieret, sådan at nettoprovenueffekten for de offentlige finanser er nul. Det betyder, at de offentlige udgifter stiger eller falder lige så meget som de offentlige indtægter.

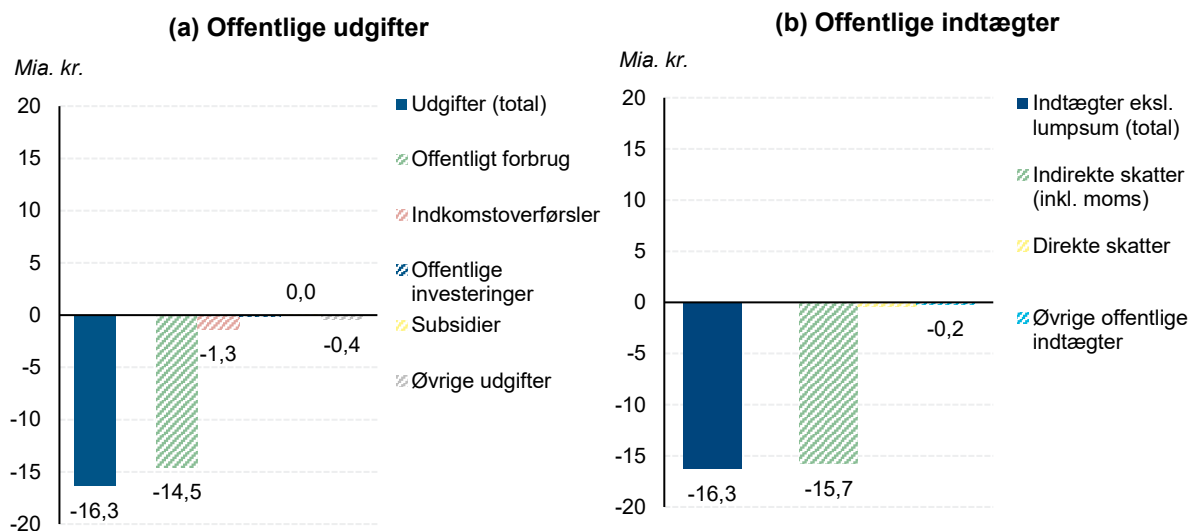
De offentlige indtægter falder med cirka 4 mia. kr. fra fjernelse af moms på frugt og grønt og knapt 10 mia. kr. fra halvering af momsen på andre fødevarer (efter ændret adfærd og tilpasninger er medregnet).

Finansiering gennem offentligt forbrug fører til lavere offentlige udgifter

Figur 4.6 viser de offentlige udgifter og indtægter, når momsnedsettelsen finansieres ved ændring af det offentlige forbrug. Figuren viser, at de offentlige udgifter falder med 16,3 mia. kr. i 2028 som følge af momsnedsettelsen i scenarie 1. Det består primært af et fald i det offentlige forbrug på 14,5 mia. kr. og et lille fald i indkomstoverførsler. Faldet i offentlige udgifter svarer til faldet i indtægterne på 16,3 mia. kr. i 2028, som primært kommer fra et fald i indirekte skatter (herunder fald i indtægter fra moms).

De offentlige udgifter indeholder i beregningerne ikke eventuelle yderligere administrative omkostninger ved ændringer i momsen.

Skatteministeriet har beregnet, at momsnedsettelsen vil føre til et mindre offentligt provenu på cirka 17,4 mia. kr. (2026-priser), efter der er taget højde for adfærdsmæssige virkninger af tiltaget.⁴⁶ Dette er ikke fuldt sammenligneligt med resultaterne fra denne analyse, da metode og data for de to estimater varierer, fordi Skatteministeriet blandt andet anvender en partiel analysemodel.



Figur 4.6 Ændringer i offentlige finanser for scenarie 1 ved finansiering gennem ændringer i offentligt forbrug

Anm.: Resultaterne er niveauet i 2028 i forhold til basisscenariet. Opgørelsen er dermed forskellig fra tabel 1.1, som opgør effekten på det offentlige forbrug som et gennemsnit fra 2028 til 2040. Priserne er faste 2025-priser.

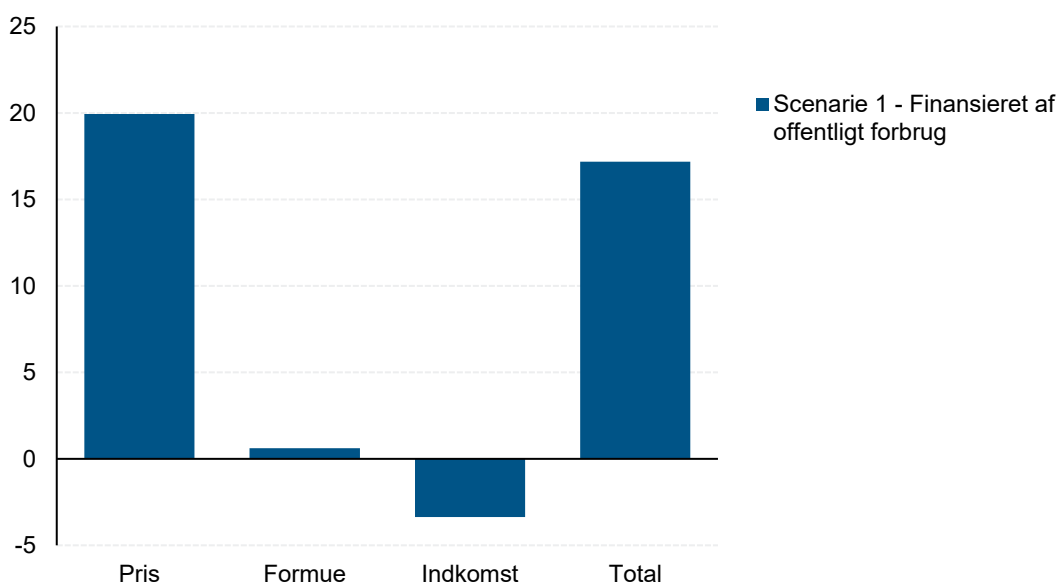
Kilde: Klimarådet på baggrund af beregninger i GrønREFORM.

4.6 Effekt på husholdningernes forbrugsmuligheder

Husholdningernes købekraft øges som følge af lavere priser

Momsnedsættelsen øger forbrugernes forbrugsmuligheder med 17,2 mia. kr. årligt i forhold til basisscenariet. De øgede forbrugsmuligheder skyldes primært lavere priser, som øger husholdningernes købekraft. Denne effekt modvirkes en smule af lavere gennemsnitlig indkomst. Faldet i indkomst skyldes lavere lønninger på grund af en generel nedgang i efterspørgslen efter arbejdskraft. Den lavere efterspørgsel efter arbejdskraft er en følge af et lavere offentligt forbrug (se figur 4.5).

Mia. kr.



Figur 4.5 Samlet effekt på husholdningers forbrugsmuligheder ved en momsnedsættelse på fødevarer sammenlignet med basisscenariet

- Anm. 1: Med en momsnedsættelse på fødevarer refereres her til regeringsforslaget om halvering af momsen på fødevarer og nulmoms på frugt og grønt.
- Anm. 2: Resultaterne er et årligt gennemsnit fra 2028 til 2040 i forhold til basisscenariet. Priserne er faste 2025-priser.
- Anm. 3: I scenariet er tiltaget finansieret via ændringer i det offentlige forbrug, og sådan at nettoprovenueffekten er nul.
- Anm. 4: Effekten på husholdningers forbrugsmuligheder beskrives med velfærds målet *ækvivalent variation* (EV-målet). Målet viser, hvordan et politisk tiltag påvirker husholdningernes samlede forbrugsmuligheder (velfærd) målt i ændringer i priser, formue og indkomst. EV-målet er i figuren angivet uden bytteforholdseffekter.

Kilde: Klimarådet på baggrund af beregninger i GrønREFORM.

5. Klimaeffekter af alternative scenarier

Ud over en momsnedsættelse, som er analyseret i kapitel 4, analyserer Klimarådet i dette kapitel effekter af tre andre forbrugsrettede tiltag på fødevareområdet. Det skal belyse fordele og ulemper ved regeringens forslag om en momsnedsættelse. I det første scenarie analyseres klimaeffekterne ved at give en check til husholdningerne. Resultaterne viser, at det vil øge klimabelastningen, men den øges mindre end i scenariet med lavere moms. De to andre scenarier indeholder en afgift på kød og mejeriprodukter. I disse scenarier reduceres udledningerne. I scenarie 4 øges husholdningernes forbrugsmuligheder, samtidig med at udledningerne reduceres ved at kombinere afgifter på klimabelastende fødevarer med nulmoms på frugt og grønt.

I notatet vurderes følgende alternative scenarier til en nedsættelse af momsen på fødevarer og nulmoms på frugt og grønt:

- **Scenarie 2:** Direkte overførsel til husholdningerne (samme niveau for finansiering som scenarie 1)
- **Scenarie 3:** Forbrugsafgifter på kød- og mejeriprodukter
- **Scenarie 4:** Forbrugsafgifter på kød- og mejeriprodukter i kombination med nulmoms på frugt og grønt

Resultaterne for alle fire scenarier er opsummeret i tabel 5.1. Resultaterne for scenarie 2, 3 og 4 er uddybet i de kommende afsnit. Resultaterne er baseret på scenarier, hvor reduceret moms finansieres ved ændring i offentligt forbrug. Resultater for følsomhedsberegningen for scenarie 3 og 4, hvor scenarierne finansieres gennem øgede indkomstskatter, kan findes i *Bilag 1 – Øvrige resultater*.

Tabel 5.1 Resultater for scenarie 1-4 sammenlignet med basisscenariet (årligt gennemsnit 2028-2040)

Scenarie	Ændring i territoriale udledninger (mio. ton CO ₂ e)	Ændring i forbrugsbaserede udledninger (mio. ton CO ₂ e)	Ændring i priser (alle goder)	Ændring i priser (fødevarer)	Ændring i husholdningers forbrugsmuligheder	Ændring i offentligt forbrug
1. Nulmoms på frugt og grønt (-20 pct.) og halvering af moms på andre fødevarer (-10 pct.)	0,07 (0,4 pct.)	0,52 (1,1 pct.)	-1,4 pct.	-11,7 pct.	17,2 mia. kr.	-16,9 mia. kr.
2. Direkte overførsel til husholdningerne	0,04 (0,2 pct.)	0,27 (0,6 pct.)	0,0 pct.	-0,1 pct.	16,3 mia. kr.	-16,9 mia. kr.
3. Forbrugsafgifter på kød- og mejeriprodukter (+10 pct.)	-0,06 (-0,4 pct.)	-0,19 (-0,4 pct.)	0,4 pct.	3,3 pct.	-4,1 mia. kr.	4,0 mia. kr.
4. Forbrugsafgifter på kød- og mejeriprodukter (+10 pct.) og nulmoms på frugt og grønt (-20 pct.)	-0,07 (-0,4 pct.)	-0,06 (-0,1 pct.)	-0,1 pct.	-0,4 pct.	1,5 mia. kr.	-1,7 mia. kr.

Anm. 1: Resultaterne er baseret på scenarier med finansiering ved ændring i offentligt forbrug. Resultater for finansiering gennem indkomstskatter kan findes i afsnit 5.4 samt *Bilag 1 – Øvrige resultater*. Resultaterne er et årligt gennemsnit fra 2028 til 2040 og opgjort i 2025-priser.

- Anm. 2: Der antages en prisovervæltning på 100 pct. ved nedsættelse af moms samt indførelse af afgifter. Ved en lavere prisovervæltning vil klimaeffekterne være mindre.
- Anm. 3: De forbrugsbaserede udledninger består både af de territoriale og de globale udledninger tilknyttet dansk forbrug.
- Anm. 4: Ændringen i husholdningers forbrugsmuligheder beskrives via velfærdsmålet *ækvivalent variation* (EV-målet) i GrønREFORM. EV-målet beskriver den samlede ændring i husholdningers indkomst, priser og formue som følge af den implementerede politik. EV-målet er angivet uden bytteforholdseffekter. Målet er beskrevet nærmere i kapitel 3.
- Anm. 5: Scenarie 1 er inklusive en momsnedsættelse på ikke-alkoholiske drikkevarer.
- Kilde: Klimarådet på baggrund af beregninger i GrønREFORM.

5.1 En direkte overførsel til husholdningerne

Scenarie 2 analyserer effekterne af at overføre midler direkte til husholdningerne

Der findes andre måder end momsnedsættelser, der kan øge husholdningernes købekraft. Forskellige aktører har foreslået udbetaling af en direkte økonomisk overførsel (fx en årlig check eller hæve bundfradrag i indkomstbeskatningen) til husholdningerne som en alternativ måde at øge deres disponible indkomst. Det gjorde regeringen tidligere i år, hvor der blev afsat 4,5 mia. kr. til en fødevarecheck til bestemte grupper.⁴⁷ Fra et økonomisk perspektiv vil en sådan check bidrage mere direkte til formålet om at øge købekraften hos husholdningerne end at differentiere momsen. Det gælder særligt, hvis man kan differentiere checken på baggrund af husholdningernes karakteristika, hvilket ikke er tilfældet i dette scenarie.

I scenarie 2 forudsættes det, at der gives en direkte årlig overførsel til husholdningerne fra 2028 og frem. Scenariet er opsat, sådan at det kan sammenlignes med scenarie 1. I scenarie 1 falder det offentlige forbrug af varer og tjenesteydelser, når indtægterne fra moms falder. Scenarie 2 er konstrueret, så det offentlige forbrug falder lige så meget som i scenarie 1. Til forskel fra scenarie 1 ses her på effekten ved at overføre midler direkte til husholdningerne uden at give en tilskyndelse til ændret forbrugssammensætning gennem ændringer i de relative priser.

Forbruget stiger ligeligt på tværs af varegrupper

Udbetaling af en check til husholdningerne ændrer nærmest ikke forbrugerpriserne. Det skyldes, at der i scenariet ikke ændres på moms eller afgifter på bestemte varer. Der sker en stigning i det samlede privatforbrug på cirka 1 pct., hvilket skyldes den direkte indkomststigning, som husholdningerne får fra den direkte overførsel. Forbruget øges nogenlunde ligeligt på tværs af varegrupper, hvilket stemmer overens med, at de relative priser er uændrede.

En direkte overførsel til husholdningerne øger udledningerne, men mindre end en momsnedsættelse

En direkte overførsel til husholdningerne fører til en stigning i drivhusgasudledninger. De territoriale udledninger stiger i scenarie 2 med 0,04 mio. ton CO₂e årligt i perioden 2028-2040. Det svarer til cirka 0,2 pct. af Danmarks fremskrevne udledninger i 2030.⁴⁸ De samlede forbrugsbaserede udledninger stiger med 0,27 mio. ton CO₂e årligt i scenariet.

Stigningen i udledninger er mindre ved en direkte overførsel end ved momsnedsættelsen. Det skyldes, at en krone brugt på fødevarer i gennemsnit belaster klimaet mere end en krone brugt på andre varer og tjenesteydelser. Og når husholdningerne får en direkte overførsel frem for en momsnedsættelse på fødevarer, vil en mindre del af overførslen blive brugt på fødevarer.

5.2 En forbrugsafgift på klimabelastende fødevarer

I scenariet lægges der afgifter på mejeriprodukter samt svine- og oksekød

Målrettede afgifter er effektive til at sænke drivhusgasudledningerne. Er man interesseret i en klimavinst frem for at øge husholdningernes købekraft, kan man altså lægge en forbrugsafgift på klimabelastende fødevarer. En afgift pålagt fødevarer ud fra deres klimaaftryk vil give forbrugerne et klart signal om at vælge de klimabelastende fødevarer fra til fordel for de mere klimavenlige.

Klimarådet har tidligere anbefalet, at der lægges forbrugsafgifter på klimabelastende fødevarer i analysen *Klimavenlig mad og forbrugeradfærd*.⁴⁹ For at leve op til de officielle, klimavenlige kostråd skal en gennemsnitsborger i Danmark reducere sit forbrug af okse-, lamme-, og svinekød, mejeriprodukter, animalsk fedt og æg.⁵⁰ Oksekød og svinekød er de kødtyper i GrønREFORM, som har det højeste klimaaftryk sammenlignet med kylling og fjerkræ.⁵¹ I dette scenarie pålægges oksekød, svinekød og mejeriprodukter (fx mælk, yoghurt og ost) en forbrugsafgift på baggrund af ovenstående resultater.

Forbrugsafgiften modelleres som en simpel værdibaseret afgift

I scenarie 3 indføres forbrugsafgifter på kød- og mejeriprodukter fra 2028 og frem. I scenariet indføres en afgift med en sats svarende til 10 pct. stigning i priserne på kød- og mejeriprodukter. Det svarer til det procentvise fald i prisen på fødevarer, når momsen halveres i scenarie 1.

I scenarie 3 analyseres en helt simpel afgiftsmodel, hvor afgiften ikke skelner mellem de forskellige varers forskellige klimabelastninger. Ideelt set bør forbrugsafgifter på kød- og mejeriprodukter være så detaljerede, at afgifterne afspejler den præcise klimabelastning af det enkelte fødevarerprodukt. Men her belyses kun en simpel værdibaseret afgift af praktiske hensyn.

Formålet med scenariet er at illustrere, hvilken effekt en forbrugsafgift har på drivhusgasudledningerne.

Scenariet analyserer effekterne af at ændre de relative priser på fødevarer fra et klimaperspektiv ved brug af afgifter. Scenariet er således isoleret set ikke i overensstemmelse med regeringens formål om at sænke leveomkostningerne.

Forbrugsafgifterne reducerer forbruget af kød og mejeriprodukter

Forbrugsafgifterne reducerer forbruget af kød og mejeriprodukter. Det skyldes, at afgiftspåleggelsen fører til prisstigninger. Svine- og oksekød stiger med 9,6 pct. i scenariet som følge af afgiftspåleggelsen. Mejeriprodukter stiger med 9,7 pct.

Afgifterne fører til et fald i det samlede forbrug af fødevarer på 1,3 pct. En del af faldet i forbruget af kød og mejeriprodukter modvirkes af et større forbrug af frugt og grønt samt brød og kornprodukter. Husholdningernes samlede forbrug falder med cirka 0,3 pct. som følge af forbrugsafgifterne på kød og mejeriprodukter.

Forbrugsafgifter reducerer drivhusgasudledningerne

En implementering af forbrugsafgifter medfører et fald i både de territoriale og de forbrugsbaserede udledninger. De territoriale udledninger falder med 0,06 mio. ton CO₂e årligt i perioden 2028-2040 i scenarie 3. Faldet svarer til cirka 0,3 pct. af Danmarks fremskrevne udledninger i 2030 ifølge regeringens seneste fremskrivning.⁵²

De forbrugsbaserede udledninger falder med 0,19 mio. ton CO₂e årligt i perioden 2028-2040. Faldet i begge typer udledninger skyldes især det lavere forbrug af kød- og mejeriprodukter.

Afgiftsprovenuet benyttes til et højere offentligt forbrug

I scenarie 3 stiger indtægterne fra indirekte afgifter med 3,7 mia. kr. i 2028 efter tilpasninger og adfærd. Indtægtsstigningen kommer hovedsageligt fra afgiftsprovenuet fra forbrugsafgiften på kød og mejeriprodukter. Størstedelen af provenuet går i scenariet til et øget offentligt forbrug. Det offentlige forbrug stiger med 3,4 mia. kr. i 2028.

Afgifter på kød og mejeriprodukter alene sænker husholdningers købekraft

Forbrugsafgifter øger priserne for husholdningerne og sænker dermed husholdningernes købekraft. I scenarie 3 falder husholdningernes forbrugsmuligheder med 4,1 mia. kr. årligt som følge af prisstigningerne. Scenariet er dermed ikke i overensstemmelse med formålet i regeringens forslag om at øge husholdningernes købekraft. Klimarådet har tidligere fremhævet, at en forbrugsafgift kan komplementeres af en grøn check eller andre fordelings tiltag for at mindske de fordelingsmæssige konsekvenser.

5.3 En kombination af en forbrugsafgift og momsfjernelse

Scenarie 4 analyserer effekter af at kombinere afgifter og momsnedsættelse

En momsnedsættelse fører til højere drivhusgasudledninger, hvis ændringerne fører til større forbrug af klimabelastende varer. Spørgsmålet er, om de potentielt øgede udledninger ved momsnedsættelse kan afbødes gennem afgifter på særligt klimabelastende varer.

I scenarie 4 kombineres forbrugsafgifter på kød- og mejeriprodukter og nulmoms på frugt og grønt fra 2028 og frem. Afgiften svarer til en 10 pct. prisstigning på kød- og mejeriprodukter som i scenarie 3.

De relative priser ændres, når forbrugsafgifter kombineres med lavere moms

Kombinationen af forbrugsafgifter og nulmoms på frugt og grønt i scenarie 4 fører til et generelt prisfald på tværs af varegrupper på cirka 0,1 pct. Nogle priser stiger, og andre falder. Priserne på frugt og grønt falder med cirka 20 pct. ligesom i scenarie 1 med lavere moms. Priserne på svine- og oksekød stiger med 9,9 pct. ligesom i scenarie 3.

I scenarie 4 stiger forbruget af frugt og grønt mere end i scenarie 1, selv om der er nulmoms på frugt og grønt i begge scenarier. Det skyldes, at prisforskellene for forbrugerne mellem henholdsvis frugt og grønt samt kød og mejeriprodukter er større, når der samtidig lægges en forbrugsafgift på de klimabelastende fødevarer. Det betyder, at husholdningerne i højere grad udskifter kød og mejeriprodukter med frugt og grønt i scenarie 4 end i scenarie 3. Det samlede forbrug af fødevarer falder med 0,2 pct.

Kombination af afgifter og lavere moms fører til drivhusgasreduktioner

I scenarie 4 falder både de territoriale og de forbrugsbaserede udledninger. De territoriale udledninger falder med mellem 0,07 mio. ton CO₂e årligt i perioden 2028-2040. Faldet svarer til cirka 0,3 pct. af Danmarks udledninger i 2030 ifølge regeringens seneste fremskrivning.⁵³

De forbrugsbaserede udledninger falder med 0,06 mio. ton CO₂e årligt. Reduktionerne kommer primært fra forbruget af kød- og mejeriprodukter, der falder med cirka 0,23 mio. ton CO₂e. Disse modvirkes af øgede udledninger fra frugt og grønt på cirka 0,2 mio. ton CO₂e, fordi forbruget af frugt og grønt stiger ved fjernelse af momsen.

Nulmoms på frugt og grønt giver flere territoriale reduktioner end en afgift alene

En kombination af afgifter på kød og mejeriprodukter med nulmoms på frugt og grønt giver færre reduktioner af forbrugsbaserede udledninger sammenlignet med en afgift alene. Kombinationen giver dog større territoriale reduktioner. Det skyldes, at en relativt stor del af kød og mejeriprodukter produceres i Danmark sammenlignet med frugt og grønt. Da kombinationen fører til et større skift fra animalske fødevarer til frugt og grønt, falder de territoriale udledninger dermed mere end ved en afgift alene.

Kombination af afgifter og lavere moms øger forbrugsmulighederne – men mindre end en momsned sættelse alene

I scenarie 4 modvirkes prisstigningen på kød og mejeriprodukter af nulmoms på frugt og grønt. Samlet set øger det husholdningernes forbrugsmuligheder med 1,5 mia. kr. årligt. Det vil sige, at dette scenarie fører til både øget købekraft og drivhusgasreduktioner.

5.4 Følsomhed - Finansiering ved højere indkomstskatter

Finansieringsformen har betydning for udledningerne

Finansiering af momsned sættelsen har betydning for momsned sættelsens effekt på drivhusgasudledningerne. Hvis en momsned sættelse finansieres via højere indkomstskatter frem for et lavere offentligt forbrug, vil det påvirke klimaeffekten (se tabel 5.2).

Tabel 5.2 Resultater for scenarie 1 med to forskellige finansieringsformer (årligt gennemsnit 2028-2040)

Scenarie	Ændring i territoriale udledninger (mio. ton CO ₂ e)	Ændring i forbrugsbaserede udledninger (mio. ton CO ₂ e)	Ændring i priser (alle goder)	Ændring i priser (fødevarer)	Ændring i husholdningernes forbrugsmuligheder	Ændring i offentligt forbrug
Scenarie 1 – Finansieret af lavere offentligt forbrug	0,07 (0,4 pct.)	0,52 (1,1 pct.)	-1,4 pct.	-11,7 pct.	17,2 mia. kr.	-16,9 mia. kr.
Scenarie 1 – Finansieret af indkomstskatter	0,02 (0,1 pct.)	0,19 (0,4 pct.)	-1,5 pct.	-11,6 pct.	1,8 mia. kr.	-0,6 mia. kr.

Anm. 1: Resultaterne er et årligt gennemsnit fra 2028 til 2040.

Anm. 2: Der antages en prisovervæltning på 100 pct. ved nedsættelse af moms samt indførelse af afgifter. Ved en lavere prisovervæltning vil klimaeffekterne være mindre.

Anm. 3: Husholdningers velfærd beskrives via 'velfærds målet' i GrønREFORM. Velfærds målet beskriver den samlede ændring i husholdningers indkomst, priser og formue som følge af den implementerede politik. Målet skal således betragtes som den privatøkonomiske velfærdseffekt.

Kilde: Klimarådet på baggrund af beregninger i GrønREFORM.

Udledningerne stiger mindre ved finansiering med højere indkomstskatter

Forskellen i finansiering påvirker effekten på udledningerne. Hvis momsnedsættelsen finansieres gennem højere indkomstskatter, vil de territoriale udledninger stige med 0,02 mio. ton CO₂e i forhold til basisscenariet. Til sammenligning stiger udledningerne med 0,07 mio. ton ved finansiering via et lavere offentligt forbrug.

De forbrugsbaserede udledninger stiger med 0,19 mio. ton CO₂e årligt, hvis momsnedsættelsen finansieres med højere indkomstskatter. Hvis momsnedsættelsen i stedet finansieres gennem lavere offentligt forbrug, øges de samlede forbrugsbaserede udledninger med 0,52 mio. ton CO₂e om året.

Den offentlige sektor er mindre drivhusgasintensiv end husholdningerne

Der er to grunde til, at udledningerne er højere i scenariet med finansiering gennem et lavere offentligt forbrug, end hvis det finansieres gennem højere indkomstskatter:

- **Ændringer i disponibel indkomst.** Der er lavere udledninger i scenariet med højere indkomstskatter, fordi husholdningernes disponible indkomst falder som følge af tiltaget. Højere indkomstskatter vil isoleret set føre til et fald i det samlede forbrug. Denne effekt opvejes dog af, at priserne på fødevarer falder.
- **Skift mellem offentligt og privat forbrug.** Der er højere udledninger i scenariet med et lavere offentligt forbrug, fordi forbruget flyttes over til husholdningerne. Husholdningernes forbrug fører i gennemsnit til flere udledninger pr. krone sammenlignet med det offentlige. Det skyldes, at der i det offentlige forbrug indgår flere tjenester, som har et lavere klimaaftryk, mens husholdninger efterspørger flere varer, som har et højere klimaaftryk, end tjenester har.

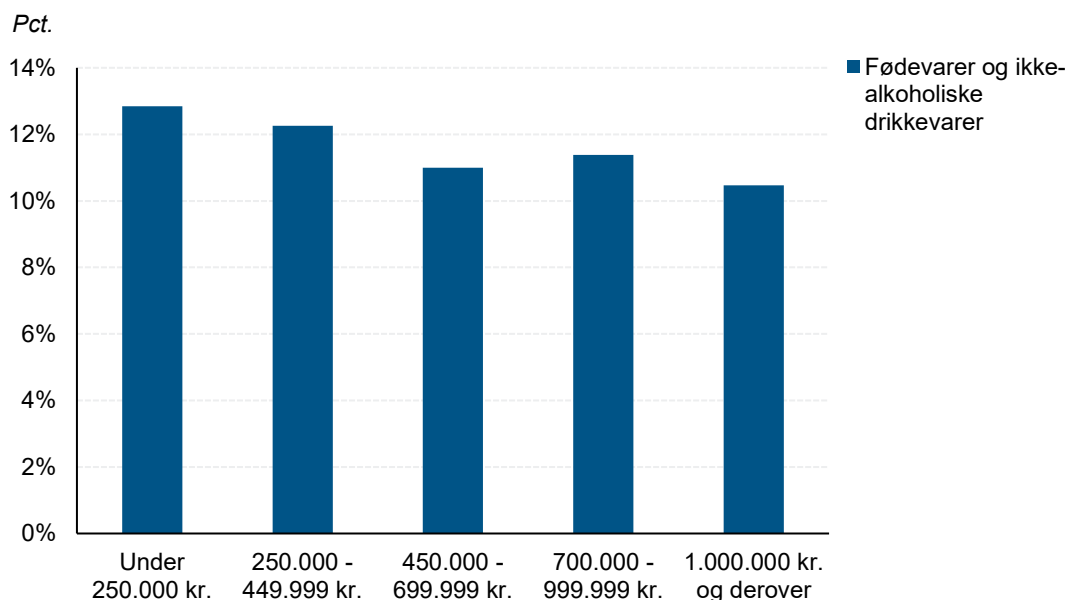
Effekterne ved at tilbageføre afgiftsprovenuet fra klimabelastende fødevarer (scenarie 3 og 4) til husholdningerne gennem lavere indkomstskatter er beskrevet i *Bilag 1 – Øvrige resultater*.

6. Fordelingseffekter

Regeringens formål med at sænke momsen på fødevarer er at mindske leveomkostningerne for danske husholdninger. Klimarådet har ikke beregnet fordelingseffekterne ved en momsnedsættelse. Men data for forbrugsandele indikerer, at en momsnedsættelse på fødevarer især vil sænke leveomkostningerne for husholdninger med lavere indkomster, da disse bruger en lidt større andel af deres forbrug på fødevarer. Af samme grund forventes en afgift på kød og mejeriprodukter at ramme lavindkomstgrupper lidt hårdere.

Fødevarer udgør en større andel af forbruget for lavindkomstgrupper

Fødevarer udgør i gennemsnit 11 pct. af danske husholdningers forbrug. Fødevareforbrugets andel af det samlede forbrug er højere for lavindkomstgrupper. Fødevareforbruget udgør 12-13 pct. af det samlede forbrug for husholdninger med lavere indkomst (se figur 6.1.). Det er mere, end den andel husholdninger med højere indkomster bruger på fødevarer, som er på 10-11 pct.



Figur 6.1 Fødevareforbrugets andel af danske husstandes samlede forbrug i 2024

Anm.: Indkomst er i figuren opgjort som danske husstandes årlige indkomst før skat.

Kilde: Klimarådet på baggrund af Danmarks Statistik.⁵⁴

En momsnedsættelse hjælper lavindkomstgrupper mest

Klimarådet har ikke analyseret fordelingseffekterne ved de fire scenarier præsenteret i denne analyse, men præsenterer her nogle vurderinger af potentielle fordelingseffekter, altså hvordan scenarierne virker på forskellige indkomstgrupper. Nedenstående viser tre forskellige indikatorer for fordelingseffekterne af moms- og afgiftsændringer på fødevarer:

- **Forbrugsandele.** En sænkelse af momsen vil føre til en større besparelse for højindkomsthusholdninger målt i kroner. Det skyldes, at højindkomstgrupperne bruger flere penge på fødevarer sammenlignet med lavindkomstgrupper, selv om andelen af forbruget er mindre. Men en sænkelse af momsen påvirker en større andel af det samlede forbrug for lavindkomstgrupper, og således giver det den største relative besparelse for husholdninger med lavere indkomster. Dette indikerer, at en sænkelse af momsen fører til en omfordeling til fordel for lavindkomstgrupper.

- **Indkomstelasticitet.** Sammenhængen mellem indkomst og fødevareforbruget kan også vurderes via indkomstelasticiteten. Elasticiteten beskriver, i hvilken grad en stigning i indkomst fører til en stigning i fødevarers forbrugsandel. Empirisk estimerede indkomstelasticiteter for fødevarer varierer afhængigt af metode og kilde, men ligger for de fleste fødevarekategorier under 1.⁵⁵ Det betyder, at hvis en husholdnings indkomst stiger med 1 pct., vil stigningen i forbruget af fødevarer typisk stige med mindre end 1 pct. og modsat, hvis indtægten falder med 1 pct. Dette indikerer, at lavere priser på fødevarer giver en omfordeling i retning af mindsket ulighed. Estimerterne varierer dog fra fødevare til fødevare.
- **GINI-koefficient.** En tredje måde at måle effekten på er via GINI-koefficienten. GINI-koefficienten er et fordelingsmål baseret på forskelle i indkomst eller formue i en befolkning. En GINI-koefficient på 0 indikerer total lighed i et samfund. GINI-koefficienten ligger mellem 0 og 1, og et fald i koefficienten betyder således et fald i ulighed. GINI-koefficienten falder ifølge Skatte- og Vækstministeriet med -0,19 procentpoint (det vil sige 0,0019) som følge af momsned sættelsen på fødevarer.⁵⁶ Dermed indikerer denne analyse ligeledes, at en momsned sættelse fører til mindre ulighed.

Samlet set forventes en momsned sættelse derfor at føre til en omfordeling i retning af mindsket ulighed. Omvendt vil en afgiftsstigning på kød og mejeriprodukter føre til større ulighed. Omfanget af omfordelingen er dog usikkert, da det ved brug af alle indikatorer giver ændringer tæt på 0.

Et studie, som analyserer den generelle momssats på tværs af lande, viser, at momsbeskatningen er nogenlunde proportionel med forbruget.⁵⁷ Det vil sige, at en sænkelse af den generelle momssats ikke vil føre til en omfordeling.

Som beskrevet i kapitel 2 viser andre studier, at en kombination af en afgift på nogle fødevarer og momsned sættelse på andre kan konstrueres, så tiltagene har en neutral eller beskeden effekt på husholdningernes økonomi. Det indikerer resultaterne i Klimarådets scenarie 4 også.

Nogle organisationer peger på, at en momsned sættelse ikke er det mest effektive instrument til at mindske ulighed

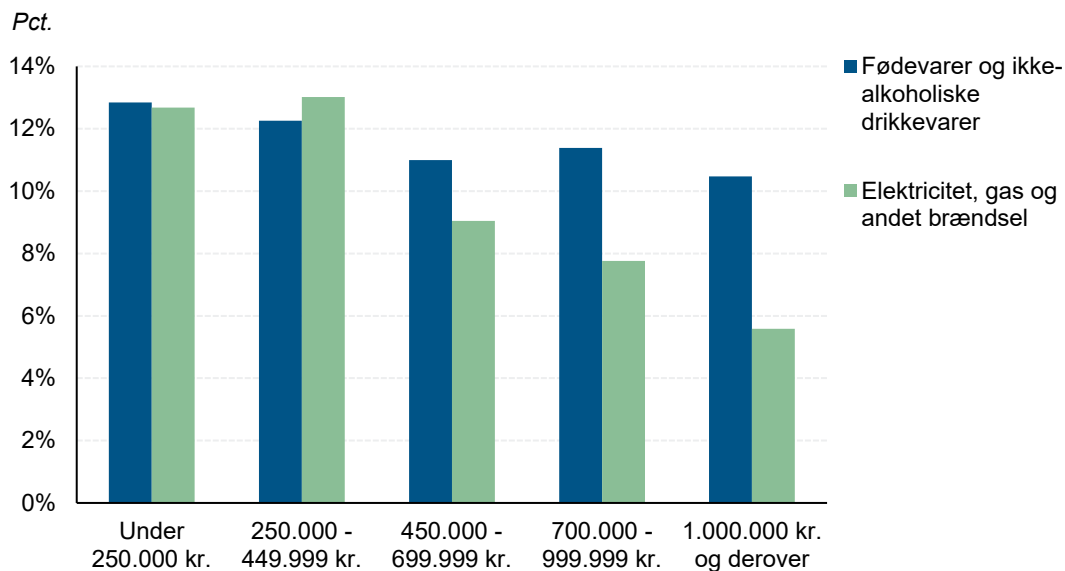
En række organisationer vurderer, at differentieret moms er et ineffektivt instrument til at varetage fordelingshensyn. En analyse fra Skatteministeriet viser, at en ned sættelse af momsen på fødevarer er et relativt dyrt instrument til at støtte lavindkomstgrupper, fordi en betydelig del af momsned sættelsen også tilfalder forbrugere med højere indkomster.⁵⁸ De Økonomiske Råd fraråder differentieret moms og peger på, at støtte til udsatte forbrugere kan målrettes billigere gennem indkomstskatter eller -overførsler. De vurderer desuden, at differentieret moms heller ikke er et fagøkonomisk anbefalelsesværdigt instrument til at forbedre folkesundheden.⁵⁹

Andelene kan sammenlignes med forbruget af elektricitet, gas og andet brændsel

En permanent sænkelse af elafgiften nævnes i debatten om leveomkostninger som et alternativ til at sænke momsen på fødevarer.

Forbruget af elektricitet, gas og andet brændsel udgør cirka den samme andel af forbruget som fødevarer gør for de laveste indkomstgrupper (se figur 6.2). Samtidig udgør fødevarer en større andel af forbruget for højindkomstgrupper end elektricitet, gas og andet brændsel. En sænkelse af afgifter inden for denne forbrugskategori vil altså, alt andet lige, tilgodese lavindkomstgrupper mere relativt til højindkomstgrupper. Der er dog afgiftsfritagelse for dele af elafgiften allerede i dag. Fx betales der kun afgift på den del af husholdningernes elforbrug, der overstiger 4.000 kWh årligt, mens elborejere kan modtage refusion for afgiften. Hvordan husstandene påvirkes af en permanent sænkelse af elafgiften, afhænger således af husstandenes samlede elforbrug.

Det vil kræve en mere dybdegående analyse at konkludere, hvorvidt en permanent sænkelse af elafgiften har større fordelingsmæssige effekter end en sænkelse af momsen på fødevarer. Klimarådet har ikke analyseret klimaeffekten ved en permanent sænkelse af elafgiften, men beskriver de forventede effekter i afsnit 7.4.



Figur 6.2 Forbrugsgruppers andel af danske husstandes samlede forbrug i 2024

Anm.: Indkomst er i figuren opgjort som danske husstandes årlige indkomst før skat.

Kilde: Klimarådet på baggrund af Danmarks Statistik.⁶⁰

7. Usikkerhed og analysens afgrænsninger

Usikkerheder forbundet med analysen er især knyttet til forbrugernes prisfølsomhed, de forbrugsbaserede udledninger samt prisovervæltningen til forbrugerne. Dertil har analysens afgrænsning betydning for analysens resultater.

I dette kapitel beskrives en række usikkerheder forbundet med analysen. Kapitlet beskriver:

- antagelser om forbrugernes prisfølsomhed (afsnit 7.1)
- forbrugsbaserede drivhusgasudledninger (afsnit 7.2)
- prisovervæltning og administrative omkostninger (afsnit 7.3)
- klimaeffekt af tiltag, som ikke indgår i vurderingsnotatet (afsnit 7.4)
- effekt af antagelser om finansiering og afgrænsning (afsnit 7.5).

7.1 Antagelser om forbrugernes prisfølsomhed

Antagelser om prisfølsomhed har betydning for resultaterne i analysens scenarier. Med prisfølsomhed menes, hvor meget forbrugerne ændrer deres forbrug, når priserne stiger eller falder. Det kaldes også en elasticitet, og de anvendte elasticiteter i analysen har direkte betydning for, hvordan ændringer i priserne slår igennem på forbruget og dermed også på drivhusgasudledningerne. I praksis er elasticiteten fx et estimat for, i hvilken grad forbrugerne øger forbruget af frugt og grønt, hvis prisen på frugt og grønt falder.

Scenarierne er baseret på en gennemsnitsforbruger

I GrønREFORM estimeres forbruget for en dansk gennemsnitshusstand. Forbrugernes prisfølsomhed er dermed baseret på samme elasticiteter for alle forbrugere. Modellens resultater repræsenterer dermed gennemsnitlige ændringer i forbruget på tværs af danske husstande.

Forbrugerne kan skifte mellem forbrug af forskellige varer

I GrønREFORM benyttes elasticiteter til at beskrive, hvordan husholdningernes forbrug af andre fødevarer ændrer sig som følge af en prisændring på én bestemt fødevare (substitutionselasticiteter). Boks 3.1 viser en oversigt over de anvendte elasticiteter i modellen.

Det er forbundet med en række usikkerheder, at forbrugerne og varegrupperne er relativt simpelt beskrevet i modellen:

- **Elasticiteterne mellem alle fødevaregrupper er ens.** Dermed ændrer forbruget af varegrupperne sig relativt set på samme måde, hvis prisen på frugt og grønt falder.

Nogle studier finder dog, at følsomheden kan variere på tværs af fødevaregrupper og forbrugere. Studierne finder forskelle i forbrugernes reaktion på prisændringer på et mere detaljeret niveau end varegrupperne i GrønREFORM. Fx viser et studie, at der er forskel på, hvordan forbruget af oksekød, svinekød og brød ændrer sig, når prisen på grøntsager ændrer sig.⁶¹ Studiet illustrerer, at en prisændring på én fødevare kan have forskellige konsekvenser for forbruget af andre fødevarer.

- **Større prisændringer er forbundet med usikkerhed.** Prisfølsomheder forventes ifølge økonomisk teori at være lavere ved høje prisændringer. Det skyldes antagelsen om aftagende marginalnytte. Forventningen er, at jo større en prisændring er, jo mindre ændrer forbruget sig relativt til prisændringen. Det vil sige, at en prisændring på fx 1 pct. måske vil føre til en

ændring i forbruget på 1 pct., men at en prisændring på 20 pct. ikke vil føre til en ændring i forbruget på 20 pct., men kun en mindre ændring. Jo mere prisen på en vare falder, jo relativt mindre stiger forbruget altså.

De prisændringer, som analyseres i denne analyse, er relativt store. Det gælder særligt for priserne på frugt og grønt, som falder med 20 pct. i scenarie 1. Hvis de anvendte elasticiteter i modellen er baseret på studier af mindre prisændringer, kan forbrugsændringerne i modellen være overvurderede. Prisfølsomhederne i GrønREFORM er baseret på et endnu ikke udgivet studie, og derfor har det ikke været muligt at belyse prisvariationen i studiet.

- **Sammenhængen mellem forbruget af forskellige varer varierer på tværs af studier.** I GrønREFORM-modellen betragtes forskellige grupper af fødevarer som substitutter. Det vil sige, at et fald i prisen på frugt og grønt vil føre til et fald i forbruget af andre fødevarer såsom kød, brød og mejeriprodukter, da forbrugerne skifter noget af deres forbrug af andre fødevarer ud med frugt og grønt.

Nogle studier finder dog, at prisændringer kun i begrænset omfang påvirker, hvor meget forbrugerne køber af andre fødevarer, hvis prisen fx falder på frugt og grønt. Tværtimod tyder flere studier på, at frugt og grøntsager i nogle tilfælde bliver spist sammen med kød og andre animalske produkter frem for at erstatte dem. Det vil sige, at der er tale om (delvist) komplementære varer. Dertil finder flere studier en substitutionselasticitet tæt på nul. Studierne indikerer dermed, at en prisreduktion på frugt og grønt har en begrænset effekt på forbruget af fx animalske produkter og omvendt.⁶² Dette gælder især, hvis studierne er foretaget på et mere detaljeret niveau end varegrupperne i GrønREFORM.

- **Ændringer i præferencer over tid.** Scenarierne er ligeledes baseret på danskernes forbrugspræferencer i dag. Hvis danskernes præferencer i fremtiden ændrer sig til fx at være mere følsomme over for prisen på kød, så vil implementeringen af en afgift alt andet lige have en højere klimateffekt.
- **Produktkvalitet.** Når der indføres en momsnedsettelse eller en afgift på fødevarer, kan ændringen i pris føre til skift i den efterspurgte kvalitet af produkter. Dette afspejles ikke i GrønREFORM, fordi modellen arbejder med aggregerede varegrupper. Hvis produkter af forskellig kvalitet også fører til forskellige udledninger pr. krone, bliver dette ikke afspejlet eksplicit i beregningerne. Det gælder også, hvis ændringer i pris fører til ændringer i mængden af madspild.

Studier af ændringer i produktkvalitet som følge af prisændringer viser et sammensat billede af sammenhængen mellem prisændringer og kvalitet.⁶³ Fx finder et studie, at efterspørgslen på økologiske fødevaregrupper stiger for nogle produkter, når prisen på konventionelle varer stiger, mens den falder for andre fødevaregrupper.⁶⁴

En lavere prisfølsomhed fører til mindre effekt på drivhusgasudledninger

Klimarådet har analyseret, hvad en lavere substitutionselasticitet (altså at prisen har mindre betydning for forbrugernes valg) betyder for analysens resultater. Analysen viser, at en lavere substitutionselasticitet fører til både mindre forøgelse af de territoriale og de forbrugsbaserede drivhusgasudledninger ved en reduktion i momsen (scenarie 1), og tilsvarende til en lavere reduktion i udledninger ved en afgift (scenarie 3 og 4), se tabel 7.1. Følsomhedsanalysen og dens resultater er beskrevet nærmere i *Bilag 1 – Øvrige resultater*.

Tabel 7.1 Reduktioner i drivhusgasudledninger i hovedscenariet og følsomhedsanalysen

	Ændring i territoriale udledninger (mio. ton CO ₂ e)		Ændring i forbrugsbaserede udledninger (mio. ton CO ₂ e)	
	Hovedscenarie	Følsomhed	Hovedscenarie	Følsomhed
1. Nulmoms på frugt og grønt (-20 pct.) og halvering af moms på andre fødevarer (-10 pct.)	0,07 (0,4 pct.)	0,06 (0,3 pct.)	0,52 (1,1 pct.)	0,44 (1,0 pct.)
3. Forbrugsafgifter på kød- og mejeri-produkter (+10 pct.)	-0,06 (-0,4 pct.)	-0,04 (-0,2 pct.)	-0,19 (-0,4 pct.)	-0,15 (-0,3 pct.)
4. Forbrugsafgifter på kød- og mejeri-produkter (+10 pct.) og nulmoms på frugt og grønt (-20 pct.)	-0,07 (-0,4 pct.)	-0,03 (-0,1 pct.)	-0,06 (-0,1 pct.)	-0,04 (-0,1 pct.)

Anm. 1: Følsomheden ser på en ændring i substitutionselasticiteten for fødevarer fra 1,1 til 0,3, se boks 3.1.

Anm. 2: Resultaterne er et årligt gennemsnit fra 2028 til 2040 i forhold til basisscenariet.

Kilde: Klimarådet på baggrund af GrønREFORM.

7.2 Forbrugsbaserede drivhusgasudledninger

I analysen opgøres både de territoriale og forbrugsbaserede drivhusgasudledninger. Der er særligt usikkerhed om opgørelsen af de forbrugsbaserede udledninger, og det beskrives nærmere her.

De forbrugsbaserede udledninger er forbundet med usikkerhed

De forbrugsbaserede udledninger er estimeret ved, at resultaterne fra GrønREFORM overføres til en model, som beregner udledningerne i udlandet ved ændringer i danskernes forbrug. Denne model er baseret på emissionsfaktorer fra databasen EXIOBASE. Metoden stemmer i store træk overens med den, der er benyttet til at beregne Danmarks forbrugsbaserede udledninger i *Global Afrapportering 2026* samt af *Ekspertgruppen for Grøn Skattereform*.⁶⁵

I den forbindelse er der grund til at bemærke følgende usikkerheder:

- **Aggregerede varegrupper.** Ved beregning af de forbrugsbaserede udledninger, skal udledningerne fra hele værdikæden indgå i forbrugsaftrykket for den enkelte vare. Fordelen ved at benytte GrønREFORM i denne sammenhæng er, at der sikres konsistens med de territoriale udledninger samt de samlede monetære strømme ind og ud af Danmark. Fordelingen af udledninger på de enkelte varegrupper er dog forbundet med usikkerhed. Det skyldes, at der ikke i alle dele af GrønREFORM indgår en detaljeret fordeling af drivhusgasudledninger. Fx fordeles udledningerne fra landbrugets planteproduktion ligeligt ud på alle landbrugsarealer i modellen, uafhængigt af hvilke afgrøder der produceres på markerne.
- **Arealanvendelse.** Ved beregning af de forbrugsbaserede udledninger indgår arealanvendelse kun delvist i de udenlandske sektorer. Konkret indgår kun ændringer i arealanvendelsen for landbrug, mens udledninger forbundet med fx skovrydning i udlandet ikke indgår i opgørelsen. Inddrages flere arealeffekter vil det alt andet lige føre til højere emissionsfaktorer og dermed en større effekt.

- **Klimapolitik i udlandet.** Udledningerne for udenlandsk produktion, som importeres til Danmark, følger SSP-scenariet *Current policies*, der blandet andet benyttes som ét af flere scenarier af FN's Klimapanel (IPCC). Hvis beregningen tog udgangspunkt i et scenarie, hvor der forventes en mere ambitiøs klimapolitik uden for Danmarks grænser, vil de forbrugsbaserede udledninger være lavere. Dertil vil klimaeffekten af tiltagene være på samme måde være mindre.

7.3 Prisovervæltning og administrative omkostninger

I analysen forudsættes fuld prisovervæltning

I alle scenarierne forudsættes en prisovervæltning på 100 pct. Det vil sige, at hvis momsen fjernes for frugt og grønt, så falder prisen på frugt og grønt i scenarierne med 20 pct., svarende til momssatsen. Dette er valgt for at vise den maksimale effekt af den påtænkte momssænkning på drivhusgasudledningerne.

Graden af prisovervæltning ved regeringens forslag om differentieret moms har været genstand for diskussion. Som beskrevet i afsnit 2.2, vurderes prisovervæltningen ved en momsnedsættelse til at ligge på mellem 66 og 100 pct.⁶⁶ Samtidig vurderer ét studie, at prisovervæltningen ved en afgiftsændring ligger på mellem 90 og 180 pct.⁶⁷

En lavere prisovervæltning på moms vil, alt andet lige, føre til lavere drivhusgasudledninger forbundet med tiltaget. På samme måde vil en højere prisovervæltning ved afgifter føre til højere drivhusgasudledninger.

Administrative omkostninger indgår ikke i modelberegningerne

Administrative omkostninger forbundet med en ændring i momssystemet belyses ikke i analysen. Skatteministeriet har i 2024 estimeret, at en nedsættelse af moms på frugt og grønt til 15 pct. vil føre til administrative omkostninger for erhvervslivet på 270 mio. kr. De administrative omkostninger består blandt andet af omkostninger til bogføring og momsangivelse. Dertil estimerede Skatteministeriet, at der vil være administrative omkostninger til kontrol og vejledning på 70-290 mio. kr. de første år og herefter 15-35 mio. kr. årligt.⁶⁸

En halvering af momsen på fødevarer og nulmoms på frugt og grønt vil formentlig føre til lignende og potentielt højere administrative omkostninger. De øgede omkostninger kan være med til at forklare dele af den lavere prisovervæltning, som er fundet i nogle studier af differentieret moms.⁶⁹

7.4 Klimaeffekt af tiltag, som ikke indgår i vurderingsnotatet

I den offentlige debat om differentieret moms argumenteres der for, at regeringen kan øge husholdningernes købekraft mere effektivt end ved at sænke momsen. Klimarådet har ikke beregnet klimaeffekterne af alternativer til lavere moms på nær en generel overførsel til forbrugerne (se scenarie 2 i afsnit 5.1). I dette afsnit diskuteres potentielle klimaeffekter ved andre mulige tiltag.

Tiltag vil føre til øget forbrug, hvis de øger husholdningernes indkomst

Som alternativ til momssænkelse er der blevet foreslået tiltag, som på anden vis øger husholdningernes disponible indkomst. Fx at hæve indkomstoverførslerne eller at lave en differentieret check til husholdningerne baseret på deres karakteristika.

Klimarådet har ikke analyseret klimaeffekterne af disse specifikke tiltag, men i scenarie 2 gives en direkte overførsel til husholdningerne, som delvist kan informere om effekterne ved sådanne scenarier.

Her øges drivhusgasudledningerne, men de øges mindre end i scenariet med lavere moms. Selv om scenarierne ikke er fuldt sammenlignelige, vil det også være forventningen for andre lignende scenarier, hvor indkomsten øges. Det skyldes, at fødevarer i gennemsnit har en højere klimabelastning end andre varer. Hvis indkomsten øges, vil der være mere forbrug af alle varer, og ikke en substitution over mod fødevarer, som det er tilfældet, når momsen på fødevarer sænkes.

Generel lavere momssats vil øge forbruget af fødevarer mindre

En reduktion af den generelle momssats på alle varer vil være administrativt enklere end at ændre momsen for udvalgte varegrupper. Ud fra resultaterne i denne analyse må det forventes, at en generel sænkelse af momssatsen vil øge drivhusgasudledningerne, da lavere priser generelt fører til højere forbrug. Stigningen i udledninger må dog forventes at være lavere end ved en momsnedsættelse kun på fødevarer, fordi klimaaftrykket fra fødevarer i gennemsnit er højere end fra andre varer.

Klimaeffekten af permanent nedsættelse af elafgiften vurderes at være begrænset

Det er også blevet foreslået permanent at nedsætte elafgiften som alternativ til at sænke momsen. Klimarådet har ikke analyseret klimaeffekterne af at sænke elafgiften for nylig, men effekten vurderes at være begrænset. Det skyldes især, at en stor del af elforbrugene allerede har en permanent lav elafgift. Det gælder blandt andet elforbrug til virksomheder, elforbrug til elbiler og en del af elforbruget til varmepumper i husholdningerne. Derfor vil en permanent nedsættelse af elafgiften kun medføre en begrænset stigning i elforbruget. Desuden er CO₂-intensiteten af Europas strømproduktion gradvis faldende, blandt andet på grund af udbygningen af sol- og vindenergi. Dermed sænkes klimaeffekten af elforbrug også.

7.5 Effekt af antagelser om finansiering og afgrænsning

I dette afsnit diskuteres kort de forventede konsekvenser af valget af afgrænsning og finansieringsform i vurderingsnotatets scenarier.

Finansiering gennem indkomstskatter giver lavere effekter

I hovedscenariet finansieres momsnedsættelsen via et lavere offentligt forbrug. Finansiering med højere indkomstskatter vises som et følsomhedsscenario.

I regeringens udspil finansieres momsnedsættelsen delvist af en nominel fastholdelse (nulregulering) af beløbsgrænser i skattelovgivningen i en toårig periode.⁷⁰ Dette har ikke været muligt at afspejle én til én i analysen, men afhængigt af den øvrige finansiering af tiltaget forventes drivhusgaseffekten af momsnedsættelsen at ligge et sted mellem de to forskellige finansieringsformer.

Omfattes drikkevarer og restauranter, forventes det at øge udledningerne

I denne analyse inkluderes ikke-alkoholiske drikkevarer i momsnedsættelsen. Det vil sige, at prisen på ikke-alkoholiske drikkevarer også reduceres med 10 pct. Drikkevarer står for cirka 8 pct. af udledningerne for danskernes fødevarerforbrug. Hvis momsen på ikke-alkoholiske drikkevarer ikke nedsættes, vil drivhusgasudledningerne forventes at stige mindre, da husholdningernes købekraft øges mindre.

I debatten om en momsnedsættelse nævnes også muligheden for at nedsætte momsen på restaurantbesøg. Klimarådet har ikke analyseret effekterne af denne tilføjelse, men husholdningernes købekraft vil alt andet lige stige. Denne tilføjelse forventes også at føre til en øget udledning.

Ændringer i forbruget af fødevarer påvirker både sundhed og andre miljøeffekter

Den foreslåede nedsættelse af momsens på fødevarer påvirker forbruget af fødevarer. Som beskrevet i kapitel 2, kan en ændring i forbruget som følge af en momsreduktion have betydning for befolkningens sundhed. Sundhedseffekterne værdisættes ikke i notatet.

Andre miljøeffekter, som måtte forekomme ved ændringer i fødevarerforbrugets sammensætning, er ligeledes ikke kvantificeret i vurderingsnotatet.

Hvem har vi talt med?

I arbejdet med notatet har Klimarådet og Klimarådets sekretariat haft drøftelser med en række organisationer og eksperter: DREAM, CONCITO og Jørgen Dejgård Jensen (professor på Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi på Københavns Universitet). DREAM har desuden bistået tilpasninger i GrønREFORM-modellen, så modellen i højere grad har kunne benyttes til analysens formål.

8. Referencer

- ¹ Regeringen, *Det politiske grundlag for firkløverregeringen*, 2026.
- ² Regeringen m.fl., *Aftale om ramme til nedsættelse af moms på fødevarer eller frugt og grønt mellem regeringen og Danmarksdemokraterne, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti, Enhedslisten, Radikale Venstre og Alternativet*, 2026, (<https://fm.dk/media/1ezp3tpo/aftale-om-ramme-til-nedsaettelse-af-moms-paa-foedevarer-eller-frugt-og-groent.pdf>).
- ³ Regeringen, *Det politiske grundlag for firkløverregeringen*, 2026.
- ⁴ Skatteudvalget 2025-26 (2. samling), SAU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 54, 2026, (<https://www.ft.dk/samling/20252/alm.del/sau/spm/54/svar/2216808/3159531.pdf>).
- ⁵ Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2026*, 2026.
- ⁶ Klimarådet, *Klimavenlig mad og forbrugeradfærd*, 2026.
- ⁷ Ekspertgruppen for en grøn skattereform, *Grøn skattereform - Endelig afrapportering*, 2024.
- ⁸ Springmann, M., Dinivitzer, E., Freund, F., Jensen, J. D., & Bouyssou, C. G., *A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe*, 2025, *Nat Food* 6, 161–169; og Larsson, J., Månsson, E., Röös, E., Säll, S., Patterson, E., Elinder, L. S., Nässén, J., & Ejelöv, E., *Cost-neutral food tax reforms for healthier and more sustainable diets*, 2026, *Ecological Economics* 240, 108822.
- ⁹ Skatteministeriet, *Analyse af differentieret moms*, 2024.
- ¹⁰ Finansministeriet, *Aftale om Forårspakke 2.0*, 2009; Finansministeriet, *Aftale om Finansloven for 2012*, 2011; Finansministeriet, *Aftale om Finansloven for 2013*, 2012.
- ¹¹ Finansministeriet, *Aftale om Forårspakke 2.0*, 2009; Finansministeriet, *Aftale om Finansloven for 2012*, 2011; Finansministeriet, *Aftale om Finansloven for 2013*, 2012.
- ¹² Jensen, J. D., Smed, S., Aarup, L., Nielsen, E., *Effects of the Danish saturated fat tax on the demand for meat and dairy products*, 2025, *Public Health Nutrition* 19(17), 3085–3094.
- ¹³ Schmacker, R., & Smed, S., *Sin Taxes and Self-Control*, 2023, *American Economic Journal: Economic Policy* 15(3), 1–34.
- ¹⁴ Schmacker, R., & Smed, S., *Do prices and purchases respond similarly to soft drink tax increases and cuts?*, 2020, *Economics and Human Biology* 37, 100864.
- ¹⁵ Schmacker, R., & Smed, S., *Sin Taxes and Self-Control*, 2023, *American Economic Journal: Economic Policy* 15(3), 1–34; og Rønnow, H. N., Smed, S., Thunström, L., & van't Veld, K., *Measuring heterogeneity of habitualness in consumer behavior*, 2025, *American Journal of Agricultural Economics* 107(4), 1059–1086.
- ¹⁶ Skatteministeriet, *Analyse af differentieret moms*, 2024.
- ¹⁷ Skatteetaten, *Merverdiavgift*, u.d., (<https://www.skatteetaten.no/satser/merverdiavgift/>).
- ¹⁸ Skatteministeriet, *Analyse af differentieret moms*, 2024.
- ¹⁹ Finansdepartementet (NO), *NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats*, 2019.
- ²⁰ Fuest, C., Neumeier, F., & Stöhlker, D., *The Pass-Through of Temporary VAT Rate Cuts: Evidence from German Supermarket Retail*, CESifo, 2021.
- ²¹ De Økonomiske Råd, *Dansk Økonomi, forår 2026*, 2026.
- ²² Schmacker, R., & Smed, S., *Do prices and purchases respond similarly to soft drink tax increases and cuts?*, 2020, *Economics and Human Biology* 37, 100864; og Jensen, J. D., Smed, S., Aarup, L., & Nielsen, E., *Effects of the Danish saturated fat tax on the demand for meat and dairy products*, 2016, *Public Health Nutrition* 19(17), 3085–3094.
- ²³ Schmacker, R., & Smed, S., *Do prices and purchases respond similarly to soft drink tax increases and cuts?*, 2020, *Economics and Human Biology* 37, 100864.
- ²⁴ Springmann, M., Dinivitzer, E., Freund, F., Jensen, J. D., & Bouyssou, C. G., *A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe*, 2025, *Nat Food* 6, 161–169; og Gustavsen, G. W., & Rickertsen, K., *Adjusting VAT rates to promote healthier diets in Norway: A censored quantile regression approach*, 2013, *Food Policy* 42, 88–95; og Larsson, J., Månsson, E., Röös, E., Säll, S., Patterson, E., Elinder, L. S., Nässén, J., & Ejelöv, E., *Cost-neutral food tax reforms for healthier and more sustainable diets*, 2026, *Ecological Economics* 240, 108822.
- ²⁵ Springmann, M., Dinivitzer, E., Freund, F., Jensen, J. D., & Bouyssou, C. G., *A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe*, 2025, *Nat Food* 6, 161–169.
- ²⁶ Gustavsen, G. W., & Rickertsen, K., *Adjusting VAT rates to promote healthier diets in Norway: A censored quantile regression approach*, 2013, *Food Policy* 42, 88–95.
- ²⁷ Larsson, J., Månsson, E., Röös, E., Säll, S., Patterson, E., Elinder, L. S., Nässén, J., & Ejelöv, E., *Cost-neutral food tax reforms for healthier and more sustainable diets*, 2026, *Ecological Economics* 240, 108822.
- ²⁸ Broeks, M. J., Biesbroek, S., Over, E. A. B., van Gils, P. F., Toxopeus, I., Beukers, M. H., & Temme, E. H. M., *A social cost-benefit analysis of meat taxation and a fruit and vegetables subsidy for a healthy*

- and sustainable food consumption in the Netherlands, 2020, BMC Public Health 20, 643; Dogbe, W., & Revoredo-Giha, C., *Nutritional and Environmental Assessment of Increasing the Content of Fruit and Vegetables in the UK Diet*, 2021, Sustainability 13(3), 1076; og Springmann, M., Dinivitzer, E., Freund, F., Jensen, J. D., & Bouyssou, C. G., *A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe*, 2025, Nat Food 6, 161–169.
- ²⁹ Springmann, M., Dinivitzer, E., Freund, F., Jensen, J. D., & Bouyssou, C. G., *A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe*, 2025, Nat Food 6, 161–169.
- ³⁰ Springmann, M., Dinivitzer, E., Freund, F., Jensen, J. D., & Bouyssou, C. G., *A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe*, 2025, Nat Food 6, 161–169; og Larsson, J., Månsson, E., Röö, E., Säll, S., Patterson, E., Elinder, L.S., Nässén, J., Ejelöv, E., *Cost-neutral food tax reforms for healthier and more sustainable diets*, 2026, Ecological Economics 240, 108822.
- ³¹ Springmann, M., Dinivitzer, E., Freund, F., Jensen, J. D., & Bouyssou, C. G., *A reform of value-added taxes on foods can have health, environmental and economic benefits in Europe*, 2025, Nat Food 6, 161–169; og Larsson, J., Månsson, E., Röö, E., Säll, S., Patterson, E., Elinder, L.S., Nässén, J., Ejelöv, E., *Cost-neutral food tax reforms for healthier and more sustainable diets*, 2026, Ecological Economics 240, 108822.
- ³² Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2026*, 2026.
- ³³ Skatteudvalget 2025-26 (2. samling), SAU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 44, 2026, (<https://www.ft.dk/samling/20252/alm.del/sau/spm/44/svar/2216994/3159946.pdf>).
- ³⁴ Stephensen, P., *Velfærdsmål i GrønREFORM*, 2024, (https://dreamgruppen.dk/Media/638445415923408315/velf%C3%A6rdsmaal_i_groenreform.pdf).
- ³⁵ Kirk, J. S., & Hansen, M. K., *Elasticiteter og markedsvilkår i GrønREFORM*, 2023.
- ³⁶ Kirk, J. S., & Hansen, M. K., *Elasticiteter og markedsvilkår i GrønREFORM*, 2023.
- ³⁷ Kirk, J. S. og Hansen, M. K., *Elasticiteter og markedsvilkår i GrønREFORM*, 2023.
- ³⁸ DREAM, *GrønREFORM*, u.d., (<https://dreamgruppen.dk/modeller-og-metoder/groenreform>).
- ³⁹ Klima-, Energi- og forsyningsministeriet, *Klimastatus og -fremskrivning 2025*, 2025.
- ⁴⁰ Energistyrelsen, *Danmarks globale klimapåvirkning - Global- afrapportering*, 2026.
- ⁴¹ Regeringen, *Det politiske grundlag for firkloverregeringen*, 2026.
- ⁴² Fødevarestyrelsen, *Bilag 2. Definitioner (Autorisationsvejledningen)*, (<https://foedevarestyrelsen.dk/lovstof/vejledninger/autorisationsvejledningen/bilag-2-definitioner>).
- ⁴³ Klima-, forsynings- og energiministeriet, *Klimastatus- og fremskrivning 2026*, 2026.
- ⁴⁴ Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2026*, 2026.
- ⁴⁵ Energistyrelsen, *Global Afrapportering 2026*, 2026.
- ⁴⁶ Skatteudvalget 2025-26 (2. samling), SAU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 54, 2026, (<https://www.ft.dk/samling/20252/alm.del/sau/spm/54/svar/2216808/3159531.pdf>).
- ⁴⁷ Regeringen m.fl., *Aftale om fødevarehjælp mellem regeringen, Socialistisk Folkeparti og Enhedslisten*, 2026, (<https://fm.dk/media/b3ijotdn/aftaletekst-for-foedevarehjaelp.pdf>).
- ⁴⁸ Klima-, forsynings- og energiministeriet, *Klimastatus- og fremskrivning 2026*, 2026.
- ⁴⁹ Klimarådet, *Klimavenlig mad og forbrugeradfærd*, 2021.
- ⁵⁰ Klimarådet, *Klimavenlig mad og forbrugeradfærd*, 2021.
- ⁵¹ Concito, *Den Store Klimadatabase version 1.2. – Baggrundsrapport*, 2024.
- ⁵² Klima-, forsynings- og energiministeriet, *Klimastatus- og fremskrivning 2026*, 2026.
- ⁵³ Klima-, forsynings- og energiministeriet, *Klimastatus- og fremskrivning 2026*, 2026.
- ⁵⁴ Danmarks statistik, *FU15: Forbrug efter forbrugsgruppe, samlet indkomst og prisenhed*, 2026, (<https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>).
- ⁵⁵ Bouyssou, C. G., Jensen, J. D., & Yu, W., *Food for thought: A meta-analysis of animal food demand elasticities across world regions*, 2024, Food Policy 122, Article 102581.
- ⁵⁶ Skatteudvalget 2025-26 (2. samling), SAU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 54, 2026, (<https://www.ft.dk/samling/20252/alm.del/sau/spm/54/svar/2216808/3159531.pdf>).
- ⁵⁷ Thomas, A., *Reassessing the regressivity of the VAT*, OECD, 2020.
- ⁵⁸ Skatteministeriet, *Analyse af differentieret moms*, 2024.
- ⁵⁹ De Økonomiske Råd, *Økonomi og Miljø*, 2025.
- ⁶⁰ Danmarks statistik, *FU15: Forbrug efter forbrugsgruppe, samlet indkomst og prisenhed*, 2026, (<https://www.statistikbanken.dk/statbank5a/default.asp?w=1920>).
- ⁶¹ Larsson, J., Månsson, E., Roos, E., Säll, S., Patterson, E., Schäfer Elinder, L., Nässén, J. og Ejelöv, E., *Cost-neutral food tax reforms for healthier and more sustainable diets*, 2026, Ecological Economics 240, 108822.
- ⁶² Blakely, T., Nghiem, N., Genc, M., Mizdrak, A., Cobiac, L., Mhurchu, C. N., Swinburn, B., Scarborough, P., & Cleghorn, C., *Modelling the health impact of food taxes and subsidies with price elasticities: The case for additional scaling of food consumption using the total food expenditure elasticity*, 2020, PLOS ONE 15(3), e0230506; Dogbe, W., & Revoredo-Giha, C., *Nutritional and Environmental*

Assessment of Increasing the Content of Fruit and Vegetables in the UK Diet, 2021, Sustainability 13(3), 1076; Gustavsen, G. W., & Rickertsen, K., *Adjusting VAT rates to promote healthier diets in Norway: A censored quantile regression approach*, 2013, Food Policy 42, 88–95; Harding, M., & Lovenheim, M., *The effect of prices on nutrition: Comparing the impact of product- and nutrient-specific taxes*, 2017, Journal of Health Economics 53, 53–71; Larsson, J., Månsson, E., Röös, E., Säll, S., Patterson, E., Elinder, L. S., Nässén, J., & Ejelöv, E., *Cost-neutral food tax reforms for healthier and more sustainable diets*, 2026, Ecological Economics 240, 108822; og Alexandri, C., Pauna, B., & Saman, C., *Change in Household Demand in the Context of Concerns Regarding the Transition to a Healthy Diet*, 2025, Amfiteatru Economic 27(69), 384.

⁶³ Schröck, R. *Analyse der Preiselastizitäten der Nachfrage nach Biolebensmitteln unter Berücksichtigung nicht direkt preisrelevanten Verhaltens der Verbraucher*, 2013.

⁶⁴ Bunte, F., van Galen, M., Kuiper, E., & Bakker, J., *Limits to growth in organic sales – Price elasticity of consumer demand for organic food in Dutch supermarkets*, LEI, 2007.

⁶⁵ Energistyrelsen, *Danmarks globale klimapåvirkning – Global afrapportering 2026*, 2026; og Ekspertgruppen for Grøn skattereform, *Grøn skattereform – Endelig afrapportering*, 2024.

⁶⁶ Finansdepartementet (NO), *NOU 2019: 11 Enklere merverdiavgift med én sats*, 2019.

⁶⁷ Schmacker, R., & Smed, S., *Do prices and purchases respond similarly to soft drink tax increases and cuts?*, 2020, Economics and Human Biology 37, 100864.

⁶⁸ Skatteministeriet, *Analyse af differentieret moms*, 2024.

⁶⁹ De Økonomiske Råd, *Dansk Økonomi, forår 2026*, 2026.

⁷⁰ Skatteudvalget 2025-26 (2. samling), *SAU Alm.del - endeligt svar på spørgsmål 54*, 2026, (<https://www.ft.dk/samling/20252/almudel/sau/spm/54/svar/2216808/3159531.pdf>).

