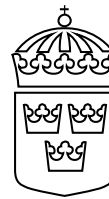


Regeringens proposition

2025/26:55



Tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel

Prop.
2025/26:55

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 20 november 2025

Ulf Kristersson

Elisabeth Svantesson
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att mervärdesskattesatsen på livsmedel tillfälligt sänks från 12 procent till 6 procent. Förslaget medför ändringar i mervärdesskattelagen (2023:200).

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2026 och gälla till och med den 31 december 2027.

Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200)	4
2.2	Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200)	5
3	Ärendet och dess beredning	6
4	Bakgrund och gällande rätt	6
5	Tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel.....	7
6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	10
7	Konsekvensanalys.....	11
7.1	Offentligfinansiella effekter	11
7.2	Effekter för enskilda.....	12
7.2.1	Påverkan på livsmedelspriset	12
7.2.2	Påverkan på hushåll.....	13
7.3	Effekter för företag.....	15
7.4	Effekter för statliga myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna.....	17
7.5	Övriga effekter	18
8	Författningskommentar.....	19
8.1	Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200)	19
8.2	Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200)	19
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel	20
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanserna	21
Utdrag ur	protokoll vid regeringssammanträde den 20 november 2025	22

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2025/26:55

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200).
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200).

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i
mervärdesskattelagen (2023:200)

Härigenom föreskrivs i fråga om mervärdesskattelagen (2023:200)
dels att nuvarande 9 kap. 3 § ska betecknas 9 kap. 19 §,
dels att 9 kap. 2 § och den nya 9 kap. 19 § ska ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 9 kap. 3 § ska sättas närmast före den nya
9 kap. 19 §.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

2 §

Skatt enligt denna lag tas ut med
25 procent av beskattningsunder-
laget om inte annat följer av 3–
18 §§.

Skatt enligt denna lag tas ut med
25 procent av beskattningsunder-
laget om inte annat följer av 4–
19 §§.

3 §

Skatt tas ut med 12 procent av
beskattningsunderlaget för
leverans, unionsinternt förvärv och
import av sådana livsmedel som
avses i artikel 2 i EU:s livsmedels-
förordning, med undantag för

19 §

Skatt tas ut med 6 procent av
beskattningsunderlaget för
leverans, unionsinternt förvärv och
import av sådana livsmedel som
avses i artikel 2 i EU:s livsmedels-
förordning, med undantag för

1. vatten som avses i artikel 6 i dricksvattendirektivet, och
2. spritdrycker, vin och starköl.

Skatt ska dock tas ut med
12 procent av beskattnings-
underlaget för leverans,
unionsinternt förvärv och import av
vatten som tappats på flaskor eller i
behållare som är avsedda för
försäljning.

Skatt ska dock tas ut med
6 procent av beskattnings-
underlaget för leverans,
unionsinternt förvärv och import av
vatten som tappats på flaskor eller i
behållare som är avsedda för
försäljning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2026.
 2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mervärdesskatt som avser beskattningsbara transaktioner för vilka den beskattningsgrundande händelsen inträffat före ikraftträdandet.

2.2 Förslag till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200)

Prop. 2025/26:55

Härigenom föreskrivs i fråga om mervärdesskattelagen (2023:200)

dels att nuvarande 9 kap. 19 § ska betecknas 9 kap. 3 §,

dels att 9 kap. 2 § och den nya 9 kap. 3 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 9 kap. 19 § ska sättas närmast före den nya 9 kap. 3 §.

Lydelse enligt förslaget i avsnitt 2.1 Förslagen lydelse

9 kap.

2 §¹

Skatt enligt denna lag tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget om inte annat följer av 4–19 §§.

19 §

Skatt tas ut med 6 procent av beskattningsunderlaget för leverans, unionsinternt förvärv och import av sådana livsmedel som avses i artikel 2 i EU:s livsmedelsförordning, med undantag för

1. vatten som avses i artikel 6 i dricksvattendirektivet, och
2. spritdrycker, vin och starköl.

Skatt ska dock tas ut med 6 procent av beskattningsunderlaget för leverans, unionsinternt förvärv och import av vatten som tappats på flaskor eller i behållare som är avsedda för försäljning.

Skatt enligt denna lag tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget om inte annat följer av 3–18 §§.

3 §²

Skatt tas ut med 12 procent av beskattningsunderlaget för leverans, unionsinternt förvärv och import av sådana livsmedel som avses i artikel 2 i EU:s livsmedelsförordning, med undantag för

Skatt ska dock tas ut med 12 procent av beskattningsunderlaget för leverans, unionsinternt förvärv och import av vatten som tappats på flaskor eller i behållare som är avsedda för försäljning.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2028.

2. Äldre föreskrifter gäller fortfarande för mervärdesskatt som avser beskattningsbara transaktioner för vilka den beskattningsgrundande händelsen inträffat före ikraftträdandet.

¹ Senaste lydelse 2026:000.

² Senaste lydelse av tidigare 19 § 2026:000.

3 Ärendet och dess beredning

I budgetpropositionen för 2026 (prop. 2025/26:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor, avsnitt 13.19) bedömde regeringen att mervärdesskattesatsen på livsmedel tillfälligt bör sänkas från 12 procent till 6 procent under perioden den 1 april 2026 till och med den 31 december 2027.

Inom Finansdepartementet har promemorian Tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel tagits fram. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag stämmer överens med propositionens. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2025/01687). I denna proposition behandlas promemorians förslag.

Lagrådet

Regeringen föreslår ändringar i mervärdesskattelagen (2023:200) som innebär att mervärdesskattesatsen på livsmedel tillfälligt sänks. Ändringarna är författningstekniskt och även i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande.

4 Bakgrund och gällande rätt

Mervärdesskatten är i stor utsträckning harmoniserad inom EU och regleras huvudsakligen i rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt (mervärdesskattedirektivet). I Sverige har mervärdesskattedirektivet genomförts främst genom mervärdesskattelagen (2023:200), förkortad ML.

Mervärdesskattedirektivet reglerar bl.a. möjligheten att tillämpa olika skattesatser för olika varor och tjänster. Medlemsstaterna ska tillämpa en normalskattesats på lägst 15 procent (artikel 96 och 97 i direktivet). Medlemsstaterna får dessutom tillämpa en eller två reducerade skattesatser som inte understiger 5 procent. Dessa får endast tillämpas på sådana leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som räknas upp i bilaga III till direktivet (artikel 98.1 i direktivet). Sverige tillämpar en normalskattesats på 25 procent och två reducerade skattesatser på 12 respektive 6 procent (9 kap. ML). Enligt första punkten i bilaga III till mervärdesskattedirektivet får en reducerad skattesats tillämpas på bl.a. livsmedel. I Sverige tillämpas skattesatsen 12 procent för livsmedel, med undantag för bl.a. kranvatten och vissa alkoholhaltiga drycker (9 kap. 3 § ML).

5 Tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel

Prop. 2025/26:55

Regeringens förslag

Mervärdesskattesatsen på livsmedel ska sänkas från 12 procent till 6 procent under perioden den 1 april 2026 till och med den 31 december 2027.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

En majoritet av remissinstanserna, däribland *Dagligvaruleverantörerna*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Lantbrukarnas Riksförbund (LRF)*, *Livsmedelsföretagen*, *Näringslivets Skattedelegation*, till vars yttrande *Svenskt Näringsliv* ansluter sig, *PRO*, *Skatteverket*, *Småföretagarnas Riksförbund*, *Svensk Dagligvaruhandel* och *Sveriges konsumenter*, tillstyrker förslaget eller har inte något att invända mot det.

Ekonomistyrningsverket (ESV), *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)*, *Uppsala universitet* och *Visita* avstyrker förslaget. De ifrågasätter åtgärdens effektivitet som finanspolitisk åtgärd och anser, i likhet med bl.a. *Näringslivets Skattedelegation* och *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)*, att andra åtgärder hade varit mer effektiva. Några remissinstanser, bl.a. *Konjunkturinstitutet* och *Uppsala universitet*, ser även en risk för att åtgärden införs för sent och riskerar att förstärka en konjunkturuppgång.

Ett par remissinstanser, bl.a. *ESV* och *Srf konsulterna*, är kritiska till att förslaget innebär ytterligare avsteg från normalskattesatsen. Flera remissinstanser, bl.a. *FAR*, *Konkurrensverket*, *LRF*, *Näringslivets Skattedelegation* och *Småföretagarnas Riksförbund*, för fram att en sänkt mervärdesskatt på endast livsmedel, och inte även på restaurang- och cateringtjänster, kommer att leda till gränsdragningsproblem och snedvridningar mellan dagligvarubutiker och t.ex. restauranger. Vissa remissinstanser, bl.a. *Dagligvaruleverantörerna*, *Livsmedelsföretagen* och *LRF*, anser att mervärdesskatten bör sänkas även på restaurang- och cateringtjänster. Vidare påtalar flera remissinstanser, som *Företagarna* och *Tillväxtverket*, att förslaget leder till en ökad regelbörda och administrativa merkostnader för berörda aktörer. *Konkurrensverket* och *Småföretagarnas Riksförbund* ser en risk för att den ökade administrativa bördan kan slå hårdare mot mindre företag. *Visita* menar att förslaget systematiskt gynnar mindre personalintensiv konsumtion och missgynnar den arbetsintensiva restaurangnäringen samt att de administrativa merkostnaderna för företagen kommer att tränga undan investeringar i personal, kvalitet och produktutveckling. *FAR* ser en påtaglig risk för oavsiktliga redovisningsfel, inte minst eftersom lagstiftningen är tillfällig samtidigt som det kommer att ta tid innan ny praxis och rutiner etableras.

Srf konsulterna menar att förslaget ger mindre seriösa företag incitament att felaktigt registrera sin försäljning som livsmedel. Konkurrensverket och *Sveriges advokatsamfund* påpekar att det kan bli svårt att utöva en effektiv tillsyn över de många verksamheter som berörs av förslaget.

En del remissinstanser, bl.a. Konkurrensverket, LRF och Tillväxtanalys, ser en risk i att sänkningen inte kommer få fullt genomslag på livsmedelspriserna. Vidare framhåller bl.a. Konjunkturinstitutet vikten av att prisgenomslaget följs upp samtidigt som de ser svårigheter med att mäta åtgärdens effekter.

ESV anser att remisstiden borde ha varit längre och menar, i likhet med Konjunkturinstitutet, att remisstiden borde ha avslutats i god tid inför att budgetpropositionen för 2026 överlämnades till riksdagen. *SPF seniorerna* stödjer förslaget men hade hellre sett en sänkning av mervärdesskatten på endast basvaror. *Hjärt-Lungfonden* välkomnar förslaget men föreslår i likhet med bl.a. *Äkta vara Sverige* att mervärdesskatten på livsmedel i stället ska differentieras i syfte att främja hälsosamma matvanor.

Några remissinstanser, bl.a. *Regelrådet*, har synpunkter på konsekvensutredningen.

Synpunkter som gäller förslagets effekter och konsekvensutredningen behandlas främst i konsekvensanalysen, se avsnitt 7.

Skälen för regeringens förslag

Mervärdesskatten är en effektiv skatt som ger upphov till relativt låga samhällsekonomiska kostnader och som därför bör värnas som intäktskälla för staten. När mervärdesskatten sänks på ett område finns risk för att det uppstår gränsdragningsproblem och konkurrenssnedvridningar i förhållande till andra varor och tjänster.

Svensk ekonomi befinner sig i en utdragen lågkonjunktur med hög arbetslöshet. I detta ekonomiska läge är det viktigt att stötta hushållens ekonomi. Hushållens köpkraft har urholkats till följd av den tidigare höga inflationen. Den tidigare höga matprisinflationen och de fortsatt höga matpriserna är särskilt kännbara för hushåll med lägre inkomster som lägger en större andel av sin inkomst på livsmedel.

En tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel bedöms vara en lämplig åtgärd för att stötta hushållens ekonomi. Den bedöms ha en hög sannolikhet att slå igenom nästintill fullt ut på priserna relativt direkt efter sänkningen. Därigenom gynnas samtliga hushåll eftersom utgifterna för livsmedel minskar.

Åtgärden bör vara tillfällig då den syftar till att tillfälligt stötta hushållens ekonomi genom lågkonjunkturen. Som ovan angetts bör också mervärdesskatten värnas som intäktskälla för staten. Därutöver är det mer osäkert hur prisgenomslaget på livsmedel ser ut på längre sikt. Det föreslås därför att mervärdesskatten på livsmedel ska sänkas från 12 procent till 6 procent under en begränsad tid. Tidsperioden 21 månader bedöms vara lämplig.

Regeringen anser i likhet med flera remissinstanser, bl.a. Konjunkturinstitutet, att en viktig del i åtgärden är att prisgenomslaget följs upp för att säkerställa att skattesänkningen kommer hushållen till del i form av lägre livsmedelspriser.

Alternativa åtgärder till att tillfälligt sänka mervärdesskatten på livsmedel skulle kunna vara någon form av stöd till hushållen via budgetens utgiftssida. Sänkt mervärdesskatt på livsmedel bedöms dock vara en relativt enkel åtgärd som snabbt förstärker hushållens ekonomi. Andra alternativa åtgärder skulle kunna vara andra skattesänkningar som kommer hushållen till del. Sänkt mervärdesskatt på livsmedel bedöms dock ha fördelen att i princip samtliga hushåll får en förstärkt ekonomi. Därtill får hushåll med lägre inkomster en större procentuell förstärkning.

Sedan den 1 januari 2012 gäller samma skattesats för livsmedel som för restaurang- och cateringtjänster (9 kap. 5 § ML). Förslaget innebär att olika skattesatser kommer att gälla för livsmedel respektive restaurang- och cateringtjänster. Som flera remissinstanser, bl.a. FAR, Konkurrensverket, Livsmedelsföretagen, LRF, Näringslivets Skattedelegation och Småföretagarnas Riksförbund, för fram kan det leda till att frågor om gränsdragningar och snedvridningar mellan livsmedel och restaurang- och cateringtjänster aktualiseras. I de fall sådana gränsdragningsfrågor uppkommer får dessa avgöras i rättstillämpningen. Tidigare domstolspraxis som berör liknande gränsdragningsfrågor bör kunna vara vägledande i dessa fall. Skatteverket kan också publicera ställningstaganden i rättsliga frågor, vilket ger skattebetalarna förutsättningar att förstå hur Skatteverket tolkar gällande regelverk. Vissa remissinstanser, bl.a. ESV och Srf konsulterna, är kritiska till att förslaget innebär ytterligare avsteg från normalskattesatsen. Flera remissinstanser, bl.a. Företagarna, Konkurrensverket, LRF, Näringslivets Skattedelegation, Småföretagarnas Riksförbund och Tillväxtverket, påtalar även att förslaget leder till en ökad regelbörda och administrativa merkostnader för berörda aktörer. Några remissinstanser, bl.a. Dagligvaruleverantörerna, Livsmedelsföretagen och LRF, anser att mervärdesskatten även bör sänkas på restaurang- och cateringtjänster. Regeringen instämmer i att den olika beskattningen av livsmedel och restaurang- och cateringtjänster kan leda till vissa negativa effekter och dessa lyfts i konsekvensanalysen. Regeringen bedömer sammantaget att förslagets fördelar överväger de negativa effekterna och är inte beredd att nu sänka mervärdesskatten även på restaurang- och cateringtjänster. Regeringen konstaterar vidare att en differentierad mervärdesskatt på livsmedel, som bl.a. föreslås av Hjärt-Lungfonden, kräver ytterligare överväganden och ligger utanför detta lagstiftningsprojekt.

Regelrådet efterfrågar ett förtydligande av om en sänkning av mervärdesskatten även för restaurang- och cateringtjänster har övervägts för att undvika gränsdragningsproblem och tillkommande administrativa kostnader för företag inom restaurangbranschen. Vidare efterfrågar Regelrådet ett resonemang om tänkbara permanenta lösningar eftersom företag ofta uppfattar tillfälliga åtgärder som särskilt betungande. Regeringen vill peka på att förslaget innebär en avvägning mellan t.ex. effektivitet, offentligfinansiella effekter och andra konsekvenser utifrån det definierade syftet. Som redogörs för i bl.a. konsekvensanalysen ingår således de effekter som Regelrådet lyfter i regeringens överväganden om förslaget. Redogörelsen av alternativa åtgärder utgår från olika alternativ som finns för att uppnå syftet med förslaget, dvs. att stötta hushållen i det rådande ekonomiska läget. Regeringen anser därför att redogörelsen av alternativa åtgärder är tillräcklig.

När det gäller synpunkterna från ESV och Konjunkturinstitutet på remisstiden kan regeringen konstatera att samtliga remissinstanser, förutom två, har svarat på remissen och att de mest berörda remissinstanserna har lämnat välmotiverade yttranden. Det är vidare angeläget att den föreslagna lagändringen kan träda i kraft så snart som möjligt. Regeringen anser därför att en remisstid om fyra veckor är motiverad i detta fall och att beredningskravet är uppfyllt.

Förslaget bedöms även vara förenligt med EU-rätten.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen att mervärdesskattesatsen på livsmedel ska sänkas från 12 procent till 6 procent under en begränsad period.

Lagförslag

Förslaget medför ändringar i 9 kap. 2, 3 och 19 §§ mervärdesskattelagen (2023:200).

6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag

Lagändringen ska träda i kraft den 1 april 2026 och ska gälla till och med den 31 december 2027.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för mervärdesskatt som avser beskattningsbara transaktioner för vilka den beskattningsgrundande händelsen inträffat före ikraftträdandet.

Promemorians förslag

Förslaget i promemorian stämmer överens med regeringens.

Remissinstanserna

Majoriteten av remissinstanserna lämnar inte några särskilda synpunkter i denna del.

Srf konsulterna och *Svensk Dagligvaruhandel* för fram att förslaget medför merarbete för företagen i samband med att den tillfälliga sänkningen träder i kraft respektive upphör och har vissa synpunkter på de föreslagna datumen för detta. *Srf konsulterna* anser att förslaget bör träda i kraft den 1 juli 2026, eller ännu hellre den 1 januari 2027, för att ge berörda aktörer tillräckligt med tid för att ställa om. De menar också att ett ikraftträdande vid något av dessa datum skulle förenkla en uppföljning av åtgärden. *Svensk Dagligvaruhandel* påpekar att de föreslagna datumen infaller dagen före skärtorsdagen respektive nyårsdagen och att det innebär betydande administrativa utmaningar för branschen att ställa om skattesatsen just dessa datum. De föreslår därför i stället att lagändringen ska träda i kraft den 30 mars 2026 och gälla till och med t.ex. den 3 eller 11 januari 2028.

Det är angeläget att ändringen träder i kraft så snart som möjligt. Samtidigt behövs, som Srf konsulterna och Svensk Dagligvaruhandel för fram, viss tid för omställning för berörda myndigheter och aktörer. Därutöver måste hänsyn tas till gällande redovisningsperioder för mervärdesskatt. Det är därför inte lämpligt att, som Svensk Dagligvaruhandel föreslår, ändringen träder i kraft vid andra datum än första dagen i en redovisningsperiod. Regeringen föreslår därför att lagändringen ska träda i kraft den 1 april 2026 och gälla till och med den 31 december 2027. Äldre bestämmelser ska dock fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden innan ändringen träder i kraft eller upphör. Det relevanta för vilken skattesats som ska användas blir alltså när den beskattningsgrundande händelsen inträffar. Om den inträffar mellan den 1 april 2026 och den 31 december 2027 blir skattesatsen 6 procent men om den inträffar före eller efter denna period blir skattesatsen 12 procent.

7 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslagetts effekter i den omfattning som bedöms stå i proportion till det aktuella lagstiftningsärendet och med utgångspunkt i relevanta delar av 7 § förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

De offentligfinansiella effekterna till följd av ändrade skatte- och avgiftsregler beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner. Beräkningarna görs i ikraftträdandeårets priser och skattebaser och utgår vanligtvis från att beteendet hos individer och företag inte ändras till följd av förändringarna i skattereglerna. Antagandet om oförändrat beteende ger en god uppskattning av åtgärdernas effekt på kort och medellång sikt. På längre sikt, och för att analysera andra konsekvenser än de offentligfinansiella effekterna, kan ett mer dynamiskt synsätt behöva användas, där skattebaser tillåts påverkas av regeländringen.

Det är värdefullt att reformen följs upp och utvärderas. Eftersom syftet med reformen är att stötta hushållen är det centralt att följa upp att skattesänkningen får genomslag i livsmedelspriserna. Regeringen ger därför bl.a. Konsumentverket i uppdrag att följa och analysera livsmedelsprisernas utveckling. *Regelrådet* anser att konsekvensutredningen bör innehålla vägledande information om hur sådana uppföljningar kan genomföras. Regeringen ser inget behov av att i denna proposition redogöra för hur utvärderingar av livsmedelsprisernas utveckling kan utformas.

7.1 Offentligfinansiella effekter

En tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel från 12 procent till 6 procent mellan den 1 april 2026 och den 31 december 2027 bedöms minska skatteintäkterna med 37,19 miljarder kronor för hela perioden. Den

Prop. 2025/26:55 offentligfinansiella effekten 2026 uppgår till 15,94 miljarder kronor medan den offentligfinansiella effekten 2027 uppgår till 21,25 miljarder kronor, se tabell 1 nedan. Åtgärden ger upphov till en varaktig effekt på -0,24 miljarder kronor.

Tabell 1 Offentligfinansiella effekter vid tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel

Miljarder kronor, fasta priser och baser

	Brutto 2026	Netto 2026	Netto 2027	Netto 2028	Varaktig effekt
Offentligfinansiell effekt	-15,94	-15,94	-21,25	0,00	-0,24

Källa: Finansdepartementet

7.2 Effekter för enskilda

Den tillfälligt sänkta mervärdesskatten på livsmedel syftar till att stötta hushållens ekonomi. För att åtgärden ska komma hushållen till del krävs att den sänkta mervärdesskatten slår igenom på livsmedelspriserna. Tidigare erfarenheter från mervärdesskatteförändringar, i synnerhet för livsmedel, kan ge indikationer på i vilken utsträckning en sänkt mervärdesskatt på livsmedel kan förväntas påverka de priser som hushållen betalar.

7.2.1 Påverkan på livsmedelspriset

År 1996 sänktes mervärdesskatten på livsmedel i Sverige vilket i en granskning från Riksrevisionen (RiR 2018:25) visades ha gett fullt genomslag på livsmedelspriserna på kort sikt. Den stora förändringen av livsmedelspriserna uppmättes redan första kvartalet efter sänkningen, vilket visar att genomslaget i priserna skedde i princip direkt. Även den sänkning av mervärdesskattesatsen på livsmedel som genomfördes i Norge 2001 har i en studie visat sig övervältras helt på de priser som konsumenterna möter, se Incidence and Distributional Effects of Value Added Taxes publicerad i The Economic Journal 2019 (Gaarder). I båda dessa fall visar utvärderingar alltså att priset på livsmedel sjönk i så stor utsträckning att det är rimligt att anta att i princip hela mervärdesskattesänkningen omvandlades till sänkta priser och att detta skedde direkt.

De senaste åren har flera europeiska länder genomfört tillfälliga sänkningar av mervärdesskatten på livsmedel i syfte att mildra de effekter som den höga inflationen haft på levnadskostnaderna. Flera studier som analyserat dessa tillfälliga sänkningar har dragit slutsatsen att mervärdesskattesänkningarna i stor utsträckning övervältrats i lägre priser för konsumenterna. Detta gäller till exempel den sänkning som genomfördes i Polen 2022 på utvalda basvaror och som analyseras i Cutting VAT rate on food products in a high-inflation environment. Does it work out? publicerad i Food Policy 2025 (Jaworski och Olipra). Enligt studien hade den tillfälliga mervärdesskattesänkningen till 95 procent

övervältrats på priserna inom fem månader, efter ett initialt genomslag på 44 till 58 procent. En studie från Europeiska kommissionens forskningsinstitut JRC som undersöker en tillfällig sänkning av mervärdesskatten på några utpekade livsmedelsprodukter i Spanien under första halvåret 2023 (Amores m.fl.) visar också att för flera av varugrupperna var prisgenomslaget i princip fullständigt medan det för andra var något lägre men ändå relativt högt (30–70 %) omedelbart efter mervärdesskattesänkningen. Även den tillfälliga mervärdesskattesänkningen i Portugal på vissa livsmedel mellan 2023 och 2024 gav enligt utvärderingen ett fullt genomslag på livsmedelspriserna direkt efter sänkningen, se The full, persistent, and symmetric pass-through of a temporary VAT cut, publicerad i Journal of Public Economics i augusti 2025 (Bernardino m.fl.).

Såväl de permanenta mervärdesskattesänkningarna som skedde på 90- och 00-talen i Sverige och Norge som de tillfälliga sänkningar som genomförts i Polen, Spanien och Portugal de senaste åren har alltså i studier visat sig ge betydande, och i princip omedelbara, genomslag på livsmedelspriserna. Den sammantagna bedömningen utifrån dessa rapporter är därför att sannolikheten är stor att en tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel slår igenom nästintill fullt ut på priserna relativt direkt och därigenom tillfaller hushållen genom sänkta livsmedelspriser. En tydlig signal om att prisgenomslaget ska följas upp bedöms ytterligare öka sannolikheten att den sänkta skatten slår igenom i livsmedelspriserna relativt direkt efter sänkningen. Att de tillfälliga mervärdesskattesänkningarna och deras påverkan på livsmedelspriset följdes upp av myndigheter och uppmärksammades av medier bedöms enligt studierna ha bidragit till det stora prisgenomslaget i Polen och Portugal. Det finns dock flera faktorer som kan ha påverkat prisgenomslaget varför det finns osäkerheter i bedömningen. Exempelvis kan konkurrenssituationen på marknaden och läget i ekonomin spela en betydande roll.

Flera remissinstanser, bl.a. *Konkurrensverket* och *Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser (Tillväxtanalys)*, ser en risk för att sänkningen inte kommer få fullt prisgenomslag mot bakgrund av den bristande konkurrens som finns i dagligvaruhandeln. *Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU)* påpekar även att företagen kan komma att justera upp sina priser före skattesänkningen. Även regeringen ser dessa risker och ger därför bl.a. Konsumentverket i uppdrag att följa och analysera livsmedelsprisernas utveckling.

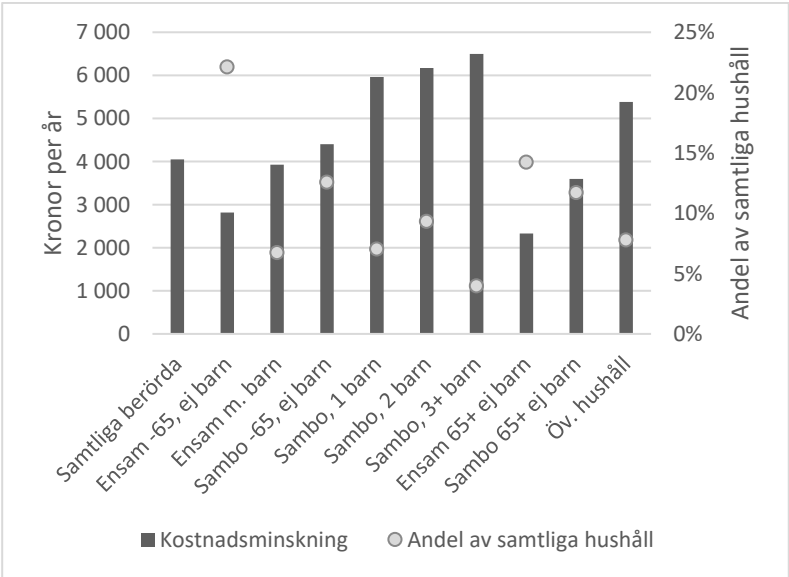
7.2.2 Påverkan på hushåll

Eftersom i stort sett alla hushåll köper livsmedel påverkas de allra flesta hushåll av reformen. Det är dock relativt stora skillnader mellan olika hushållstyper. Vid fullt prisgenomslag minskar matkostnaderna med omkring 5 procent. Konsumentverket beräknar varje år hur mycket ett hushåll kan behöva lägga på livsmedel. Om livsmedelskostnaderna 2025 räknas upp till 2026 års prisnivå skulle förslaget innebära minskade livsmedelskostnader för en familj med två vuxna och två barn 3 och 5 år

med omkring 540 kronor per månad, under de månader som den sänkta mervärdesskatten är i kraft. Motsvarande belopp för ett hushåll med två pensionärer beräknas till omkring 370 kronor per månad.

Figur 7.1 nedan visar genomsnittliga kostnadsminskningar per år för flera olika hushållstyper till följd av sänkt mervärdesskatt på livsmedel från 12 till 6 procent. Hushållseffekterna i figur 7.1 har simulerats i mikrosimuleringsmodellen FASIT där livsmedelskostnaderna utgår från Statistiska centralbyråns (SCB) undersökning Hushållens utgifter (HUT) som senast genomfördes 2021. Sedan dess har matpriserna stigit mer än den genomsnittliga disponibla inkomsten, varför figuren kan antas underskatta effekten något. Beräkningarna baseras på antagandet om att mervärdesskattesänkningen slår igenom fullt ut på priserna och att mervärdesskatten är sänkt under hela året.

Figur 7.1 Genomsnittliga kostnadsminskningar för olika hushållstyper vid antagande om full övervältring i pris
Kronor per år



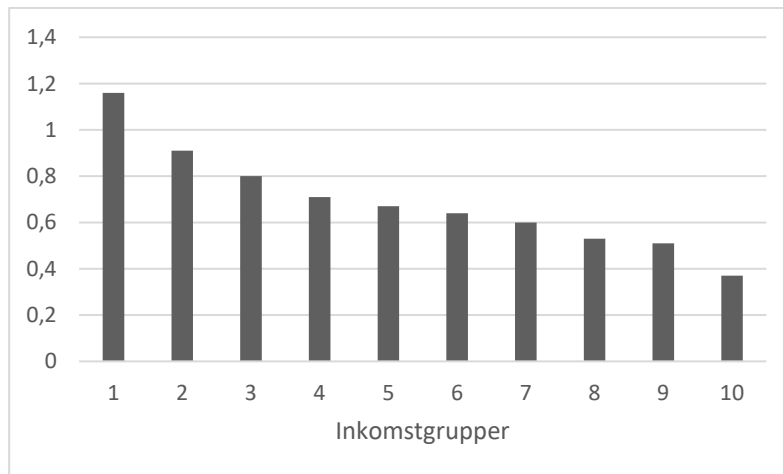
Källa: Beräkningar i mikrosimuleringsmodellen Fasit (grundår 2023 framskrivet till 2026) med data från SCB:s undersökning Hushållens utgifter, HUT, (grundår 2021).
Anm.: Kostnadsminskning redovisas på vänster axel, andel av samtliga hushåll redovisas på höger axel.
Andelen av samtliga hushåll är oviktad. Hushållens olika storlekar påverkar därmed inte andelen. Grunddatat är framskrivet till 2026 men konsumtionsmönstret antas vara detsamma som 2021 vad gäller andelar av den disponibla inkomsten som läggs på respektive utgiftsgrupp.

Hur sänkt mervärdesskatt på livsmedel påverkar individer i olika inkomstgrupper kan också simuleras i FASIT. Även dessa simuleringar utgår från SCB:s undersökning Hushållens utgifter (HUT). I figur 7.2 redovisas hushållens genomsnittliga förändrade köpkraft i relation till deras ekonomiska standard inom olika inkomstgrupper. Figuren visar att hushållens minskade matkostnader i relation till sina inkomster i genomsnitt är större för en familj med lägre inkomster än för en familj med högre inkomster, även om hushåll med högre inkomster lägger mer pengar på livsmedel och därmed får en större kostnadsminskning i kronor.

Vissa remissinstanser, bl.a. *Ekonomistyrningsverket (ESV)*, *Landsorganisationen i Sverige (LO)*, *Näringslivets Skattedelegation* och *PRO*, har synpunkter på att åtgärden inte är fördelningspolitiskt riktad mot grupper som drabbats särskilt av kostnadskrisen och anser att andra åtgärder hade varit mer effektiva. IFAU och *Uppsala universitet* lyfter vidare att hushåll med svag ekonomi kan förväntas öka sin konsumtion medan hushåll med stark konsumtion torde öka sitt sparande i stället. Sammantaget minskar detta förslagets effektivitet som finanspolitisk åtgärd. Några remissinstanser, bl.a. *Konjunkturinstitutet*, LO, PRO och Uppsala universitet, bedömer även att åtgärden är mindre träffsäker för att stimulera konjunkturen eftersom den införs för sent och riskerar att förstärka en konjunkturuppgång. Regeringen vill understryka att syftet med åtgärden är att stötta samtliga hushåll i lågkonjunkturen. Åtgärden är dessutom relativt enkel och bedöms snabbt förstärka alla hushållens ekonomi jämfört med andra alternativ. Det finns stora osäkerheter kring hur konjunkturen utvecklar sig och regeringen följer den noggrant.

Figur 7.2 Förändring av hushållens köpkraft i förhållande till deras ekonomiska standard i olika inkomstgrupper

Procent



Anm.: Beräkningarna är gjorda i mikrosimuleringsmodellen FASIT med inkomstuppgifter för 2023 och hushållens utgifter (HUT) för 2021, framskrivet till 2026. Befolkningen har delats in i tio olika inkomstgrupper efter ekonomisk standard. Ekonomisk standard definieras som hushållens sammanlagda inkomster från arbete, kapital och transfereringar minus direkta skatter, justerat för försörjningsbörda. Källa: SCB och egna beräkningar.

7.3 Effekter för företag

Försäljning av livsmedel sker i flera led med början hos jordbrukarna (producenterna), vidare till beredningsindustrin (leverantörerna) och slutligen via detaljisterna (dagligvaruhandeln) till slutkonsumenter (privatpersoner). Samtliga företag i livsmedelskedjan som säljer livsmedel berörs av förslaget. Det handlar om jordbrukare, partihandlare med försäljning till detaljhandeln, företag inom beredningsindustrin såsom bagerier och mejerier och företag inom dagligvaruhandeln. Även

restaurang- och cateringföretag påverkas av förslaget (se vidare nedan). Enligt SCB:s företagsdatabas (FDB) fanns det år 2024 omkring 5 000 stormarknader, butiker och varuhus med mer än 30 procent livsmedelsförsäljning, omkring 3 500 specialiserade livsmedelsbutiker med minst 50 procent livsmedelsförsäljning, omkring 29 300 restaurang- och cateringföretag, omkring 4 400 partihandlare med livsmedel, omkring 4 000 företag som bedöms påverkas inom beredningsindustrin, omkring 10 800 odlare av grönsaker, spannmål m.m. och omkring 12 500 mjölk- och köttproducenter. Det är möjligt att vissa av dessa företag bedriver flera verksamheter som påverkas av förslaget varför en dubbelräkning i antalet företag kan förekomma. Totalt bedöms alltså en sänkt mervärdesskatt på livsmedel påverka knappt 70 000 företag. *Statens jordbruksverk* anser att det inte är tydligt hur beräkningen av antalet, och vilka, företag inom primärproduktionen som påverkas av förslaget. Regeringen kan konstatera att det saknas detaljerad statistik om företag inom primärproduktionen för att kunna göra en närmare beräkning eller redogörelse av hur många som påverkas av förslaget. Majoriteten av berörda företag är mycket små. I genomsnitt har omkring 60 procent av företagen inte någon anställd medan omkring 2 procent av företagen har över 50 anställda.

Som flera remissinstanser, bl.a. *Näringslivets Skattedelegation*, *Tillväxtverket*, *Företagarna*, *Småföretagarnas Riksförbund*, *Srf konsulterna* och *Visita*, lyfter innebär en tillfälligt förändrad mervärdesskatt ökade administrativa kostnader. För det första uppstår en ökad administrativ kostnad av engångskaraktär för berörda företag då de behöver ställa om i sina redovisningssystem och anpassa sig till den nya mervärdesskattesatsen. När mervärdesskattesatsen återgår till 12 procent behöver företagen återigen ställa om i sina system. För det andra innebär förslaget en administrativ kostnad för de företag som med förslaget behöver hantera ytterligare en skattesats. De flesta berörda företag får inte fler skattesatser att hantera, men för restauranger som förutom restaurangtjänster även säljer mat för avhämtning (hämtmat) innebär förslaget ytterligare en skattesats att hantera. Hämtmat utgör i regel livsmedel och beskattas enligt förslaget med 6 procent medan restaurang- och cateringtjänster fortsatt beskattas med 12 procent mervärdesskatt. Förslaget innebär således att restauranger och cateringföretag får en tillfälligt ökad administrativ kostnad då de behöver hantera ytterligare en skattesats och bedöma vad som är livsmedel och vad som är en restaurang- eller cateringtjänst. I delbetänkandet *Sänkt restaurang- och cateringmoms* (SOU 2011:24) beräknades minskningen av de administrativa kostnaderna för företagen utifrån förslaget att mervärdesskattesatsen på restaurang- och cateringtjänster och livsmedel skulle bli densamma (innan skattesatsen på restaurang- och cateringtjänster sänktes den 1 januari 2012 beskattades livsmedel med 12 procent mervärdesskatt och restaurang- och cateringtjänster med 25 procent mervärdesskatt). Minskningen av de administrativa kostnaderna beräknades då uppgå till i storleksordningen 0,2 miljarder kronor årligen. I dagens penningvärde skulle det motsvara omkring 0,3 miljarder kronor. Det betyder att om samma beräkningsmetod används som i SOU 2011:24 skulle förslaget om sänkt mervärdesskatt på livsmedel innebära en ökad administrativ kostnad för restaurangbranschen med omkring 0,3 miljarder kronor årligen 2026–2027.

Som Konkurrensverket och Småföretagarnas riksförbund lyfter tenderar administrativa kostnader till följd av att företagen fullgör sina skyldigheter enligt skattelagstiftningen och skatteadministrativa rutiner normalt påverka mindre företag relativt mer än större företag. Som framgår ovan är majoriteten av de företag som berörs av förslaget mycket små. *Sveriges advokatsamfund* och Regelrådet efterfrågar att konsekvensanalysen kompletteras med en uppskattning av administrativa kostnader för andra företag än de inom restaurangbranschen. Regeringen anser att det saknas uppgifter för att på ett tillförlitligt sätt bedöma förslagets administrativa kostnader för andra berörda företag. Det har heller inte under remitteringen av förslaget kommit in uppgifter som skulle underlätta en sådan uppskattning.

Under avsnittet Effekter för enskilda görs bedömningen att sannolikheten är stor att en tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel slår igenom nästintill fullt ut på livsmedelspriserna. Generellt sett har livsmedel en låg priselasticitet, vilket innebär att efterfrågan på livsmedel inte förändras särskilt mycket till följd av lägre priser. Det bedöms därför att företagen inte påverkas i någon större utsträckning i detta avseende. I den utsträckning en sänkt mervärdesskatt får till följd att hushållen köper relativt mer svenskproducerade livsmedel skulle förslaget temporärt bidra till målen för Livsmedelsstrategin 2.0. Regelrådet efterfrågar en analys av hur hushållen använder sin ökade disponibla inkomst. Utöver en eventuell något högre efterfrågan på livsmedel, vilket konstaterats ovan, så finns det inget som tyder på att hushållen väljer att fördela det ökade konsumtionsutrymmet annorlunda jämfört med någon annan typ av inkomstförstärkning. En tillfällig sänkning skulle kunna leda till att vissa inköp tidigare- eller senareläggs. Det saknas underlag för att bedöma hur stor en sådan effekt skulle kunna vara. Vid full övervältring i pris bör dock inte företagen påverkas nämnvärt av en sådan förskjutning av inköpstillfällen.

Om den sänkta skatten inte skulle övervältras fullt ut i sänkta priser, kan företagen i livsmedelskedjan på ett mer direkt sätt gynnas genom att deras ekonomiska handlingsutrymme ökar vilket de kan använda till att öka sina vinstmarginaler. Det är svårt att bedöma hur ett eventuellt ökat ekonomiskt handlingsutrymme skulle kunna fördelas mellan aktörerna i livsmedelskedjan. Det beror på flera faktorer, exempelvis konkurrens-situationen på marknaden.

7.4 Effekter för statliga myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Till följd av förslaget bedöms Skatteverket och Tullverket få engångskostnader för informationsinsatser. Även kostnader för kontroller kan uppkomma. Utgångspunkten är att dessa kostnader ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

De allmänna förvaltningsdomstolarna kan tillfälligt påverkas av att det kan tillkomma skatteprocesser. Det bedöms dock vara en mycket begränsad påverkan eftersom förslaget enbart ändrar skattesatsen för livsmedel och inte definitionen av livsmedel. Kostnaderna för de

Prop. 2025/26:55 eventuellt tillkommande processerna bedöms vara marginella och ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.
För övriga myndigheter bedöms förslaget inte ha några effekter.

7.5 Övriga effekter

Skattesänkningen förväntas leda till en sänkning av konsumentpriset på livsmedel, vilket ger en direkt negativ effekt på uppmätt KPI. Förslaget bedöms även stimulera den allmänna efterfrågan i ekonomin, vilket kan leda till en viss motverkande effekt på inflationen. Sammantaget bedöms förslaget leda till en temporärt lägre inflation. När den tillfälligt sänkta mervärdesskatten på livsmedel återställs igen blir dessa effekter de omvända. Konjunkturinstitutet saknar analys av och effekter på inflation. Förslagets närmare effekter på inflation ingår i budgetpropositionen för 2026.

ESV, IFAU, Tillväxtanalys och Srf konsulterna är kritiska till att förslaget innebär ytterligare avsteg från enhetlig mervärdesskattesats. Regeringen instämmer i att förslaget innebär att enhetligheten minskar i mervärdesskattesystemet vilket leder till ökade snedvridningar med minskad samhällsekonomisk effektivitet. I synnerhet innebär den olika beskattningen av livsmedel respektive restaurang- och cateringtjänster att företagens och individernas beteenden snedvrids. Som Visita påpekar gynnar förslaget också mindre personalintensiv konsumtion och missgynnar den arbetsintensiva restaurangnäringen, exempelvis gynnas plattformsföretag för avhämtning framför restauranger. Regeringen bedömer dock att förslagets fördelar sammantaget överväger dess nackdelar.

Som *FAR*, Företagarna, Konkurrensverket, Sveriges advokatsamfund, Visita och Srf konsulterna pekar på riskerar den olika beskattningen av livsmedel och restaurang- och cateringtjänster även leda till medvetna eller omedvetna kringgåenden av reglerna. Effekten är svårbedömd och underlag saknas för att göra en uppskattning. Enligt en tidigare utvärdering av Skatteverket från 2014 efter att mervärdesskatten på restaurang- och cateringtjänster sänktes uppskattades att den olika beskattningen inneburit att företagen betalat omkring 700 miljoner kronor för lite i skatt varje år. Den uppskattningen är dock inte applicerbar i detta fall då mervärdesskattesänkningen är lägre och då den är tillfällig.

Förslaget bedöms sammantaget inte medföra några konsekvenser för sysselsättningen, jämställdheten, miljön, eller kommuner och regioner.

8.1 Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200)

9 kap.

2 § Skatt enligt denna lag tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget om inte annat följer av 4–19 §§.

I paragrafen regleras när mervärdesskatt tas ut med normalskattesatsen 25 procent. Hänvisningen till undantag ändras eftersom nuvarande 3 § byter beteckning till 19 §.

19 § Skatt tas ut med 6 procent av beskattningsunderlaget för leverans, unionsinternt förvärv och import av sådana livsmedel som avses i artikel 2 i EU:s livsmedelsförordning, med undantag för

1. vatten som avses i artikel 6 i dricksvattendirektivet, och
2. spritdrycker, vin och starköl.

Skatt ska dock tas ut med 6 procent av beskattningsunderlaget för leverans, unionsinternt förvärv och import av vatten som tappats på flaskor eller i behållare som är avsedda för försäljning.

I paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 3 §, regleras skattesatsen för livsmedel. Genom ändringar i *första och andra styckena* ändras skattesatsen från 12 till 6 procent.

8.2 Förslaget till lag om ändring i mervärdesskattelagen (2023:200)

9 kap.

2 § Skatt enligt denna lag tas ut med 25 procent av beskattningsunderlaget om inte annat följer av 3–18 §§.

I paragrafen regleras när mervärdesskatt tas ut med normalskattesatsen 25 procent. Hänvisningen till undantag ändras eftersom nuvarande 19 § ändrar beteckning till 3 §.

3 § Skatt tas ut med 12 procent av beskattningsunderlaget för leverans, unionsinternt förvärv och import av sådana livsmedel som avses i artikel 2 i EU:s livsmedelsförordning, med undantag för

1. vatten som avses i artikel 6 i dricksvattendirektivet, och
2. spritdrycker, vin och starköl.

Skatt ska dock tas ut med 12 procent av beskattningsunderlaget för leverans, unionsinternt förvärv och import av vatten som tappats på flaskor eller i behållare som är avsedda för försäljning.

I paragrafen, som i nuvarande lydelse betecknas 19 §, regleras skattesatsen för livsmedel. Genom ändringar i *första och andra styckena* ändras skattesatsen från 6 till 12 procent.

Sammanfattning av promemorian Tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel

I promemorian föreslås att mervärdesskattesatsen på livsmedel tillfälligt sänks från 12 procent till 6 procent. Förslaget medför ändringar i mervärdesskattelagen (2023:200).

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2026 och gälla till och med den 31 december 2027.

Efter remiss har yttranden kommit in från Arbetsförmedlingen, Bokföringsnämnden, Dagligvaruleverantörerna, Ekonomistyrningsverket, FAR, Företagarna, Förvaltningsrätten i Göteborg, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Kommerskollegium, Konjunkturinstitutet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Landsorganisationen i Sverige, Lantbrukarnas Riksförbund, Livsmedelsföretagen, Livsmedelsverket, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Näringslivets Skattedelegation, PRO, Regelrådet, Skatteverket, Småföretagarnas Riksförbund, Srf konsulterna, Statens jordbruksverk, Statistiska centralbyrån, Svensk Dagligvaruhandel, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Konsumenter, Tillväxtverket, Tullverket, Uppsala universitet och Visita.

Därutöver har yttranden kommit in från Edenred Sweden AB, Hjärt-Lungfonden, Skattebetalarnas Förening, SPF Seniorerna, Svensk Handel, Sveriges bagare & konditorer, Äkta vara Sverige samt åtta privatpersoner i ett gemensamt yttrande.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: Näringslivets Regelnämnd, Restaurang-Företagarna, Riksrevisionen och Sveriges Kommuner och Regioner.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 20 november 2025

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Svantesson, Edholm, Waltersson Grönvall, Strömmer, Tenje, Forssell, Slottnér, Wykman, Kullgren, Liljestränd, Bohlin, Carlson, Rosencrantz, Dousa, Larsson, Britz, Mohamsson, Lann

Föredragande: statsrådet Elisabeth Svantesson

Regeringen beslutar proposition Tillfälligt sänkt mervärdesskatt på livsmedel