



**Finansdepartementet**

Skatte- och tullavdelningen, Enheten för  
mervärdesskatt och punktskatter

## Differentierad mervärdesskatt på livsmedel

### Sammanfattning av uppdraget

Det kan finnas skäl att fortsatt hålla nere kostnaderna för hushållens inköp av särskilt nödvändiga livsmedel när den tillfälliga sänkningen av mervärdesskatten på livsmedel upphör att gälla. En utredare ges därför i uppdrag att föreslå en lämplig differentiering av mervärdesskatten på livsmedel. En differentiering av mervärdesskatten på livsmedel innebär att olika skattesatser tillämpas på olika kategorier av livsmedel. I arbetet kan olika aspekter beaktas, exempelvis folkhälsa och beredskap.

Utredaren ska bl.a.

- avgränsa och definiera olika kategorier av livsmedel i syfte att kunna differentiera mervärdesskatten på livsmedel,
- föreslå en lämplig utformning av en differentierad mervärdesskatt på livsmedel som utgår från högst tre olika skattesatser i syfte att hålla nere kostnaderna för hushållens inköp av särskilt nödvändiga livsmedel,
- ta hänsyn till principen om skatteneutralitet, frågor om gränsdragningar, konkurrenssnedvridningar samt de effekter en differentiering får på skatteundandragande och företagens administrativa börda,
- analysera nyttor och kostnader av den föreslagna differentieringen av mervärdesskatten på livsmedel ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och bedöma om den föreslagna differentieringen av mervärdesskatten på livsmedel är samhällsekonomiskt effektiv, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 22 december 2026.

## Bakgrund

### Gällande regler om skattesatser

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 (artiklarna 96 och 97 i direktivet). Medlemsstaterna får dessutom tillämpa högst två reducerade skattesatser som inte understiger 5 procent. Dessa får endast tillämpas på sådana leveranser av varor och tillhandahållanden av tjänster som listas i bilaga III till direktivet (artikel 98.1 i direktivet). Livsmedel, inklusive drycker men exklusive alkoholhaltiga drycker, är en av de kategorier som listas i bilaga III (första punkten). Utöver två reducerade skattesatser får medlemsstaterna även tillämpa en reducerad skattesats som understiger miniminivån på 5 procent (s.k. superreducerad skattesats) och ett undantag med rätt att göra avdrag för mervärdesskatt som betalats i det tidigare ledet (s.k. nollskattesats eller kvalificerat undantag) på vissa av de leveranser av varor och tillhandahållande av tjänster som listas i bilaga III, bl.a. livsmedel (artikel 98.2 i direktivet). Syftet med att tillämpa reducerade skattesatser är att göra vissa varor och tjänster som betraktas som särskilt nödvändiga billigare för slutkonsumenten (se bl.a. EU-domstolens dom *Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej*, C-146/22, EU:C:2023:739, punkt 33).

Sverige tillämpar en normalskattesats på 25 procent och två reducerade skattesatser på 12 respektive 6 procent (9 kap. ML). Skattesatsen 12 procent tillämpas på bl.a. livsmedel. Under perioden den 1 april 2026 till och med den 31 december 2027 tillämpas dock skattesatsen 6 procent på livsmedel. Livsmedel definieras i ML som sådana livsmedel som avses i artikel 2 i EU:s livsmedelsförordning<sup>1</sup>, med undantag för kranvatten och vissa alkoholhaltiga drycker.

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet, i lydelsen enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/1381.

## **EU-rättsliga utgångspunkter för differentierade skattesatser**

EU-domstolen har uttalat att mervärdesskattedirektivet inte utgör hinder för att tillämpa två olika reducerade skattesatser på varor eller tjänster som ingår i samma kategori i bilaga III till mervärdesskattedirektivet eller att selektivt begränsa tillämpningen av dem till att omfatta endast en del av varorna eller tjänsterna i var och en av dessa kategorier (se bl.a. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, C-146/22, punkterna 38 och 39). Det är alltså möjligt för medlemsstaterna att tillämpa olika skattesatser för olika kategorier av livsmedel. En förutsättning för det är dock att principen om skatteneutralitet iakttas. Denna princip innebär i korthet att jämförbara och med varandra konkurrerande varor eller tjänster ska behandlas lika i mervärdesskatteseende (se bl.a. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, C-146/22, punkt 46).

Enligt EU-domstolens praxis är det upp till medlemsstaterna att närmare fastställa vilka av de varor och tjänster som ingår i kategorierna i bilaga III som den reducerade skattesatsen ska tillämpas på. I det avseendet anges i artikel 98.4 i mervärdesskattedirektivet att medlemsstaterna får använda den kombinerade nomenklaturen (KN) för att fastställa exakt vad den berörda kategorin omfattar. EU-domstolen har dock påpekat att användningen av KN endast är ett av flera sätt att fastställa exakt vad respektive kategori omfattar (se bl.a. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej, C-146/22, punkterna 34 och 35).

## **Uppdraget att föreslå en differentiering av mervärdesskatten på livsmedel**

Mervärdesskatten är en effektiv skatt som ger upphov till relativt låga samhällsekonomiska kostnader och som därför bör värnas som intäktskälla för staten. Utgångspunkten bör därför vara enhetlig mervärdesskatt och tillämpning av normalskattesatsen på 25 procent. Lämpligheten av att använda mervärdesskatten som ett styrmedel eller en stödåtgärd beror på åtgärdens träffsäkerhet i förhållande till hur kostsam den är.

Sverige tillämpar sedan den 1 januari 1996 en sänkt mervärdesskatt på livsmedel om 12 procent. Mervärdesskattesänkningen genomfördes för att motverka de fördelningspolitiska effekterna av att ersättningsnivåerna i trygghetssystemen sänktes. En grundläggande tanke med skattesänkningen var att gynna särskilt barnfamiljer och låginkomsttagare som i allmänhet

använder en relativt stor andel av sin hushållsbudget till matinköp.<sup>2</sup> Under perioden den 1 april 2026 till och med den 31 december 2027 sänks mervärdesskatten på livsmedel ytterligare till 6 procent i syfte att stötta hushållen i det rådande ekonomiska läget.<sup>3</sup>

En sänkt mervärdesskatt på samtliga livsmedel innebär en betydande minskning av skatteintäkterna. Eftersom mervärdesskatten bör värnas som intäktskälla för staten är det önskvärt att undersöka alternativ för utformningen av mervärdesskatten på livsmedel, såsom en differentiering.

En differentiering av mervärdesskatten på livsmedel aktualiserar flera frågeställningar. I mervärdesskattelagstiftningen finns det inte några färdiga kategorier av livsmedel. Det finns därför ett behov av att ta fram tydligt avgränsade kategorier av livsmedel som kan ligga till grund för en differentiering. I detta avseende ställer EU-rätten krav på bl.a. att jämförbara varor ska behandlas lika och att någon särbehandling inte får ske baserat på ursprung. En differentiering av mervärdesskatten innebär också administrativa kostnader för företagen när de ska bedöma gränsdragningen mellan olika livsmedel eller mellan livsmedel och restaurang- och cateringtjänster.

Efter att den tillfälliga sänkningen av mervärdesskatten på livsmedel upphör att gälla kan det finnas skäl att fortsatt stötta hushållen. Det är därför även önskvärt att ta fram ett förslag på en differentierad mervärdesskatt på livsmedel, för att hålla nere kostnaderna för hushållens inköp av särskilt nödvändiga livsmedel. I arbetet kan olika aspekter beaktas, exempelvis folkhälsa och beredskap.

Utredaren ska därför

- kartlägga om, och i förekommande fall hur, andra EU-medlemsstater tillämpar differentierade skattesatser på livsmedel,
- avgränsa och definiera olika kategorier av livsmedel i syfte att kunna differentiera mervärdesskatten på livsmedel,
- föreslå en lämplig utformning av en differentierad mervärdesskatt på livsmedel som utgår från högst tre olika skattesatser i syfte att hålla nere kostnaderna för hushållens inköp av särskilt nödvändiga livsmedel,

---

<sup>2</sup> Se prop. 1994/95:150, bet. 1994/95:FiU20, rskr. 1994/95:447.

<sup>3</sup> Se prop. 2025/26:55, bet. 2025/26:SkU9, rskr. 2025/26:158.

- ta hänsyn till principen om skatteneutralitet, frågor om gränsdragningar, konkurrenssnedvridningar samt de effekter en differentiering får på skatteundandragande och företagens administrativa börda,
- analysera nyttor och kostnader av den föreslagna differentieringen av mervärdesskatten på livsmedel ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och bedöma om den föreslagna differentieringen av mervärdesskatten på livsmedel är samhällsekonomiskt effektiv,
- i analysen överväga och föreslå alternativa åtgärder för att stötta hushållen, samt
- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensutredning**

Utredaren ska genomföra och redovisa arbetet i enlighet med förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Utredaren ska även analysera och redovisa förslagens konsekvenser för Skatteverket och andra berörda statliga myndigheter.

### **Genomförande och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska inhämta synpunkter från Livsmedelsverket, Folkhälsomyndigheten och Skatteverket samt vid behov Konsumentverket och andra berörda aktörer.

Utredaren ska beakta relevant EU-rätt och hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, EU och utredningsväsendet.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 22 december 2026.