

Regelrådets uppgift är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Finansdepartementet

Yttrande över förslag sänkt alkoholskatt för alkoholvaror från oberoende småproducenter

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet bedömer att konsekvensutredningen uppfyller kraven i förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar.

Motivering till Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att beskrivningen av de flesta del aspekterna i konsekvensutredningen är tillräcklig tydliga. Vad gäller del aspekten konkurrenspåverkan är den väl beskriven.

Två del aspekter saknas och anses därmed bristfällig. Det handlar om åtgärder för att begränsa förslaget kostnader och andra effekter och hur och när konsekvenserna kan utvärderas.

Regelrådet bedömer att förslaget kan väntas ge positiva effekter för de mindre producenterna och att informationen i konsekvensutredningen talar för att eventuella negativa effekter blir begränsade. Konsekvensutredningen som helhet anses uppfylla kraven.

Innehållet i förslaget

Den 1 juli 2025 infördes svenska regler om nedsatt skatt för öl från oberoende småbryggerier¹.

I denna promemoria föreslås nedsatt alkoholskatt för andra alkoholvaror från oberoende småproducenter.

Skattenedsättningen ska omfatta alkoholvaror producerade av producenter vars årsproduktion uppgår till som mest 100 000 liter vin, 1,5 miljoner liter andra jästa drycker, 25 000 liter mellanklassprodukter eller 1 000 liter ren alkohol för etylalkohol. Producenterna som omfattas av nedsättningen delas in i fem olika kategorier utifrån sin årsproduktion. Alkoholvaror från producenter i kategorin med lägst produktion ges skattenedsättning med 50 procent. Nedsättningen minskar sedan stegvis med 10 procentenheter per kategori.

Förslaget innebär ändringar i lagen (2022:156) om alkoholskatt och i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2026.

¹ Regelrådet yttrade sig över konsekvensutredningen (Fi2024/01482 & RR 2024-180) som bedömdes uppfylla kraven den 28 augusti 2024.

Bedömning av delasppekter

Problembeskrivning och syftet med förslaget

Det anges i promemorian att beskattningen av alkohol är delvis harmoniserad inom EU. Reglerna på EU-nivå är uppdelade på flera olika direktiv, bland annat rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker, nedan kallat alkoholskattedirektivet. I direktivet finns regler om att medlemsstaterna får välja att tillämpa nedsatta skattesatser på drycker producerade av små, oberoende producenter.

Det anges att i juli 2025 infördes svenska regler om nedsatt skatt för öl från oberoende småbryggerier. Syftet var att förbättra de ekonomiska förutsättningarna för små producenter av öl att bedriva sin verksamhet

I budgetpropositionen för 2026 bedömde regeringen att motsvarande nedsättning borde införas även för övriga alkoholhaltiga drycker som produceras av oberoende småproducenter².

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vad som föranlett förslaget och vad som önskas uppnås. Syftet att förbättra ekonomiska förutsättningar är lovvärt men Regelrådet vill samtidigt poängtera att användning av undantag, särskilt utifrån flera skilda nivåer, rimligtvis inte förenklar den administrativa bördan för de berörda företagen.

Regelrådet finner beskrivningen av problem och syfte godtagbar.

Konsekvenser om ingen åtgärd vidtas

Det finns inte något specifikt avsnitt där det beskrivs konsekvenser om ingen åtgärd vidtas.

Regelrådet gör följande bedömning. Det saknas tydlig beskrivning av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas men det framgår att nästan alla andra medlemsstater i EU tillämpar nedsatta skattesatser för små producenter och en möjlig konsekvens borde vara att konkurrenssnackdelen som finns idag kommer att bestå. Det hade varit önskvärt med tydligare beskrivning som kunde ha indikerat en utvecklingstrend framöver om åtgärder inte vidtas. Eftersom det är möjligt att förstå vissa effekter kan beskrivningen anses tillräcklig även om förtydliganden hade varit värdefullt.

Regelrådet finner redovisningen av konsekvenser om ingen åtgärd vidtas godtagbar.

Alternativa lösningar

Det anges i avsnitt 3.3 (sida 15 i promemorian) att det finns flera möjliga utformningar av en nedsättning.

Det anges att nedsättningen för öl från oberoende småbryggerier är utformad på så sätt att producenterna som omfattas av nedsättning ska delas in i fem olika kategorier utifrån sin årsproduktion. Öl från producenter i kategorin med lägst produktion ges skattenedsättning med 50 procent, öl från producenter i kategorin med näst lägst produktion ges

² prop. 2025/26:1 Förslag till statens budget, finansplan och skattefrågor avsnitt 13.17

skattenedsättning med 40 procent, och så vidare. När systemet ska utökas till att omfatta andra alkoholvaror bedöms det lämpligt att ha en liknande utformning. Liksom för öl utgör det en avvägning mellan ett enkelt men oexakt system med bara två nivåer och ett komplext men mer exakt system med många nivåer. Ett system med fem nivåer håller nere nackdelar i form av tröskeeffekter samtidigt som det är relativt lättillämpat för både de skattskyldiga och Skatteverket. Att ha liknande utformning för öl som för andra alkoholvaror minskar även den administrativa bördan och skapar ett mer lättbegripligt system.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslagsställaren förordar samma system som för ölproducenter. Regelrådet har förståelse för att den föreslagna utformningen harmoniseras med den relativt nyligen beslutade utformningen och att det ännu inte har varit möjligt att ordentligt följa upp eller utvärdera konsekvenserna av hur systemet har fungerat för öl från oberoende småbryggerier. Enligt Regelrådet hade det förbättrat konsekvensutredningens kvalitet om den också hade inkluderat indikationer om hur ölproducenter har uppfattat systemet, så här långt, med lägre skattesatser men på bekostnad av differentierad administration beroende på försäljningsvolym. Sammantaget utifrån den begränsade tid som gått sedan ändring för ölproducenter och framtagandet av föreslagen reglering bedöms dock redovisningen vara tillräcklig

Regelrådet finner beskrivningen av alternativa lösningar godtagbar.

Berörda företag

Det uppges i konsekvensutredningen att det primärt finns två grupper av företag som berörs. Vad gäller ekonomiska effekter antas att den sänkta alkoholskatten i huvudsak påverkar producenterna av berörda alkoholdrycker även om alkoholskatten kan betalas in till staten av andra skattskyldiga, främst upplagshavare (se avsnitt 2). Vad gäller administrativa effekter kommer både producenter och aktörer som enbart är skattskyldiga, exempelvis upplagshavare, att påverkas.

Det uppges att förslaget innebär att alkoholhaltiga drycker från oberoende producenter, vars årsproduktion understiger en viss volym, får nedsatt alkoholskatt. Den sänkta alkoholskatten gäller både drycker som säljs via Systembolaget och drycker som säljs genom andra kanaler, exempelvis från importörer direkt till restauranger. Den sänkta alkoholskatten gäller också både drycker från svenska producenter och drycker från producenter i andra länder som säljs i Sverige.

Det uppges att branschen för små producenter av alkoholdrycker, andra än öl, domineras av några få stora producenter. Enligt Systembolagets försäljningsstatistik 2023 fanns det knappt 400 svenska producenter med försäljning av alkoholdrycker, andra än öl, på Systembolaget. Majoriteten av dessa producenter är mycket små och får sänkt alkoholskatt med förslaget medan några få stora producenter vars drycker inte får sänkt alkoholskatt har en marknadsandel på mer än 90 procent. Det redovisas i tabellform³ för skattesatser för respektive alkoholdryck (vin, andra jästa drycker, mellanklassprodukter och etylalkohol) inom de olika produktionsintervallen.

³ Tabell 4.2 sida 25 i promemorian.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår bransch, antal och storlek på berörda företag.

Regelrådet finner beskrivningen av berörda företag godtagbar.

Påverkan på företagens kostnader och intäkter

Det uppges i konsekvensutredningen att de administrativa kostnaderna för de berörda företagen påverkas. Eftersom skattenedsättningen enligt förslaget beror på produktionsvolymen i liter behöver producenter och andra skattskyldiga (se avsnitt 2) följa produktionsvolymen för att kunna betala rätt skatt. För framför allt skattskyldiga som hanterar drycker från flera olika producenter, exempelvis partihandlare, kan det bli många olika produktionsnivåer att följa om flera av dryckerna får nedsatt skatt. Detta innebär en ökning i administrativ börda. Att producenterna behöver rapportera produktionsvolym till Skatteverket bedöms också kunna medföra en viss ökning av de administrativa kostnaderna. Det bedöms inte medföra någon större påverkan på den administrativa bördan för enskilda producenter att behöva uppdatera skattenivåerna i sina system, men kan komma att påverka skattskyldiga som hanterar flera skattesatser i viss utsträckning.

Det uppges att förslagets årliga offentligfinansiella bruttoeffekt på omkring 20 miljoner kronor visar hur mycket alkoholskatten sammantaget minskar för berörda företag.

Det uppges att alkoholskatten syftar till att minska konsumtionen av alkohol genom att öka priset. Grundtanken med alkoholskatten är således att den vältras över i priset mot privatkonsumenten. Graden av prisövervältring kan dock i praktiken variera både mellan företag och över tid. I den mån den sänkta alkoholskatten övervältras i lägre pris, kan det medföra ökad efterfrågan och därigenom ökad försäljningsvolym för berörda företag. Det skulle på sikt också kunna medföra att mindre producenter tar marknadsandelar från större producenter av liknande alkoholdrycker. Det bedöms dock inte möjligt att kvantifiera eventuella volymförändringar, bland annat beroende på att priselasticiteten för exempelvis lokalt, hantverksmässigt producerad cider är svår att bedöma.

Det uppges att i den mån den sänkta alkoholskatten inte övervältras i lägre pris, kan i stället det ekonomiska handlingsutrymmet hos företaget öka. Det ökade ekonomiska handlingsutrymmet kan användas till att öka vinstmarginaler eller investera i verksamheten. Sammantaget bedöms förslaget ha en positiv inverkan på berörda företag.

Det uppges att förslaget även kan stimulera till att fler företag startas, exempelvis genom att fler testar sin affärsidé eller utökar sin hobbyverksamhet till heltid. Det saknas uppgifter för att bedöma hur stor denna positiva effekt på nyföretagandet kan vara. Bedömningen är dock att den samlade effekten på nyföretagandet i ekonomin som helhet är begränsad.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förhoppningen med förslaget är sänkt skatt för små producenter av alkoholhaltiga drycker och därmed ökad inkomst. Det framgår en bedömning att den administrativa bördan ökar och att sammantaget bedöms förslaget ha en positiv inverkan på berörda företag. Samtidigt, som Regelrådet efterfrågade rörande konsekvensutredningen inför förslag om sänkt alkoholskatt från oberoende småbryggerier, kan Regelrådet konstatera att inte heller den här konsekvensutredningen innehåller någon djupare analys eller försök till kvantifiering förslagets påverkan på företagens administrativa kostnader. Trots detta kan förslaget anses efterfrågat och verkar möjliggöra vissa små producenters verksamhet och helheten kan anses tillräcklig.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på företagens kostnader och intäkter godtagbar.

Påverkan på konkurrens

Det uppges i konsekvensutredningen att förslaget innebär att de ekonomiska förutsättningarna förbättras för de producenter av alkoholdrycker som får sänkt alkoholskatt med förslaget. Ur ett konkurrensperspektiv innebär detta samtidigt en relativ försämring för svenska producenter av samma drycker vars drycker inte får sänkt alkoholskatt eller inte får en lika stor sänkning av alkoholskatten. Denna förändring bör dock ses mot bakgrund av att de producenter vars drycker får sänkt alkoholskatt ofta har konkurrenssnackdelar i jämförelse med de större producenterna på marknaden, eftersom de större företagen normalt sett har stordriftsfördelar som gör att kostnaden per producerad liter blir lägre ju större volymer som produceras.

Det uppges att marknaden för små producenter av alkoholdrycker, andra än öl, karaktäriseras av några få stora producenter som står för den absoluta majoriteten av den producerade alkoholdrycken och många betydligt mindre som står för en liten del av produktionen. Vad gäller svenska ciderproducenter är det omkring 90 procent som producerar under 100 000 liter cider per år. Denna hantverksmässigt framställda cider säljs ofta lokalt på restauranger och på de lokala Systembolagsbutikerna eller så finns dryckerna i beställningssortimentet på Systembolaget. Priset för denna cider är betydligt högre än cider från de absolut största svenska ciderproducenterna på Systembolaget. För en hantverksmässigt framställd cider på 33 cl och en alkoholhalt på 4,5 volymprocent kan priset uppgå till omkring 30 kronor medan priset på en motsvarande cider från en av de största svenska producenterna kan uppgå till omkring 16 kronor på Systembolaget. Vid ett antagande om fullt prisgenomslag och en sänkt alkoholskatt med 50 procent innebär förslaget att priset för den hantverksmässigt framställda cidern minskar med 3,2 kronor, inklusive moms.

Den samlade bedömningen uppges vara att alkoholskattesänkningen inte nämnvärt snedvrider konkurrensen mellan mindre producenter vars drycker får sänkt alkoholskatt och producenter vars drycker inte får någon nedsättning alls av skatten. Detta framför allt då drycker från sådana småproducenter utgör en mycket liten andel av marknaden samtidigt som deras produkter även vid full prisövervältring av skattesänkningen är betydligt dyrare än motsvarande lågprisprodukter.

Det uppges att i beräkningskonventionerna antas att en skattesatsförändring för en viss alkoholvara inte ger upphov till någon förändring av annan registrerad alkoholkonsumtion. Bedömning är att även vid detta förslag bör konsumtionen av sådan alkohol som omfattas av förslaget inte påverkas nämnvärt.

Regelrådet bedömer beskrivningen av påverkan på konkurrens som tydlig.

Regelrådet finner beskrivningen av påverkan på konkurrens godtagbar.

Särskilda hänsyn till små och medelstora företag

Förslaget i sig kan anses som en särskild hänsyn till små och medelstora företag och förbättrar förutsättningarna för små producenter.

Regelrådet finner beskrivningen särskilda hänsyn till små och medelstora företag godtagbar.

Åtgärder för att begränsa kostnader och andra negativa effekter

Det finns inte någon beskrivning av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan konstateras att vissa uppgifter kommer att behöva lämnas av företag som vill ha skattenedsättningen. Regelrådet kan å ena sidan konstatera att det kan ligga i företagets eget intresse att lämna dessa uppgifter. Å andra sidan kan det inte anses att frågan om åtgärder för att begränsa förslagets kostnader för företag har beskrivits, i alla fall såvitt Regelrådet kan se. Eftersom det ändå finns en potentiell ökning i administrativa kostnader är detta ett problem. Det hade varit motiverat med en kort beskrivning av hur förslagsställaren ser på denna aspekt.

Regelrådet finner redovisningen av åtgärder för att begränsa förslagets kostnader och andra effekter bristfällig.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det uppges att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2026.

Det uppges att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet.

Det uppges att det är angeläget att förslaget träder i kraft så snart som möjligt, för att kunna förbättra förutsättningarna för små producenter av alkoholvaror. Samtidigt innebär förslaget relativt stora tekniska ändringar i skattesystemet, vilket både de skattskyldiga, Skatteverket och Tullverket behöver anpassa sina rutiner för. Skatteverket och Tullverket kan dock utgå från det befintliga systemet för öl från oberoende småbryggerier. Sammantaget bedöms att ett ikraftträdande den 1 juli 2026 ger både myndigheter och de skattskyldiga tillräckligt med tid att anpassa sina verksamheter och det föreslås därför att ändringarna ska träda i kraft detta datum.

Det uppges att eftersom förslaget medför ändringar i skattesatserna bör de inte ges retroaktiv effekt. Det föreslås därför att äldre bestämmelser fortfarande ska gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Någon sådan regel bedöms dock inte behövas avseende ändringen i skatteförfarandelagen (2011:1244).

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser som är tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Hur och när konsekvenserna kan utvärderas

Det anges i konsekvensutredningen att förslagets konsekvenser inte bedöms vara av sådan omfattning att en större utvärdering är nödvändig. Efter ikraftträdandet kan förslaget utvärderas genom en uppföljning av Regeringskansliet tillsammans med exempelvis relevanta myndigheter eller branschorganisationer för att verifiera att syftet uppnåtts och för att oförutsedda konsekvenser av förslaget ska kunna uppdagas.

Enligt Regelrådet är det inte särskilt tydligt vilket syfte som förslagens konsekvenser är tänkt att följas upp emot. Därutöver borde förslagens påverkan på företagens administrativa kostnader vara värda att utvärdera för att ställa dessa i relation till såväl förslagens utformning som vid utvärdering av förslagens faktiska konsekvenser. Slutligen saknar Regelrådet en bedömning av åtminstone ungefärlig lämplig tidpunkt för att göra någon form av utvärdering. Utifrån dessa medskick bedöms redovisningen vara ofullständig.

Regelrådet finner beskrivningen av hur och när konsekvenserna kan utvärderas bristfällig.

Överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven

Det uppges att beskattningen av alkohol är delvis harmoniserad inom EU. Reglerna på EU-nivå är uppdelade på flera olika direktiv, bland annat rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker, nedan kallat alkoholskattedirektivet. I direktivet finns regler om att medlemsstaterna får välja att tillämpa nedsatta skattesatser på drycker producerade av små, oberoende producenter. För öl och etylalkohol har reglerna funnits under lång tid och för övriga drycker infördes de 2022. De nedsatta skattesatserna får inte understiga 50 procent av standardskatten och får inte tillämpas på företag vars årsproduktion överstiger vissa nivåer – 20 miljoner liter för öl, 100 000 liter för vin, 1,5 miljoner liter för andra jästa drycker (exempelvis cider) och 25 000 liter för mellanklassprodukter (exempelvis portvin). För etylalkohol (sprit) är nivån 1 000 liter ren alkohol per år. När det gäller andra jästa drycker får de nedsatta skattesatserna enbart tillämpas på drycker som uppfyller vissa krav på ingredienser och produktionssätt. För att en producent ska anses vara oberoende krävs att den är juridiskt och ekonomiskt oberoende av andra producenter av samma sort alkoholvara och att den inte producerar på licens. För producenter av andra alkoholvaror än etylalkohol finns även ett krav att den använder lokaler som är fysiskt skilda från andra sådana producenters. För andra alkoholvaror än etylalkohol får medlemsstaterna tillåta att två eller fler småproducenter som samarbetar med varandra räknas som en oberoende liten producent, så länge inte deras totala produktion överstiger maxnivåerna.

Det uppges att inom de ramar som anges i direktivet är medlemsstaterna fria att bestämma nivåerna för nedsättning. De måste dock tillämpas lika för alla producenter av en viss sorts alkoholvara, oavsett var producenten är etablerad. Om exempelvis öl från ett oberoende svenskt bryggeri ges en viss nedsättning måste även öl från oberoende utländska bryggerier av samma storlek ges samma nedsättning. Generellt gäller även att nedsättningen måste tillämpas lika för olika drycker inom en viss kategori av alkoholvaror. Om exempelvis en medlemsstat väljer att tillämpa en nedsatt skatt för whisky, måste motsvarande nedsättning även tillämpas för gin, rom, vodka och andra typer av etylalkohol. För andra jästa drycker är det dock möjligt att begränsa nedsättningen till vissa typer av drycker.

Det uppges att om en medlemsstat väljer att tillämpa nedsatt skatt kopplas nedsättningen till dryckerna, oavsett vem som blir skattskyldig för dem. För en alkoholvara som tillverkas utanför ett skatteupplag blir normalt tillverkaren skattskyldig. För en alkoholvara som har tillverkats i ett annat land och sedan fraktas till Sverige beror skattskyldigheten på förhållandet mellan avsändaren och mottagaren, men det är normalt säljaren, mottagaren eller den som deklarerar tull som blir skattskyldig för skatt i Sverige. I praktiken sker dock nästan all yrkesmässig tillverkning, införsel och import inom det s.k. uppskovssystemet. I det kan vissa godkända aktörer, kallade upplagshavare, utan skatt tillverka och flytta alkoholvaror mellan vissa godkända platser, kallade skatteupplag, enligt ett särskilt förfarande. Varorna förblir obeskattade tills de lämnar uppskovsförfarandet, vilket normalt sker genom att varorna

tas ut ur ett skatteupplag utan att flyttas till ett annat skatteupplag eller vissa särskilt angivna platser. Om exempelvis ett litet oberoende ölbryggeri som är godkänt som upplagshavare tillverkar öl i ett skatteupplag inträder ingen skattskyldighet. Om bryggeriet säljer ölen till en parthandlare som också är godkänd som upplagshavare och flyttar ölen till dennes skatteupplag inträder inte heller någon skattskyldighet. Om parthandlaren sedan säljer ölen till en restaurang som inte är upplagshavare blir parthandlaren skattskyldig när ölen flyttas ur parthandlarens skatteupplag. Det blir i detta fall parthandlaren som får nedsatt alkoholskatt.

Regelrådet finner beskrivningen tillräcklig.

Regelrådet finner beskrivningen av överensstämmelse med EU-rätten och om förslaget går utöver minimikraven godtagbar.

Övrigt som Regelrådet vill framföra

Det uppges i konsekvensutredningen att förslaget bedöms inte nämnvärt påverka totalkonsumtionen av alkohol och därmed inte heller folkhälsan. Bedömningen baseras på att eftersom en ytterst liten andel av alla alkoholdrycker i Sverige får sänkt alkoholskatt är också eventuell påverkan på konsumtionen mycket liten. Det kan illustreras på följande vis. Förslaget bedöms minska intäkterna från alkoholskatt med drygt 0,02 miljarder kronor per år (motsvarar den offentligfinansiella bruttoeffekten per helår). De totala intäkterna från alkoholskatt beräknas för 2026 till 18,3 miljarder. Förslaget innebär således att intäkterna från alkoholskatt minskar med omkring 1 promille.

Det uppges att dessutom bedöms berörda produkter även vid full prisövervältring fortsatt vara betydligt dyrare än motsvarande lågprisprodukter, varför förslaget inte nämnvärt bör påverka prisbilden på marknaden som helhet. Det är också osäkert i vilken mån som förslaget resulterar i lägre priser.

Det uppges att förslaget bedöms inte ha några effekter på vare sig smuggling eller oregistrerad införsel, framför allt p.g.a. att förslaget inte bör påverka prisbilden på marknaden som helhet. Eventuella prissänkningar sker på en mycket begränsad del av marknaden.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 14 januari 2026.

I beslutet deltog Anna-Lena Bohm, ordförande, Helena Fond, Hans Peter Larsson, Roland Sigbladh och Lars Silver.

Ärendet föredrogs av Josefina Brzezinska.



Anna-Lena Bohm
Ordförande



Josefina Brzezinska
Föredragande