Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 26. november 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	25. november 2026
til:	Thérèse BLANCHET, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union
Komm. dok. nr.:	COM(2026) 630 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET Styrkelse af de offentlige finanser gennem en fælles indsats for at mindske skattegab og forbedre regelefterlevelsen

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2026) 630 final.

Bilag: COM(2026) 630 final

EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.11.2026
COM(2026) 630 final

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Styrkelse af de offentlige finanser gennem en fælles indsats for at mindske skattegab og forbedre regelefterlevelsen

{SWD(2026) 1201 final} - {SWD(2026) 1202 final} - {SWD(2026) 1203 final} -
{SWD(2026) 1204 final} - {SWD(2026) 1205 final} - {SWD(2026) 1206 final} -
{SWD(2026) 1207 final} - {SWD(2026) 1208 final} - {SWD(2026) 1209 final} -
{SWD(2026) 1210 final} - {SWD(2026) 1211 final} - {SWD(2026) 1212 final} -
{SWD(2026) 1213 final} - {SWD(2026) 1214 final} - {SWD(2026) 1215 final} -
{SWD(2026) 1216 final} - {SWD(2026) 1217 final} - {SWD(2026) 1218 final} -
{SWD(2026) 1219 final} - {SWD(2026) 1220 final} - {SWD(2026) 1221 final} -
{SWD(2026) 1222 final} - {SWD(2026) 1223 final} - {SWD(2026) 1224 final} -
{SWD(2026) 1225 final} - {SWD(2026) 1226 final} - {SWD(2026) 1227 final} -
{SWD(2026) 1228 final}

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Mind the Gap 2026: Styrkelse af de offentlige finanser gennem en fælles indsats for at mindske skattegab og forbedre regelefterlevelsen

1. Indledning

Europa er nødt til at investere for at styrke sine forsvarskapaciteter, fremskynde digitaliseringen og den grønne omstilling og øge produktiviteten og konkurrenceevnen. De nationale budgetter i mange medlemsstater er imidlertid hårdt pressede, hvilket kun giver et begrænset finanspolitisk råderum til kritiske investeringer([1]) .

Alligevel går der hvert år over 200 mia. EUR i skatteindtægter tabt i EU som anslået på grundlag af skattegab som følge af manglende regelefterlevelse, svarende til omkring 1 % af EU's BNP. Alene for merværdiafgift (moms) beløber dette sig til et anslået tab på ca. 125 mia. EUR eller 9,5 % af det samlede momstilsvar i 2023. For selskabsskat udgør de anslåede tab for medlemsstaterne tilsammen næsten 50 mia. EUR eller 9,2 % af de opkrævede selskabsskatteindtægter([2]). Dette er indtægter, der er skyldige, men som ikke opkræves på grund af visse former for skatteunddragelse, skatteundgåelse, administrative mangler eller utilsigtede fejl. Skattegab som følge af manglende regelefterlevelse er i sagens natur vanskelige at måle, og de foreliggende skøn varierer med hensyn til dækning, metode og grad af usikkerhed([3]). Der er sandsynligvis tale om konservative skøn, da de ikke omfatter alle kategorier af tabte skatteindtægter, f.eks. som følge af grænseoverskridende aggressiv skatteplanlægning eller international overskudsflytning. De viser, at der kan opnås betydelige gevinster ved at investere i både bedre måling og foranstaltninger til at forbedre efterlevelsen af skattereglerne. Inddrivelse af blot en del af disse manglende indtægter ville bidrage til at lette presset på de offentlige finanser og skabe yderligere råderum til investeringer uden at indføre nye skatter eller forhøje eksisterende skattesatser.

En betydelig skyggeøkonomi og komplekse skatteregler gør det vanskeligt, men vigtigt, at forstå, hvad der driver skattegab som følge af manglende regelefterlevelse i hele EU.

---

[1] Landespecifikke oplysninger, metoder og data fremgår af arbejdsdokumenterne fra Kommissionens tjenestegrene SWD(2026) 1201 til SWD(2026) 1228.

[2] Moms og selskabsskat fremhæves her som eksempler, for hvilke der foreligger forholdsvis solide skøn i hele EU. Efterlevelsesgab kan også opstå for andre skatter, herunder almindelig indkomstskat og skatter på personlig formue, men de foreliggende skøn er mere fragmenterede og indgår ikke i de aggregerede tal, der præsenteres her.

[3] På grund af tidsplanerne for offentliggørelse af de nationale datasæt, der ligger til grund for skøn over skattegab, vedrører de seneste tilgængelige skøn i et givet år desuden typisk to-tre år tidligere. Skøn over størrelsen af den ikkeobserverede økonomi i de enkelte medlemsstater ligger på mellem 0,7 % og 25 % af BNP.

I flere medlemsstater undergraver betydelig aktivitet i skyggeøkonomien efterlevelsen af skattereglerne. Stadig mere komplekse skattebestemmelser og grænseoverskridende ordninger kan øge efterlevelsesomkostningerne, føre til fejl eller skatteundgåelse og resultere i, at staten giver afkald på betydelige indtægter. Opfattelsen af skattesystemets retfærdighed og effektivitet samt af den samlede skattebyrde kan påvirke efterlevelsen af skattereglerne. Disse faktorer varierer fra land til land. Effektiv dialog mellem skatteforvaltninger og skatteydere bidrager til at fremme et tillidsfuldt, gennemsigtigt og støttende miljø og forbedrer dermed regelefterlevelsen og styrker det indre markeds funktion, integration og konkurrenceevne.

For at vurdere risiciene for de offentlige finanser er medlemsstaterne nødt til at kende omfanget af deres skattegab som følge af manglende regelefterlevelse. Kvantificering af skattegab som følge af manglende regelefterlevelse og udviklingen over tid er ikke blot en teknisk øvelse, men giver også myndighederne viden om, hvordan de kan forbedre håndhævelses- og efterlevelsesindsatsen. Disse skøn bidrager til at identificere risici, målrette indsatser, fordele ressourcer og forbedre efterlevelsesstrategier. Analyse af skattegab er derfor et strategisk forvaltningsværktøj til at øge de opkrævede indtægter.

Skatteudgifter er politisk betingede skattegab. EU's medlemsstater indberetter årligt ca. 750 mia. EUR i indtægter, som staten giver afkald på som følge af skatteudgifter (hvilket ville svare til 4 % af EU's BNP i 2025), selv om dette tal skal behandles med forsigtighed([4]). Skatteudgifter omfatter f.eks. nedsatte skattesatser, skattefritagelser for visse sektorer, skattegodtgørelser eller andre skatteincitamenter. Det er afgørende at overvåge og evaluere disse skatteudgifter. I modsætning til direkte udgifter bliver skatteudgifter ofte en fast del af skattesystemet med tiden og kan lægge et meget stort pres på de nationale budgetter. Derimod kan målrettede skatteincitamenter – som dem, der anbefales inden for rammerne af aftalen om ren industri eller opsparings- og investeringsunionen – støtte vigtige politikmål såsom innovation eller omstillingen til ren energi. Kommissionens henstilling om skatteincitamenter til støtte for aftalen om ren industri opstiller principper for effektiv udformning af skattegodtgørelser og fremskyndede afskrivninger, herunder en henstilling til medlemsstaterne om regelmæssigt at evaluere effektiviteten af de trufne foranstaltninger([5]).

Moderne, datadrevne skatteforvaltninger er afgørende for at mindske skattegab og forbedre regelefterlevelsen. Mange medlemsstater oplever faldende regelefterlevelse, stigende skattegæld, fragmenterede digitale systemer og stadig mere komplekse grænseoverskridende transaktioner. Håndtering af disse udfordringer kræver fremtidssikre, datadrevne skatteforvaltninger, der er i stand til tidligt at opdage manglende efterlevelse,

[4] Dette tal skal behandles med forsigtighed, da det aggregerer opgørelser fra de enkelte lande fra forskellige år og med forskelligt indhold. Rapporteringen om skatteudgifter varierer i omfang, og referencegrundlagene er så forskellige, at nationale myndigheder afviser at sammenlægge tallene selv på nationalt plan. Nationale skøn over indtægter, som staten giver afkald på, stammer fra GTED.

[5] Commission Recommendation on tax incentives to support the Clean Industrial Deal and in light of the Clean Industrial Deal State aid Framework, C(2025) 4319 final, https://commission.europa.eu/document/download/f4718f39-19cc-42a4-9a9f-48acb824dc4f_en?filename=C_2025_4319_1_EN_ACT_part1_v6.pdf,

fremme frivillig efterlevelse og sikre rettidig inddrivelse af udestående skatte- og afgiftsrestancer. Investeringer i digitale værktøjer, integrerede systemer, databehandling i realtid, styrket kapacitet til skatteopkrævning og -inddrivelse og samarbejde mellem myndigheder er afgørende.

Mind the Gap-meddelelsen og de ledsagende 27 landeoversigter er et strategisk redskab til at forbedre skattesystemerne og efterlevelsen af skattereglerne i hele EU. I sidste ende har initiativet til formål at hjælpe medlemsstaterne med at håndtere skattegab som følge af manglende regelefterlevelse, optimere skatteopkrævningen og stramme styringen af skatteudgifter. Det opfordrer også medlemsstaterne til regelmæssigt at rapportere om, evaluere og rationalisere politisk betingede gab, navnlig hvor skatteudgifter ikke har givet værdi for pengene. Ud over at hjælpe medlemsstaterne med at gennemgå og mindske skattegab og modernisere skatteopkrævningen udnytter dette initiativ de store fordele ved administrativt samarbejde, idet det sætter medlemsstaterne i stand til i fællesskab at sammenligne deres resultater og udveksle bedste praksis inden for rammerne af en fremadskuende reformdagsorden.

I meddelelsen vurderes udfordringer vedrørende skattegab, og der identificeres tiltag til at håndtere dem. For det første vurderes i meddelelsen de udfordringer, som medlemsstaterne står over for, når de måler, overvåger og evaluerer skattegab og som følge heraf søger at integrere den opnåede indsigt i skatteforvaltningens drift som led i bestræbelserne på at styrke digitaliseringen og opkrævningsaktiviteterne. Efterfølgende fremlægges en række tiltag til at håndtere disse udfordringer på både EU-plan og medlemsstatsplan (herunder, hvor det er relevant, på subnationalt plan)([6]). I sidste ende kan en koordineret indsats og tæt samarbejde på alle niveauer føre til en højere grad af efterlevelse, mere effektive skattepolitikker og forbedret indtægtsopkrævning og dermed bidrage til at skabe det finanspolitiske råderum, der er nødvendigt for at støtte strategiske investeringer.

2. Fra måling til integration: en vurdering på EU-plan og medlemsstatsplan

2.1 Måling: Styrkelse af målingen af skattegab som følge af manglende regelefterlevelse

Håndtering af vedvarende skattegab som følge af manglende regelefterlevelse kræver større investeringer i viden, data og analysekapacitet. Selv om et stigende antal medlemsstater foretager skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse, har kun et begrænset antal af dem etableret omfattende programmer for skøn over skattegab, der

[6] I flere medlemsstater er det desuden delstater, regioner eller lokale myndigheder, der opkræver, forvalter og inddriver skatter samt yder skattefradrag.

dækker flere skattetyper([7]). Danmark, Sverige, Italien og Nederlandene har integreret analyse af skattegab i styringen af risici for manglende efterlevelse og anvender resultaterne som grundlag for finanspolitikken, til at identificere risici for manglende efterlevelse, målrette indsatser, fordele ressourcer og vurdere effektiviteten af efterlevelsesstrategier. Andre medlemsstater, bl.a. Frankrig, Polen og Estland, har først for nylig udviklet denne kapacitet eller foretager endnu ikke systematiske skøn over deres skattegab som følge af manglende regelefterlevelse.

Medlemsstaternes erfaringer viser, at omfattende bestræbelser på at foretage skøn over skattegab understøtter bedre resultater med hensyn til efterlevelse. Medlemsstater med veletablerede og veludviklede programmer for skøn over skattegab, såsom Danmark, Italien, Sverige og Nederlandene([8]), har typisk forholdsvis mindre skattegab som følge af manglende regelefterlevelse eller har kunnet nedbringe dem over tid. Nederlandene har f.eks. udvidet sin analytiske værktøjskasse ved at kombinere kontrolresultater med adfærdsforskning. Indsigterne fra denne analyse hjælper skatteforvaltningen med at udforme målrettede forebyggende foranstaltninger og forbedre den frivillige efterlevelse. Danmark har udviklet et avanceret program til måling af efterlevelsen af skattereglerne baseret på omfattende kontroldata, som hjælper med at identificere karakteren af manglende efterlevelse på tværs af brancher. Et centralt element i programmerne i Sverige og andre medlemsstater har været den systematiske anvendelse af stikprøvekontroller og risikobaserede kontroller på tværs af forskellige grupper af skatteydere([9]). Uden at påvise en direkte årsagssammenhæng tyder det på, at regelmæssige skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse kan understøtte mere målrettede strategier for overholdelse af skattereglerne og hjælpe skatteforvaltninger med at identificere risici på et tidligt tidspunkt.

Kommissionen har udviklet, støttet og koordineret en betydelig indsats for at investere i skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse – for indirekte og direkte skatter – på både nationalt plan og EU-plan. Dette er særlig vigtigt for direkte skatter, hvor nationale skøn ofte tager udgangspunkt i forskellige definitioner, metoder, datakilder, dækning af skatteydere og rapporteringsperioder, hvilket begrænser sammenligneligheden, men også skaber muligheder for metodeudveksling. Siden 2021 har en EU-finansieret Fiscalis-projektgruppe arbejdet på at skabe en fælles ramme for skøn over skattegab som følge af

[7] OECD (2024), Tax Administration 2024: Comparative Information on OECD and other Advanced and Emerging Economies, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2d5fba9c-en.

[8] Nederlandene kombinerer undersøgelser blandt kontrollører og kontroldata for bedre at forstå drivkræfterne bag manglende efterlevelse, herunder den rolle, som kompleksitet, manglende viden og fejl begået af rådgivere spiller. Danmark anvender data på sektorniveau og data fra stikprøvekontroller til at vurdere efterlevelsen. I begge tilfælde bidrager disse indsigter til at målrette efterlevelsesindsatsen og understøtte frivillig efterlevelse.

[9] Stikprøvekontroller giver statistisk repræsentative oplysninger om omfanget og karakteren af manglende efterlevelse, mens risikobaserede kontroller anvendes til at identificere og undersøge skatteydere med større sandsynlighed for manglende efterlevelse. Det er vigtigt, at resultaterne af stikprøvekontroller også anvendes til at validere og tilpasse modeller til risikoudvælgelse. Programmer for skøn over skattegab bidrager derfor med viden til andre dele af skatteforvaltningen for at øge effektiviteten af skatteopkrævningen.

manglende regelefterlevelse([10])([11]). Desuden har nogle medlemsstater, såsom Polen([12]) og Slovenien([13]), anvendt instrumentet for teknisk støtte til at styrke deres skøn over selskabsskattegabet som følge af manglende regelefterlevelse.

For indirekte skatter har EU-samarbejdet allerede ført til en fælles metode til at foretage skøn over momsgabet som følge af manglende regelefterlevelse, idet alle medlemsstater deltager i denne EU-dækkende indsats. I 2023 blev momsgabet som følge af manglende regelefterlevelse i EU anslået til 9,5 % af det samlede momstilsvar med betydelige forskelle mellem medlemsstaterne, og flere lande har registreret forbedringer over tid([14]). Ud over at undersøge gabets nuværende niveau afspejler vurderingen af ændringer over tid den nationale indsats for at forbedre efterlevelsen og gør det muligt for myndighederne at vurdere effektiviteten af de trufne foranstaltninger. Digital indberetning, onlinekasseapparater, forhåndsudfyldte momsangivelser og andre digitale værktøjer kan forbedre sporbarheden og efterlevelsen. Kommissionen er også i færd med at udvikle, afprøve og undersøge sine metoder til at foretage skøn over punktafgiftsgab, støttet af en særlig gruppe af eksperter fra over 20 medlemsstater, der skal udveksle metodemæssige erfaringer og vurdere, hvordan skønnene bedre kan understøtte det praktiske arbejde (se også afsnit 3.1).

Der arbejdes fortsat på at opbygge kapaciteten til at foretage skøn over selskabsskattegab som følge af manglende regelefterlevelse i hele EU i en kontekst, hvor selskabsbeskatningen er under udvikling. Kommissionen har udviklet en ny makroøkonomisk metode til at udlede selskabsskattegabet som følge af manglende regelefterlevelse ved hjælp af nationalregnskabsdata og skøn over den ikkeobserverede økonomi, som udarbejdes af nationale statistikkontorer, hvorved der tilvejebringes en fælles ramme for skøn over selskabsskattegab som følge af manglende regelefterlevelse på tværs af medlemsstaterne. De seneste skøn tyder på et gennemsnitligt gab på ca. 9,2 % af indtægterne fra opkrævet selskabsskat i 25 medlemsstater, selv om andelen varierer betydeligt fra land til land, og ændringer fra år til år bør fortolkes med forsigtighed. Metoden tager imidlertid ikke højde for indtægtstab som følge af grænseoverskridende aggressiv skatteplanlægning eller international overskudsflytning, eftersom nationalregnskaber generelt afspejler overskud, efter at grænseoverskridende overskudsfordeling har fundet sted. Analyse af sådanne

[10] Yderligere oplysninger: Europa-Kommissionen: Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion (2025). Towards a common approach to tax gap estimation in the EU: Fiscalis Project Group 008 – Final report, Den Europæiske Unions Publikationskontor, https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] I 2026 er projektet gået ind i sin anden runde. De medlemsstater, der deltager i den første og/eller anden runde, omfatter BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK og SE i undergruppen for almindelig indkomstskat, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK og SE i undergruppen for selskabsskat, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK og SE i MTIC-undergruppen og BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK og SE i undergruppen for e-handel. Georgien har også tilsluttet sig undergrupperne for almindelig indkomstskat og selskabsskat for projektets anden runde.

[12] TSI 2023-projektet, "Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy", 2024-2026.

[13] TSI 2021-projektet "Improving the administration of corporate income tax in Slovenia", 2022-2023.

[14] Se Europa-Kommissionen: Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion, Syntesia, CASE, Intellera, Poniatowski, G. et al., VAT gap in Europe – Report 2025, Den Europæiske Unions Publikationskontor, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

indtægtstab kræver supplerende dokumentation og metoder, herunder arbejde med udhuling af skattegrundlaget og overskudsflytning([15]). Efterhånden som selskabsbeskatningen ændrer sig med gennemførelsen af OECD's søjle 2-regler – efterfulgt af gennemførelsen af omnibussen om skat og omarbejdningen af direktivet om administrativt samarbejde på beskatningsområdet, når de er vedtaget – er det nødvendigt at videreudvikle vurderingsværktøjerne, bl.a. ved at udvide anvendelsesområdet for skøn over selskabsskattegab til andre områder end den ikkeobserverede økonomi.

2.2 Overvågning: Forbedring af kvaliteten af rapporteringen om skatteudgifter

Skatteudgifter er særlige bestemmelser i skattelovgivningen, som har til formål at fremme visse aktiviteter eller begunstige bestemte grupper, hvilket medfører bevidste nedsættelser af statens skatteindtægter. I stedet for at yde støtte gennem direkte udgifter kan staten yde enkeltpersoner eller virksomheder indirekte finansiel støtte ved at reducere deres skattebyrde. Skatteudgifter er således afvigelser fra referenceskattesystemet, som giver specifikke skatteydere, sektorer eller aktiviteter særbehandling såsom nedsatte satser, fritagelser osv.

Det er afgørende at rapportere om disse skatteudgifter, således som det kræves i EU's ramme for finanspolitisk styring, for at afhjælpe den iboende manglende gennemsigtighed. I modsætning til direkte udgiftsprogrammer såsom subsidier eller tilskud kræver skatteudgifter typisk ikke årlig parlamentarisk godkendelse. Når de først er vedtaget, forbliver de i kraft, medmindre de aktivt ophæves eller tilbagekaldes i henhold til en ophørsbestemmelse. Rapportering om skatteudgifter kan rette op på denne asymmetri og øge gennemsigtigheden og ansvarligheden. For at sikre et samlet billede af de nationale finanspolitiske udgifter kræver EU's ramme for finanspolitisk styring detaljerede oplysninger om skatteudgifternes indvirkning på indtægterne([16]).

De nationale rapporter om skatteudgifter i EU varierer betydeligt med hensyn til indhold, detaljeringsgrad og kvalitet. Nogle medlemsstater fremlægger en enkelt tabel over skønnede indtægter, som der gives afkald på som følge af skatteudgifter, i et bilag til budgettet uden yderligere baggrundsoplysninger. Andre medlemsstater offentliggør rapporter om skatteudgifter med detaljerede oplysninger om alle relevante skattebestemmelser og flerårige skøn over de indtægter, som staten giver afkald på.

Et stort antal skatteudgiftsbestemmelser kan medføre yderligere kompleksitet i skattesystemet. Grækenland oplyser, at de har mere end 1 000 bestemmelser om

[15] Der findes en mere detaljeret drøftelse af JRC's metode til beregning af selskabsskattegabet som følge af manglende regelefterlevelse samt dens antagelser og begrænsninger i Europa-Kommissionen: Generaldirektoratet for Beskatning og Toldunion (2025), The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues.

[16] Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer, som ændret ved Rådets direktiv (EU) 2024/1265 af 29. april 2024, foreskriver rapportering om skatteudgifter i artikel 14, stk. 2.

skatteudgifter. Portugal har mere end 700 bestemmelser, Italien mere end 600, og Frankrig og Polen har hver især over 400 bestemmelser.

Skatteudgifter kan have betydelige finanspolitiske virkninger for de offentlige budgetter. På grund af forskelle i både skattesystemer og rapporteringsmetoder spænder indtægter, som staten giver afkald på som følge af skatteudgifter, angiveligt fra 0,4 % af BNP i Irland til 14 % af BNP i Nederlandene. Et stort omfang af indtægter, som staten giver afkald på som følge af skatteudgifter, betyder ikke nødvendigvis, at disse foranstaltninger er for omfattende eller ineffektive. Disse indtægter kan også være relativt høje, fordi det almindelige beskatningsniveau er højt, eller fordi omfanget af rapporteringen om skatteudgifter er meget bredt([17]).

Det udgør en betydelig metodologisk udfordring at sammenfatte og sammenligne skøn over skatteudgifter på tværs af kategorier, medlemsstater og tidsperioder. Selv om de samlede tal kan beregnes ved blot at sammenlægge de enkelte bestemmelser, bør disse skøn fortolkes med forsigtighed. For det første har de en tendens til at overvurdere potentielle indtægtsgevinster, fordi simpel sammenlægning indebærer en risiko for dobbelttælling af overlappende bestemmelser. Skønnene tager heller ikke højde for adfærdsmæssige reaktioner, som fører til lavere opkrævningsniveauer. Desuden kan en betydelig andel af bestemmelserne ikke kvantificeres([18]). Endelig varierer rapporteringen betydeligt, afhængigt af, hvad medlemsstaterne definerer som skatteudgifter([19]).

2.3 Evaluering: Sikring af at skatteudgifter er omkostningseffektive

Beskatning kan udgøre stærke incitamenter, der hjælper regeringerne med at forfølge en række politiske mål, men den er ikke altid det mest omkostningseffektive redskab på længere sigt. Det kræver en grundig analyse at afgøre, om skatteincitamenter er nyttige til at nå et bestemt politisk mål. Omkostninger, fordele og risici i forbindelse med skatteudgifter bør evalueres regelmæssigt. Kommissionens henstilling om skatteincitamenter til støtte for aftalen om ren industri opstiller principper for effektiv udformning af skattegodtgørelser og fremskyndede afskrivninger for rene investeringer, som skal anvendes i overensstemmelse med EU's statsstøtteregler. Medlemsstaterne opfordres til at underrette Kommissionen om de foranstaltninger, de træffer, og det henstilles til dem regelmæssigt at evaluere

[17] Det forekommer, at omkostningstunge skattebestemmelser betragtes som strukturelle og derfor udelukkes fra rapporteringen. Ideelt set behandles strukturelle bestemmelser også i rapporteringen om skatteudgifter. I Nederlandene omfatter rapporteringen alle skattemæssigt relevante bestemmelser.

[18] Bestemmelser om skatteudgifter kvantificeres muligvis ikke, enten som følge af et bevidst valg, eller fordi det muligvis ikke er muligt at kvantificere dem. Bestemmelser kvantificeres måske ikke, f.eks. fordi de er små, tekniske, strukturelle eller pålagt af EU. Der kan ikke foretages skøn over visse bestemmelser, fordi der ikke findes data. I nogle tilfælde kan data i princippet være tilgængelige, men det kan være for dyrt at indsamle dem for en given bestemmelse. Et eksempel på utilgængelige data kunne være skattefritagelse for indkomst fra visse aktiviteter. Da indkomsten ikke indberettes, er det ikke muligt at skønne over de indtægter, som staten giver afkald på.

[19] Der er eksempler på, at nedsatte momssatser defineres som en del af referencesystemet, eller omvendt at grundfradrag i indkomstskatten eller fremførsel af selskabers underskud defineres som skatteudgifter, mens de fleste lande betragter disse som strukturelle bestemmelser.

foranstaltningernes effektivitet og udveksle bedste praksis([20]). Mere generelt indebærer anvendelsen af princippet om, at forureneren betaler, også, at potentielt miljøskadelige skatteudgifter, som giver forurenerne de forkerte incitamenter, tages op til revision for at bidrage til, at EU's klima- og miljømål nås mere effektivt.

Det er afgørende at forstå, om eksisterende skatteudgifter opfylder de politiske mål, de var tiltænkt til. Regelmæssig gennemgang er nødvendig for at vurdere, om de gældende foranstaltninger giver værdi for pengene. Dette kan bane vej for reformer. I Nederlandene kræver budgetreglerne, at regeringen afskaffer, begrænser eller begrunder skatteudgifter, der er blevet vurderet som ineffektive.

Et stort omfang af indtægter, som staten giver afkald på, øger behovet for at evaluere skatteudgifternes effektivitet. Selv om kvantificering af skatteudgifter primært er en overvågningsaktivitet, tjener oplysningerne efterfølgende som et væsentligt input til evalueringen af skatteudgifter for at forstå, om bestemmelserne tjener deres formål og giver værdi for pengene. Mikrosimuleringsmodeller (såsom EUROMOD([21])) kan være et nyttigt redskab til evaluering af politiske alternativer.

2.4 Integrering: Opgradering af skatteforvaltningernes arbejdsgange

Mange medlemsstater har investeret betydeligt i udrulningen af digitale værktøjer og er begyndt at anvende kunstig intelligens (AI) i både deres front-end- og back-end-aktiviteter, men den digitale omstilling af skatteforvaltningerne er fortsat en udfordring i hele EU. Ældre IT-systemer og forældede processer står i vejen for fremskridtene. Den største af disse udfordringer er en stor afhængighed af frivillig efterlevelse, hvilket skaber store administrative byrder for skatteyderne. Medlemsstaterne bør indarbejde principperne om indbygget overholdelse og gnidningsfri beskatning i processerne for at forenkle regelefterlevelsen og mindske byrderne for skatteyderne([22]).

En yderligere væsentlig udfordring for medlemsstaterne er tilgængeligheden af tilstrækkelige, nøjagtige data af høj kvalitet til støtte for en effektiv skatteforvaltning. Ringe datakvalitet svækker vurderinger af regelefterlevelse, risikoprioritering og håndhævelse. Samtidig medfører den stigende digitalisering af skatteforvaltningen yderligere krav, da moderne digitale systemer og rammer for indberetning i realtid kræver strukturerede, standardiserede og pålidelige data. Når dataene er utilstrækkelige, hæmmes integration, effektiv behandling og rettidige resultater. Skatteforvaltningerne har også vanskeligt ved effektivt at behandle de voksende datamængder, hvilket begrænser deres mulighed for fuldt ud at drage fordel af det administrative samarbejde([23]). Samlet set mindsker ringe datakvalitet

[20] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_da.

[21] HOME | EUROMOD.

[22] Se metodebilaget for yderligere forklaringer.

[23] Rapport fra Kommissionen om evalueringen af EU-rammerne for administrativt samarbejde på momsområdet, COM(2025) 686 final af 14.11.2025, og rapport fra Kommissionen om evalueringen af Rådets direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbejde på beskatningsområdet, COM(2025) 695 final af 19.11.2025.

og store datamængder gennemsigtigheden med hensyn til skatteforpligtelser og forståelsen af skatteforpligtelsernes bredere konsekvenser for virksomhedsdriften, hvilket begrænser skattemyndighedernes kapacitet til at træffe velunderbyggede strategiske og politiske beslutninger.

Med øget europæisk økonomisk integration kan forskelle mellem nationale skattesystemer udnyttes til skattesvig, -unddragelse eller -undgåelse. Grænseoverskridende aktiviteter udgør en væsentlig del af skattekriminalitet, navnlig momssvig. MTIC-svig er en udbredt form for momssvig i forbindelse med grænseoverskridende transaktioner og involverer ofte organiserede kriminelle grupper eller netværk. Denne type svig kan bekæmpes gennem tættere koordinering mellem medlemsstaterne og integrerede værktøjer til transaktions- og dataovervågning, hvilket er et område, der er omfattet af pakken om moms i den digitale tidsalder, som blev vedtaget i 2025. Tættere samarbejde mellem skattemyndighederne og integration af de datastrømme, der ligger til grund for skatteopkrævningen, kan derfor bidrage til at mindske risiciene og mulighederne for svig eller anden form for skattemisbrug. Styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaterne og EU-aktører inden for bekæmpelse af svig er også en prioritet for Kommissionen som led i den igangværende gennemgang af strukturen til bekæmpelse af svig, der har til formål at lukke smuthuller, som kan skade EU's finansielle interesser.

Nogle medlemsstater kæmper fortsat med stor og vedvarende skattegæld, der ikke er inddrevet. Inddrivelse af skattegæld er fortsat en kritisk svaghed, idet mange skatteforvaltninger ikke formår at inddrive udestående skattegæld. I betragtning af de store beløb i udestående skattegæld i flere medlemsstater er der et betydeligt potentiale for at øge indtægtsopkrævningen ved at inddrive disse beløb, inden de bliver uerholdelige. Forskelle i retlige og administrative rammer fører til uensartede resultater på tværs af EU's medlemsstater. En EU-undersøgelse fra 2025 understreger sammen med feedback fra de nationale forvaltninger det presserende behov for at styrke både nationale og grænseoverskridende inddrivelsesmekanismer for at håndtere et stigende antal anmodninger.

3. Handling: Vedtagelse af politiske tiltag

Udfordringerne viser tydeligt, at fremskridt på de ovenfor skitserede områder kræver mere end individuelle nationale indsatser. De relevante aktører varierer på tværs af og inden for medlemsstaterne, hvilket afspejler den institutionelle forskellighed. Selv om tiltag på nationalt plan fortsat er uundværlige, kan et tættere samarbejde på EU-plan bidrage til at sætte skub i fremskridtene. Ved at samle erfaringer og udveksle god praksis kan medlemsstaterne gøre fremskridt med hensyn til at nedbringe skattegabene og forbedre efterlevelsen.

Omsætning af samarbejde til handling kræver gensidig tillid og vedvarende engagement. Institutionaliseret samarbejde mellem skatteforvaltningerne skaber tillid. Politisk engagement er afgørende for at fastlægge fælles prioriteter og fastholde fremdriften, mens administrativt og teknisk samarbejde gør det muligt for medlemsstaterne at udveksle erfaringer, dele data og i fællesskab udvikle praktiske løsninger på fælles udfordringer.

Kommissionen er rede til at støtte denne proces. Støtten omfatter facilitering af struktureret dialog, fremme af gensidig læring og hjælp til medlemsstaterne med at identificere og udbrede god praksis. De tiltag, der er skitseret nedenfor, kan også understøtte en effektiv opfølgning på de landespecifikke henstillinger og henstillingerne til euroområdet, der udstedes som led i det europæiske semesters cyklus for samordning af politikken.

3.1 Opbygning af kollektiv kapacitet til at foretage skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse ved hjælp af solide metoder og fremme af metodologisk sammenlignelighed

Selv om medlemsstaterne i de senere år har gjort fremskridt med deres skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse, er der behov for en betydelig yderligere indsats for at forbedre diagnosticeringen, styrke værktøjerne og i sidste ende øge effektiviteten af indtægtsopkrævningen. En mere robust vurdering af skattegab som følge af manglende regelefterlevelse, herunder deres omfang og underliggende årsager og drivkræfter, er en forudsætning for, at regeringerne – herunder på subnationalt plan, hvor det er relevant – kan håndtere disse gab og forbedre effektiviteten af deres aktiviteter. Integrering af resultaterne af analysen af skattegab i cyklussen for styring af risici for manglende efterlevelse – f.eks. ved at identificere skatteydere med høj risiko, målrette indsatser og bruge oplysningerne i beslutninger om bemanding – kan yderligere styrke forvaltningen af overholdelsen af skattereglerne. Nedbringelse af omfanget af manglende efterlevelse kræver en strategisk tilgang med mål på mellemlang og lang sigt.

Det er nødvendigt at forbedre metoderne, datakvaliteten og sammenligneligheden af skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse på tværs af medlemsstaterne for at støtte evidensbaseret skattepolitik og skatteforvaltning. Forbedrede metoder øger både robustheden og validiteten af skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse. Sammenlignelige skøn gør det muligt for medlemsstaterne at sammenligne deres resultater med andre medlemsstaters, identificere områder med relative styrker og svagheder og samtidig lette udvekslingen af god praksis. De giver også de politiske beslutningstagere et mere robust grundlag for at vurdere risici for manglende efterlevelse og prioritere reformområder.

Erfaringerne med skøn over momsgabet som følge af manglende regelefterlevelse har vist fordelene ved at anvende en harmoniseret tilgang, som nu også er ved at blive udviklet for punktafgifter. Kommissionen har støttet udviklingen og den løbende finjustering af en fælles metode til at foretage skøn over momsgab som følge af manglende regelefterlevelse i alle medlemsstater. Ved at anvende ensartede definitioner, datakilder, antagelser og skønsprocedurer muliggør metoden meningsfulde sammenligninger mellem medlemsstaterne og over tid. De deraf følgende skøn er blevet et værdifuldt redskab til at overvåge tendenser i efterlevelsen, evaluere politiske foranstaltninger og identificere områder, hvor der kan være behov for yderligere forbedringer. Punktafgifter er en anden form for skat, hvor ensartede definitioner, datakilder og antagelser kan anvendes, men for at fortolke resultaterne er der behov for yderligere landespecifikke oplysninger.

Da direkte skatter er mere heterogene end indirekte skatter, er det betydeligt sværere at foretage sammenligninger på tværs af landene. Kommissionen har siden 2021 støttet medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forbedre metoderne og sammenligneligheden. På nationalt plan foretager nogle medlemsstater kun skøn over specifikke komponenter af manglende efterlevelse, mens andre forsøger at kortlægge det samlede skattegab som følge af manglende regelefterlevelse. Der er ikke desto mindre mulighed for at undersøge værktøjer og metoder, der ikke kræver harmoniserede skatteregler.

EU-initiativer, der har haft til formål at forbedre kapaciteten til at foretage skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse og fremme større metodologisk ensartethed, udgør et solidt grundlag for en hurtigere kapacitetsopbygning. Takket være den fælles indsats siden 2021 er arbejdet med at definere og gennemføre en fælles ramme for skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse kommet godt i gang. Eksperter kan i fællesskab håndtere en lang række udfordringer (vedrørende almindelig indkomstskat, selskabsskat, moms (navnlig MTIC og e-handel) og punktafgifter) ved at udveksle erfaringer, lære af hinanden og undersøge potentialet for større overførbarhed og sammenlignelighed.

Tiltag 1 (medlemsstaterne): Opbygge og styrke kapaciteten til at foretage skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse på tværs af skattetyper, og integrere skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse i den strategiske styring af skatteforvaltningerne. *Medlemsstaterne bør, hvor det er nødvendigt, investere i specialiseret ekspertise og specialiserede medarbejdere og kompetencer på området og knytte relevante aktører sammen på tværs af finansministerier, skatteforvaltninger, toldforvaltninger og statistiske kontorer. Der bør rettes særlig opmærksomhed mod områder, hvor målingen fortsat er mindre udviklet. Dette omfatter gab vedrørende direkte skatter, navnlig almindelig indkomstskat. Punktafgiftsgab for produktkategorier, der er udsat for væsentlige nationale risici for manglende efterlevelse, bør også måles og overvåges. Navnlig bør medlemsstaterne, hvor fuld kvantificering af punktafgiftsgab endnu ikke er mulig, identificere de vigtigste drivkræfter bag indtægtstab og svig og overvåge dem over tid.*

Tiltag 2 (medlemsstaterne): Styrke det nationale data- og metodegrundlag for skøn over skattegab. *Medlemsstaterne bør forbedre identifikationen, tilgængeligheden og kvaliteten af de data, der anvendes til skøn over skattegab, og dokumentere de metoder, datakilder og begrænsninger, der ligger til grund for deres skøn. Dette vil understøtte mere robuste nationale skøn og lette metodeudveksling og sammenlignelighed på EU-plan.*

Tiltag 3 (EU): Fortsætte indsatsen på EU-plan for at forbedre nøjagtigheden og sammenligneligheden af nationale metoder, og samtidig fortsætte indsatsen på EU-plan for at kvantificere punktafgiftsgab for tobak, alkohol og brændstof på tværs af medlemsstaterne*. EU-støtte og teknisk samarbejde mellem medlemsstaterne vil styrke metodernes robusthed, fremme gensidig læring og lette effektiv formidling af god praksis om skøn over skattegab som følge af manglende regelefterlevelse. Den igangværende Fiscalis-gruppe vedrørende almindelig indkomstskat, selskabsskat og moms, navnlig i relation til efterlevelsesgabet for MTIC og e-handel, som har eksisteret i fem år, bør fortsat gøre yderligere fremskridt på dette område. Medlemsstaterne bør også fortsætte arbejdet med at udarbejde skøn*

punktafgiftsgab. Kommissionen er i færd med at udarbejde skøn over punktafgiftsgabet, og dens metoder danner grundlag for tekniske drøftelser med medlemsstaterne. Disse metoder skal undersøges af medlemsstaternes analysehold. Kommissionen vil også inden udgangen af 2027 sammen med medlemsstaterne vurdere potentialet for at udvikle bottom-up-metoder og udvide det analytiske arbejde på dette område og dermed lægge grunden til en robuste og omfattende skøn over punktafgiftsgab.

3.2 Gennemførelse af regelmæssig og omfattende overvågning af og gennemsigtig rapportering om skatteudgifter

Hyppigheden, informationsindholdet og den overordnede gennemsigtighed i rapporteringen om skatteudgifter varierer betydeligt fra medlemsstat til medlemsstat. Flere medlemsstater har et meget stort antal skatteudgiftsmæssige foranstaltninger, og de indtægter, som staten som følge af disse foranstaltninger giver afkald på, kan være ganske omfattende med betydelige konsekvenser for både de offentlige finanser og skattekompleksiteten. I denne sammenhæng er det afgørende at sikre regelmæssig, omfattende og systematisk rapportering, som også er offentligt tilgængelig.

Med henblik herpå bør medlemsstaterne fremlægge tilstrækkelige oplysninger til at besvare tre grundlæggende spørgsmål om enhver rapporteret skatteudgift: i) hvor meget koster den, ii) hvem drager fordel af den, og iii) opnår den det, som den var udformet til at opnå([24])? Oplysningerne bør omfatte det angivne politiske mål på tidspunktet for vedtagelsen, skatteudgiftsmekanismen (fritagelse, nedsat sats osv.), de begunstigede og størrelsen af de årlige indtægter, som staten giver afkald på. Ideelt set bør de også omfatte en beskrivelse af referencesystemet og et link til tilsvarende direkte udgiftsprogrammer. For at sikre budgetmæssig gennemsigtighed bør rapporter om skatteudgifter omfatte strukturelle bestemmelser med særligt store konsekvenser for indtægterne, henset til deres relevans.

***Tiltag 4 (medlemsstaterne): Forbedre tilgængeligheden og kvaliteten af data, der anvendes til skøn over skatteudgifter, og offentliggøre detaljerede årlige rapporter om skatteudgifter**. Manglende data er ofte en central hindring for hensigtsmæssig måling af skatteudgifter. Disse rapporter bør være så omfattende som muligt, indeholde detaljerede oplysninger på bestemmelsesniveau, kvantificere de indtægter, som staten giver afkald på, hvor det er muligt, og angive begrundelser, når der ikke foretages kvantificering. Dette bør integreres i budgetprocessen.*

***Tiltag 5 (EU): Udarbejde vejledning om rapportering om skatteudgifter.** Med udgangspunkt i god praksis vil dette bidrage til at operationalisere det retlige krav, der er fastsat i direktivet om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer([25]), om at rapportere om skatteudgifter.*

[24] Dette tal bør dog fortolkes med forsigtighed, da forskelle i nationale referenceskattesystemer og metoder til at foretage skøn begrænser sammenligneligheden af de rapporterede indtægter, som staten giver afkald på, på tværs af medlemsstaterne. se også fodnote 1.

[25] Rådets direktiv 2011/85/EU af 8. november 2011 om krav til medlemsstaternes budgetmæssige rammer, som ændret ved Rådets direktiv (EU) 2024/1265 af 29. april 2024.

3.3 Regelmæssig gennemgang og evaluering af, om skatteudgifter er i overensstemmelse med de politiske prioriteter

Omkostningseffektiviteten af skatteudgifter gennemgås ofte ikke systematisk. Skatteudgifter kan være baseret på legitime politiske mål. I modsætning til direkte udgifter, der er underlagt parlamentarisk godkendelse, periodisk revision og offentliggjorte resultatmål, er langt størstedelen af skatteudgifterne imidlertid ikke omfattet af disse ansvarlighedsmekanismer. De fleste medlemsstater indberetter det anslåede indtægtstab ved skatteudgifter, men denne form for rapportering kaster ikke lys over, om en eksisterende skatteudgift opfylder sit mål på en omkostningseffektiv måde. Resultatet er, at staten strukturelt set mangler kontrol over udgifterne: Offentlige midler af en størrelsesorden, der kan sammenlignes med store udgiftsprogrammer, fordeles uden en systematisk proces til vurdering af, om de opfylder deres mål eller giver værdi for pengene. I en tid med pres for finanspolitisk konsolidering og konkurrerende krav til de offentlige budgetter er dette ikke blot et spørgsmål om gennemsigtighed, men et finanspolitisk problem.

Det er ønskeligt med en institutionaliseret evalueringsproces for skatteudgifter([26]). En evaluering skal besvare to spørgsmål om hver bestemmelse: i) opfylder den det fastsatte mål, og ii) står omkostningerne i rimeligt forhold hertil? En niveaudelt tilgang, som den, der er operationaliseret i Irlands L1/L2/L3-ramme og den nederlandske Toetsingskader, udgør en praktisk anvendelig model([27]). Hver bestemmelse underkastes en struktureret kvalitativ gennemgang af dens begrundelse og målretning, og over fastsatte finanspolitiske tærskler anvendes gradvist mere dybdegående kvantitative analyser. Analyseværktøjerne findes således og er veletablerede. Det, der er behov for, er politisk vilje til at anvende dem systematisk i alle medlemsstater.

Institutionalisering af evalueringer af skatteudgifter kræver en række vigtige valg i forbindelse med udformningen. Evalueringsmandater, der er fastsat i lovgivningen, er mere holdbare end politisk selvpålagte forpligtelser. Desuden er centraliseret tilsyn i tilknytning til finansministeriet mere objektivt end at basere sig på ressortministerier, der har en interesse i at bevare specifikke bestemmelser. Evalueringsresultater skal knyttes til konsekvenser, der kan håndhæves.

Tiltag 6 (medlemsstaterne): Etablere en retlig eller administrativ ramme, der kræver regelmæssig evaluering af skatteudgifter efter en rullende plan, styrke det uafhængige tilsyn og fremme samarbejdet mellem nationale organer. *Oprettelsen af en institutionel evalueringsramme sikrer regelmæssig evaluering af skatteudgifter, styrker det demokratiske tilsyn og sikrer, at foranstaltningerne opfylder deres mål på en omkostningseffektiv måde. Evalueringer kan også indgå i eller knyttes til generelle udgiftsanalyser. Yderligere*

[26] Platform for Collaboration on Tax har for nylig offentliggjort seks principper for skatteincitamenter. I princip 6.3 præciseres det, at lovgivning om incitamenter bør omfatte et program for periodisk, troværdig og offentlig evaluering.

[27] Den irske tilgang er beskrevet i Tax Expenditures Evaluations – Updated Guidelines (2024). Den nederlandske tilgang forklares på det særlige websted vedrørende de nationale budgetregler (model 4.55).

metodeudvikling og gennemgang af rapportering om og evaluering af skatteudgifter kan indarbejdes i budgetprocessen, f.eks. gennem uafhængige finanspolitiske institutioner eller øverste revisionsinstitutioner. Samarbejde (f.eks. i en permanent arbejdsgruppe) mellem relevante nationale aktører (f.eks. finansministeriet, skatteforvaltningen og det statistiske kontor) kan yderligere styrke disse bestræbelser.

3.4 Styrkelse af den digitale omstilling

Med udgangspunkt i de seneste fremskridt med digitaliseringen af skatteforvaltningerne er en yderligere digital omstilling afgørende for at afhjælpe strukturelle svagheder og reducere vedvarende skattegab. Traditionelle skattesystemer bygger på, at skatteyderne frivilligt og korrekt indberetter, beregner og betaler deres skatter. Kompleksiteten i visse skattesystemer kan medføre fejl fra skatteydernes side og øge deres efterlevelsesbyrde. Overgangen til indbygget overholdelse bringer skatteprocesserne tættere på skatteydernes naturlige processer (forretningsprocesser) og minimerer mulighederne for fejl og svig. For eksempel mindsker kildeskattesystemer – hvor arbejdsgiverne indeholder skat – risikoen for fejl og svig. Alt i alt har den hidtidige digitaliseringsindsats været et stort skridt i den rigtige retning, men den er fortsat utilstrækkelig, da den endnu ikke har formået at skabe gnidningsfrie skattesystemer. For at maksimere værdien af den digitale omstilling er det nødvendigt fuldt ud at anvende tilgange med *indbygget overholdelse* og *gnidningsfri beskatning* til modernisering af de administrative processer og at intensivere indsatsen på følgende områder:

Tiltag 7 (medlemsstaterne og EU): Optimere de nationale processer og integrere digitale systemer i EU: *Inden medlemsstaterne digitaliserer, bør de genoverveje og forenkle de operationelle arbejdsgange. Processerne bør så vidt muligt integreres i skatteydernes systemer, så skatteyderne bliver aktive deltagere i skatteforvaltningen. Medlemsstaterne bør erstatte fragmenterede IT-systemer med integrerede digitale platforme, der dækker alle skatteforvaltningens kernefunktioner. Dette vil desuden forbedre datakonsistensen, mindske dobbeltarbejde og reducere behovet for manuel indgriben. Gennem tiden har EU successivt indført særskilte digitale systemer i medfør af forskellige skatteregelsæt. Integration af disse systemer ved hjælp af AI og andre støtteteknologier vil kunne reducere omkostningerne for både EU og medlemsstaterne, gøre databehandlingen mere effektiv og mindske skatteydernes administrative byrder.*

3.5 Optimering af databehandling og dataanvendelse

Optimering af databehandling og dataanvendelse er blevet stadig mere udfordrende for skatteforvaltningerne. Data af høj kvalitet er afgørende for risikovurderinger og identifikation af skatteydere. Jo hurtigere og mere præcist en skatteforvaltning kan fastslå det korrekte beløb, som en given skatteyder skylder i skat, desto bedre rustet er den til hurtigt at håndtere efterlevelsesudfordringer. Følgende tiltag vil bidrage til at håndtere datarelaterede efterlevelsesudfordringer:

Tiltag 8 (medlemsstaterne og EU): Opbygge en samlet, AI-drevet ramme for skattedata og risikoanalyse. *Medlemsstaterne bør udvikle integrerede, AI-understøttede skattedatasystemer, der forbinder oplysninger om direkte og indirekte skatter, så der gives mulighed for krydskontrol, risikoanalyse i realtid og hurtigere afsløring af skattesvig, skatteunddragelse og skatteundgåelse. Automatiserede processer bør i stigende grad erstatte manuelle arbejdsgange, så systemerne kan markere risici, behandle indgående data og understøtte rettidige reaktioner, samtidig med at det sikres, at dataadgangen fortsat er formålsspecifik, lovlig og forholdsmæssig og underlagt effektivt menneskeligt tilsyn. På EU-plan bør en mere centraliseret arkitektur, der bygger på standardiseret dataanvendelse og understøttes af strukturelle opgraderinger, bl.a. som led i omarbejdningen af DAC, bidrage til at afhjælpe fragmentering og uoverensstemmelser på tværs af de nationale systemer. Fælles dataløsninger, der bygger på værktøjer såsom CESOP og Eurofiscs TNA (Transaction Network Analysis), bør styrke den fælles risikoanalyse og sætte skattemyndighederne i stand til at udveksle efterretninger og koordinere håndhævelsen mere effektivt. Endelig bør forbedret TIN-verifikation og bedre feedbackmekanismer forbedre identifikationen af skatteydere og datakvaliteten. Denne tilgang vil understøtte en mere proaktiv afsløring af skattemisbrug, strømline kontroller og styrke samarbejdet mellem skattemyndighederne i hele EU.*

3.6 Forbedring af skatteopkrævning og -inddrivelse

Mange medlemsstater oplever ineffektivitet i skatteopkrævningen, hvilket fører til store beløb i uinddrevet skattegæld (se afsnit 2.4 ovenfor). Derfor er det afgørende at styrke inddrivelsen af skattegæld. Medlemsstaterne bør prioritere at forbedre opkrævningseffektiviteten – gennem effektive procedurer, digitale værktøjer og AI (med sikkerhedsforanstaltninger) – for at mindske manglende regelefterlevelse og inddrive udestående indtægter.

EU-lovgivningen([28]) giver medlemsstaterne mulighed for at bistå hinanden gennem udveksling af oplysninger, meddelelse af dokumenter og inddrivelse af skattefordringer på vegne af en anden medlemsstat. Bistand ved inddrivelse mellem medlemsstaterne i henhold til direktiv 2010/24/EU (og mellem en medlemsstat og et tredjeland i henhold til den relevante internationale aftale) bør kun anvendes som en sidste udvej, dvs. efter at de nationale muligheder er udtømt eller har vist sig at være uforholdsmæssigt vanskelige. Det betyder, at anmodninger om bistand ved inddrivelse normalt vedrører komplekse og vanskelige inddrivelsessituationer, hvor skattefordringer fortsat er vanskelige at inddrive. Eksempler på situationer, hvor der anmodes om bistand ved inddrivelse, omfatter mangel på tilgængelige aktiver, insolvenssituationer eller tvister.

Tiltag 9 (medlemsstaterne): Styrke skatteinddrivelsen gennem centralisering, samarbejde og effektiv forvaltning. *For at forbedre inddrivelsen af skattegæld bør medlemsstaterne centralisere og integrere inddrivelsesfunktionerne og sikre, at myndighederne har fuld adgang til data om skatteyderne med henblik på en mere effektiv forvaltning af*

[28] Direktiv 2010/24/EU om gensidig bistand ved inddrivelse af fordringer i forbindelse med skatter, afgifter og andre foranstaltninger.

skattegæld. Et tættere samarbejde med insolvensmyndigheder og domstole – navnlig i sager om svig – vil bidrage til en mere effektiv inddrivelse. En hurtigere behandling af skatteansættelser og tvister gennem enklere regler, hurtigere undersøgelser og strømlinede retlige processer vil forbedre resultaterne af inddrivelsen. Det er også afgørende at styrke den gensidige bistand i hele EU. Medlemsstaterne skal reagere hurtigt på inddrivelsesanmodninger, forbedre grænseoverskridende sporing af aktiver med adgang til realtidsdata og afhjælpe operationelle mangler mellem skatte- og insolvensmyndigheder. Disse foranstaltninger vil øge opkrævningseffektiviteten, mindske tab som følge af insolvens og sikre en mere retfærdig håndhævelse i hele EU.

4. Konklusion

Europa har ikke råd til at ignorere skattegab. Hvert år går mere end 200 mia. EUR i skatteindtægter tabt i EU på grund af skattegab som følge af manglende regelefterlevelse. Hver skyldig euro, som ikke opkræves, er en euro, der ikke kan investeres i konkurrenceevne, modstandsdygtighed og den grønne og den digitale omstilling.

Reduktion af skattegab som følge af manglende regelefterlevelse er en klog og effektiv måde at forbedre de offentlige finanser på: Ved at måle skattegab som følge af manglende regelefterlevelse og finde kilderne til manglende efterlevelse kan medlemsstaterne opkræve flere skatteindtægter uden at skulle hæve skattesatserne. Med henblik herpå bør medlemsstaterne opbygge kapacitet til at måle skattegab som følge af manglende regelefterlevelse og anvende resultaterne til at styre deres strategier for overholdelse af skattereglerne. På EU-plan er Kommissionen rede til at bidrage til arbejdet med at udvikle sammenlignelige metoder og fremme peerlæring. Lavere skattegab som følge af manglende regelefterlevelse letter presset på budgetterne, skaber større råderum til investeringer og opbygger større tillid til retfærdigheden i vores skattesystemer.

Medlemsstaterne bør stramme styringen af skatteudgifter såsom nedsatte skattesatser, skattefritagelser for visse sektorer, skattegodtgørelser eller andre skatteincitamenter. I hele EU udgør de skatteudgifter, som medlemsstaterne indberetter, omkring 750 mia. EUR i indtægter, som staten hvert år giver afkald på. Når de er veludformede, kan værktøjer såsom skattegodtgørelser og andre skatteincitamenter – som dem, der anbefales under aftalen om ren industri eller opsparings- og investeringsunionen – fremme strategiske prioriteter såsom innovation og omstillingen til ren energi. Uden tilstrækkelige kontrolforanstaltninger kan de imidlertid brede sig, og deres omkostningseffektivitet kan udhules over tid. Regelmæssig rapportering og evaluering kaster lys over, om skatteudgifter stadig tjener deres formål og giver værdi for pengene. Hvis ikke, er der behov for politisk vilje til at skære ned på dem. Målet er ikke at fjerne effektive incitamenter, men at sikre, at fritagelser, nedsatte satser eller skattegodtgørelser er berettigede, målrettede og i overensstemmelse med de politiske prioriteter. Dette bidrager til at beskytte de nationale budgetter og sikre politikkernes effektivitet.

Fremtiden ligger i skatteforvaltninger, der er mere integrerede, mere datadrevne og udstyret med effektive opkrævnings- og inddrivelsesmekanismer. Alt for ofte står

medlemsstaterne fortsat over for udfordringer med kvaliteten og anvendelsen af data, skatteopkrævning og -inddrivelse samt vedvarende uinddrevet gæld. Medlemsstaterne bør derfor fremskynde den digitale omstilling af deres skatteforvaltninger, forbedre datakvaliteten og risikoanalysen og styrke inddrivelsen af skattegæld. Bedre integrerede IT-systemer, mere intelligent anvendelse af data og AI, stærkere grænseoverskridende samarbejde og mere effektive inddrivelsesprocedurer kan bidrage til at sikre, at skyldige skatter og afgifter opkræves, samtidig med at byrderne for skatteydere, der overholder reglerne, mindskes. Dette er særlig vigtigt, da grænseoverskridende aktiviteter udgør en væsentlig del af skattekriminalitet, navnlig momssvig. Svig i forbindelse med forsvundne forhandlere inden for Fællesskabet (MTIC) tegnede sig alene for anslået 1-3 % af de mistede momsindtægter om året i perioden 2010-2023, svarende til mellem 12,5 mia. EUR og 32,5 mia. EUR([29]). ViDA-initiativet er et vellykket eksempel på, hvordan intelligent digitalisering og øget samarbejde mellem skattemyndigheder kan bidrage til at forenkle processer og mindske risikoen for og mulighederne for svig eller anden form for skattemisbrug.

Hvis Europa ønsker større modstandsdygtighed og en mere effektiv anvendelse af offentlige midler, skal der være fokus på, hvordan indtægterne opkræves, og træffes foranstaltninger for at forbedre opkrævningen. Denne meddelelse er underbygget af omfattende analyser land for land. Den udstikker en handlingsorienteret vej frem for medlemsstaterne til at styrke deres skattesystemer og skatteforvaltninger og for Kommissionen til at fremme et kapacitetsløft for at sikre, at synergierne realiseres. Den giver Mind the Gap-initiativet politisk fremdrift og gør det muligt for beslutningstagere på skatteområdet og skatteforvaltninger at reagere, tilpasse sig, løbende følge fremskridtene og drage erfaringer.

Initiativet fokuserer på resultater og gennemførelse. Det skaber en praktisk bro fra politikdiagnostik til gennemførelsesstøtte. Mange af de foreslåede foranstaltninger kan vejlede medlemsstaterne i gennemførelsen af politikker og tilvejebringe eksempler på god praksis, der kan anvendes gennem teknisk støtte, kapacitetsopbygning og peerlæring.

Mind the Gap-initiativet fremmer målet om forenkling i praksis. Principper såsom indbygget overholdelse og gnidningsfri beskatning integrerer overholdelse af skattereglerne i normale forretningsprocesser og mindsker den administrative byrde. Dette fører til lavere efterlevelsesomkostninger for virksomheder, hvilket er særlig relevant for SMV'er og fremmer grænseoverskridende vækst. På samme måde understøtter bedre overvågning, evaluering og rationalisering af skatteudgifter enklere og mere gennemsigtige skattesystemer med lavere efterlevelsesomkostninger.

[29] Se Europa-Kommissionen, CASE, Poniatowski, G., Śmietanka, A. og Skowronek, A., VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II, Den Europæiske Unions Publikationskontor, Luxembourg, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.