Europeiska unionens råd

Bryssel den 26 november 2026
(OR. en)

16481/26

FISC 437
ECOFIN 1578

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	25 november 2026
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2026) 630 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN Mind the Gap 2026: stärka de offentliga finanserna genom gemensamma insatser för att minska skattegap och förbättra regelefterlevnaden

För delegationerna bifogas dokument – COM(2026) 630 final.

Bilaga: COM(2026) 630 final

EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.11.2026
COM(2026) 630 final

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Mind the Gap 2026: stärka de offentliga finanserna genom gemensamma insatser för att minska skattegap och förbättra regelefterlevnaden

{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}

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Mind the Gap 2026: stärka de offentliga finanserna genom gemensamma insatser för att minska skattegap och förbättra regelefterlevnaden

1. Inledning

EU måste investera i att stärka sin försvarsförmåga, påskynda digitaliseringen och den gröna omställningen samt öka produktiviteten och konkurrenskraften. I många medlemsstater är dock statsbudgetarna hårt pressade, vilket lämnar begränsat budgetutrymme för sådana viktiga investeringar ([1]).

Varje år går EU miste om uppskattningsvis över 200 miljarder euro i skatteintäkter till följd av skattegap som beror på bristande regelefterlevnad, vilket motsvarar cirka 1 % av EU:s BNP. Enbart för mervärdesskatt (moms) uppskattas intäktsbortfallet till cirka 125 miljarder euro, vilket motsvarar 9,5 % av den totala moms som skulle ha betalats 2023. När det gäller bolagsskatten uppgår de uppskattade intäktsbortfallen i samtliga medlemsstater sammantaget till nästan 50 miljarder euro, vilket motsvarar 9,2 % av de inbetalda bolagsskatteintäkterna ([2]). Det handlar om bolagsskatteintäkter som ska betalas men som inte betalats in på grund av vissa former av skatteundandragande, skatteflykt, administrativa brister eller oavsiktliga fel. Skattegap till följd av bristande efterlevnad är i sig svåra att mäta, och de uppskattningar som finns tillgängliga varierar i fråga om omfattning, metod och osäkerhetsgrad ([3]). Det rör sig sannolikt om försiktiga uppskattningar, eftersom de inte omfattar alla kategorier av skatteintäktsbortfall, exempelvis sådana som uppstår till följd av gränsöverskridande aggressiv skatteplanering eller internationell vinstförflyttning. Uppskattningarna tyder på att det finns betydande potential att uppnå resultat genom investeringar i såväl bättre mätmetoder som åtgärder för att förbättra uppfyllelsen av skattskyldigheter. Att driva in ens en del av dessa obetalda skatter skulle bidra till att minska trycket på de offentliga finanserna och skapa ytterligare utrymme för investeringar, utan att nya skatter behöver införas eller befintliga skattesatser höjas.

---

[1] Landsspecifika uppgifter och metoder redovisas i arbetsdokumenten från kommissionens avdelningar SWD (2026) 1201–SWD (2026) 1228.

[2] Moms och bolagsskatt lyfts här fram som exempel på skatter för vilka det finns relativt tillförlitliga uppskattningar på EU-nivå. Skattegap till följd av bristande efterlevnad kan även förekomma för andra skatter, däribland inkomstskatt för fysiska personer och skatt på enskildas förmögenhet. De uppskattningar som finns tillgängliga på dessa områden är dock mer fragmenterade och ingår inte i de aggregerade siffror som presenteras här.

[3] På grund av tidsplanerna för publiceringen av de nationella datamängder som ligger till grund för beräkningen av skattegapen avser de senaste tillgängliga uppskattningarna dessutom vanligtvis ett år som ligger två eller tre år tillbaka i tiden. Uppskattningarna av den dolda ekonomins omfattning varierar mellan 0,7 % och 25 % av BNP i de olika medlemsstaterna.

En omfattande dold ekonomi och komplexa skatteregler gör det svårt, men samtidigt angeläget, att förstå orsakerna till bristande skattemoral inom EU. I flera medlemsstater undergrävs uppfyllelsen av skattskyldigheter av en betydande dold ekonomi. Alltmer komplexa skatteregler, samt gränsöverskridande arrangemang, kan öka kostnaderna för att följa skattereglerna, leda till fel eller skatteflykt och resultera i betydande skattebortfall. Dessutom kan skattebetalarnas uppfattningar om hur rättvist och effektivt skattesystemet är, liksom om den totala skattebördan, påverka uppfyllelsen av skattskyldigheter. Dessa faktorer varierar mellan länderna. Genom ett effektivt samarbete mellan skattemyndigheter och skattebetalare skapas en förtroendefull, öppen och stödjande miljö, vilket förbättrar uppfyllelsen av skattskyldigheter och bidrar till en fungerande, integrerad och konkurrenskraftig inre marknad.

För att kunna bedöma riskerna för de offentliga finanserna behöver medlemsstaterna känna till omfattningen av sina skattegap till följd av bristande efterlevnad. Att kvantifiera skattegap till följd av bristande efterlevnad och följa hur de utvecklas över tid är mer än en teknisk övning; det ger myndigheterna ett underlag för att förbättra sina åtgärder för skattekontroll och upprätthållande av skattelagstiftning. Uppskattningarna fungerar som underlag för att identifiera risker, sätta in målinriktade åtgärder, fördela resurser och förbättra strategierna för att få in skatten. Analyser av skattegap är därför ett strategiskt verktyg som skatteförvaltningarna kan använda för att öka skatteintäkterna.

Skatteutgifter utgör politiskt orsakade skattegap. EU:s medlemsstater rapporterar årligen omkring 750 miljarder euro i skatteintäktsbortfall till följd av skatteutgifter. Detta belopp skulle motsvara 4 % av EU:s BNP 2025, men siffran bör tolkas med försiktighet ([4]). Skatteutgifter omfattar exempelvis reducerade skattesatser, skattebefrielser för vissa sektorer, skattereduktioner eller andra skatteincitament. Det är avgörande att dessa skatteutgifter övervakas och utvärderas. Till skillnad från direkta utgifter tenderar skatteutgifter med tiden att bli en bestående del av skattesystemet och kan utgöra en mycket tung belastning för statsbudgetarna. Samtidigt kan välriktade skatteincitament, såsom de som rekommenderas inom ramen för given för en ren industri och spar- och investeringsunionen, bidra till att uppnå viktiga politiska mål, såsom att främja innovation eller omställningen till ren energi. I kommissionens rekommendation om skatteincitament till stöd för given för en ren industri fastställs principer för en effektiv utformning av skattereduktioner och snabbare avskrivning, och medlemsstaterna rekommenderas att regelbundet utvärdera effekterna av de åtgärder som vidtas ([5]).

[4] Siffran bör tolkas med försiktighet, eftersom den sammanställer totalsiffror för olika länder från olika år och med olika innebörd. Rapporteringen av skatteutgifter varierar i omfattning, och jämförelsenormerna skiljer sig så mycket åt att nationella myndigheter avstår från att sammanställa uppgifterna, även på nationell nivå De landsspecifika uppskattningarna av intäktsbortfall kommer från GTED.

[5] Kommissionens rekommendation om skatteincitament till stöd för given för en ren industri med beaktande av ramen för statligt stöd inom given för en ren industri, 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.

Moderna, datadrivna skatteförvaltningar behövs för att minska skattegapen och förbättra uppfyllelsen av skattskyldigheter. Många medlemsstater står inför problem med försämrad uppfyllelse av skattskyldigheter, växande skatteskulder, fragmenterade digitala system och alltmer komplexa gränsöverskridande transaktioner. För att komma till rätta med problemen krävs framtidssäkrade, datadrivna skatteförvaltningar som kan upptäcka regelöverträdelser i ett tidigt skede, underlätta frivillig regelefterlevnad och säkerställa att utestående skatteskulder drivs in i tid. Det är avgörande att investera i digitala verktyg, integrerade system och databehandling i realtid. Kapaciteten för skatteuppbörd och skatteindrivning behöver också stärkas, liksom samarbetet mellan myndigheter.

Meddelandet *Mind the Gap* och de 27 tillhörande landsfaktabladen utgör ett strategiskt verktyg för att förbättra skattesystemen och stärka uppfyllelsen av skattskyldigheter i hela EU. Initiativet syftar i grund och botten till att hjälpa medlemsstaterna att minska skattegap till följd av bristande regelefterlevnad, optimera skatteuppbörden och skärpa förvaltningen av skatteutgifterna. Medlemsstaterna uppmanas dessutom att regelbundet rapportera, utvärdera och åtgärda brister som uppstått till följd av politiska åtgärder, särskilt när skatteutgifterna inte har gett valuta för pengarna. Initiativet hjälper inte bara medlemsstaterna att analysera och minska skattegapen samt modernisera skatteuppbörden, utan drar även nytta av de stora vinsterna med administrativt samarbete. Detta ger medlemsstaterna möjlighet att jämföra resultat, utbyta god praxis och arbeta utifrån en framåtblickande reformagenda.

I meddelandet analyseras de utmaningar som skattegapen ger upphov till, och motåtgärder identifieras. För det första analyseras de utmaningar som medlemsstaterna ställs inför när de mäter, övervakar och utvärderar skattegap samt integrerar resultaten i skattemyndigheternas verksamhet, samtidigt som de arbetar för att stärka digitaliseringen och förbättra skatteuppbörden. Därefter föreslås en rad åtgärder för att ta itu med dessa utmaningar på såväl EU- som medlemsstatsnivå och, i förekommande fall, på regional och lokal nivå ([6]). Samordnade åtgärder och ett nära samarbete på alla nivåer kan i förlängningen bidra till ökad uppfyllelse av skattskyldigheter, en effektivare skattepolitik och förbättrad skatteuppbörd. Detta skapar i sin tur det finanspolitiska utrymme som krävs för att främja strategiska investeringar.

[6] I flera medlemsstater tas skatter dessutom ut, förvaltas och uppbärs av delstater, regioner eller lokala myndigheter, som även beviljar skattelättnader.

2. Från mätning till integration: bedömning på unions- och medlemsstatsnivå

2.1 Mäta: Förbättra mätningen av skattegap till följd av bristande efterlevnad

För att åtgärda långvariga skattegap till följd av bristande regelefterlevnad krävs ökade investeringar i kunskap, data och analytisk kapacitet. Även om allt fler medlemsstater gör uppskattningar av dessa skattegap är det endast ett begränsat antal som har inrättat omfattande uppskattningsprogram som omfattar flera olika skatteslag ([7]). Danmark, Sverige, Italien och Nederländerna har integrerat analysen av skattegap i sitt arbete med att hantera risker för bristande regelefterlevnad. Resultaten används för att utforma skattepolitiken, identifiera risker, sätta in målinriktade åtgärder, fördela resurser och utvärdera effekterna av olika strategier för att främja regelefterlevnad Andra medlemsstater, däribland Frankrike, Polen och Estland, har först på senare tid utvecklat denna kapacitet eller uppskattar ännu inte systematiskt de skattegap som uppstår till följd av bristande efterlevnad.

Medlemsstaternas erfarenheter visar att omfattande insatser för att uppskatta skattegap bidrar till förbättrad efterlevnad av skattereglerna. Medlemsstater med långvariga och välutvecklade program för att uppskatta skattegap, såsom Danmark, Italien, Sverige och Nederländerna ([8]), tenderar att uppvisa jämförelsevis mindre skattegap till följd av bristande regelefterlevnad eller har lyckats minska dessa över tid. Nederländerna har till exempel utökat sina analysverktyg genom att kombinera revisionsunderlag med beteendevetenskaplig forskning. Resultaten av denna analys hjälper skatteförvaltningen att utforma riktade förebyggande åtgärder och främja frivillig regelefterlevnad. Danmark har utvecklat ett avancerat program för att mäta regelefterlevnaden på skatteområdet. Programmet bygger på omfattande revisionsunderlag som gör det möjligt att identifiera vilka former av bristande regelefterlevnad som förekommer inom olika branscher. Ett centralt inslag i programmen i Sverige och andra medlemsstater har varit den systematiska användningen av slumpmässiga och riskbaserade revisioner av olika grupper av skattebetalare ([9]). Utan att fastställa ett direkt orsakssamband tyder detta på att regelbundna uppskattningar av skattegap till följd av bristande efterlevnad kan bidra till att utforma mer målinriktade

[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] Nederländerna kombinerar undersökningar bland revisorer med revisionsdata för att få en bättre förståelse av orsakerna till bristande regelefterlevnad, däribland betydelsen av komplexitet, kunskapsbrister och fel som begås av rådgivare. Danmark använder data från branschspecifika revisioner och slumpmässiga revisioner för att bedöma uppfyllelsen av skattskyldigheter. I båda fallen bidrar dessa insikter till mer välorienterade insatser för ökad uppfyllelse av skattskyldigheter och till att frivillig efterlevnad av skattereglerna främjas.

[9] Slumpmässiga revisioner ger statistiskt representativ information om förekomsten och formerna av bristande regelefterlevnad, medan riskbaserade revisioner används för att identifiera och granska skattebetalare som löper större risk att inte följa skattereglerna. Det är viktigt att resultaten från slumpmässiga revisioner också används för att validera och anpassa modellerna för riskbaserat urval. Program för uppskattning av skattegap ger därför andra delar av skatteförvaltningen ett bättre informationsunderlag för att effektivisera skatteuppbörden.

strategier för att främja skatteefterlevnad och hjälpa skatteförvaltningarna att identifiera risker i ett tidigt skede.

Kommissionen har utvecklat, stött och samordnat omfattande satsningar på att uppskatta skattegap till följd av bristande regelefterlevnad för både direkta och indirekta skatter, på såväl nationell nivå som EU-nivå. Detta är särskilt viktigt när det gäller direkta skatter, eftersom de nationella uppskattningarna ofta bygger på olika definitioner, metoder, datakällor och rapporteringsperioder samt omfattar olika grupper av skattebetalare. Detta begränsar jämförbarheten men skapar också möjligheter till metodutbyte. Sedan 2021 har en EU-finansierad projektgrupp inom Fiscalis arbetat med att ta fram en gemensam ram för att uppskatta skattegapet till följd av bristande regelefterlevnad ([10])([11]). Dessutom har vissa medlemsstater, såsom Polen ([12]) och Slovenien ([13]), utnyttjat instrumentet för tekniskt stöd för att förbättra uppskattningarna av skattegapet till följd av bristande regelefterlevnad inom bolagsbeskattningen.

När det gäller indirekta skatter har EU-samarbetet redan resulterat i en gemensam metod för att uppskatta momsgapet till följd av bristande efterlevnad av momsreglerna. Samtliga medlemsstater deltar i arbetet på EU-nivå. Under 2023 uppskattades momsgapet till följd av bristande regelefterlevnad i EU till 9,5 % av den totala moms som skulle ha betalats. Det fanns betydande skillnader mellan medlemsstaterna, även om flera av dem uppvisade förbättringar över tid ([14]). Utöver att visa momsgapets nuvarande omfattning ger en analys av utvecklingen över tid en bild av medlemsstaternas insatser för att förbättra regelefterlevnaden och gör det möjligt för myndigheterna att bedöma effekterna av de åtgärder som har vidtagits. Digital rapportering, uppkopplade kassaregister, förifyllda momsdeklarationer och andra digitala verktyg kan förbättra spårbarheten och stärka efterlevnaden av momsreglerna. Kommissionen är också i färd med att utveckla, testa och fingranska sina metoder för uppskattning av skattegap på punktskatteområdet. Arbetet stöds av en särskild grupp med experter från över 20 medlemsstater, som ska utbyta metodologiska erfarenheter och bedöma hur uppskattningarna bättre kan användas som underlag i det operativa arbetet (se även avsnitt 3.1).

---

[10] För mer information se Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för skatter och tullar (2025), *Towards a common approach to tax gap estimation in the EU: Fiscalis Project Group 008 - Final report*, Europeiska unionens publikationsbyrå, https://data.europa.eu/doi/10.2778/3068071.

[11] År 2026 gick projektet in i sin andra cykel. De medlemsstater som deltar i den första och/eller andra cykeln är BE, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, MT, PL, PT, RO, SK och SE i undergruppen för inkomstskatt för fysiska personer, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FR, HU, IT, LU, PL, PT, RO, SK och SE i undergruppen för bolagsskatt, EE, EL, ES, FI, FR, HR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, RO, SK and SE i undergruppen för MTIC-bedrägerier samt BE, CZ, EE, FR, HR, IE, IT, LT, MT, PL, PT, RO, SK och SE i undergruppen för e-handel. Georgien har också anslutit sig till undergrupperna för inkomstskatt för fysiska personer respektive bolagsskatt i projektets andra cykel.

[12] Projekt inom ramen för instrumentet för tekniskt stöd 2023, *Improve the Capacity of Poland to Better Assess and Counteract the Grey Economy*, 2024–2026.

[13] Projekt inom ramen för instrumentet för tekniskt stöd 2021: *Improving the administration of corporate income tax in Slovenia*, 2022–2023.

[14] Se Europeiska kommissionen, Syntesia, Poniatowski, G., Bonch-Osmolovsky, M., Smietanka, A. m.fl., *VAT gap in Europe – Report 2025*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2025, https://data.europa.eu/doi/10.2778/7868422.

Ytterligare insatser för att stärka kapaciteten att uppskatta bolagsskattegap till följd av bristande regelefterlevnad genomförs med hänsyn till utvecklingen inom bolagsbeskattningen. Kommissionen har utvecklat en ny makroekonomisk metod som ger medlemsstaterna en gemensam ram för att uppskatta bolagsskattegap till följd av bristande regelefterlevnad. Metoden bygger på uppgifter från nationalräkenskaperna och uppskattningar av den dolda ekonomin som gjorts av de nationella statistikbyråerna. De senaste uppskattningarna visar att bolagsskattegapet i genomsnitt uppgår till omkring 9,2 % av de uppburna bolagsskatteintäkterna i 25 medlemsstater. Andelen varierar dock avsevärt mellan länderna, och förändringar från ett år till annat bör tolkas med försiktighet. Metoden tar dock inte hänsyn till eventuella intäktsbortfall till följd av gränsöverskridande aggressiv skatteplanering eller internationell vinstförflyttning, eftersom nationalräkenskaperna i allmänhet återspeglar vinsterna efter att de har fördelats mellan länder. För att analysera sådana intäktsbortfall krävs kompletterande underlag och metoder, däribland undersökningar om urholkning av skattebasen och vinstförflyttning ([15]). Allteftersom förutsättningarna för bolagsbeskattningen förändras genom införandet av OECD:s regler enligt pelare 2, följt av det kommande införandet av omnibuspaketet för direkt beskattning och omarbetningen av direktivet om administrativt samarbete, när dessa väl har antagits, behöver analysverktygen utvecklas, bland annat genom att utvidga tillämpningsområdet för uppskattningar av bolagsskattegap till att även omfatta andra områden än den dolda ekonomin.

2.2 Övervaka: förbättra kvaliteten i rapporteringen av skatteutgifter

Skatteutgifter är särskilda bestämmelser i skattelagstiftningen som syftar till att främja viss verksamhet eller gynna särskilda grupper och som därmed medför avsiktliga minskningar av de offentliga skatteintäkterna. I stället för att ge stöd genom direkta utgifter kan regeringen ge enskilda personer eller företag indirekt ekonomiskt stöd genom att minska deras skattebörda. Skatteutgifter är alltså avsteg från referensskattesystemet som innebär att specifika skattebetalare, sektorer eller verksamheter tillerkänns en förmånsbehandling, t.ex. i form av reducerade skattesatser, skatteundantag osv.

Det är ytterst viktigt att redovisa dessa skatteutgifter i enlighet med kraven i EU:s ram för finanspolitisk styrning för att komma till rätta med en inneboende brist på insyn. Till skillnad från program för direkta utgifter, såsom subventioner eller bidrag, kräver skatteutgifter vanligtvis inte något årligt parlamentariskt godkännande. När de väl har blivit lag gäller de tills de aktivt upphävs eller upphör att gälla när en fastställd tidsgräns löper ut. Rapporteringen av skatteutgifter kan åtgärda denna asymmetri och öka insynen och ansvarsskyldigheten. För att

[15] För en detaljerad genomgång av det gemensamma forskningscentrumets metod för att uppskatta bolagsskattegapet, inklusive dess antaganden och begränsningar, se Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för skatter och tullar (2025), *The Corporate Income Tax Gap: A European approach to measuring losses in corporate tax revenues.*

säkerställa en heltäckande bild av de nationella skatteutgifterna kräver EU:s ram för finanspolitisk styrning en detaljerad rapportering av hur skatteutgifter påverkar inkomster ([16]).

De nationella rapporterna om skatteutgifter inom EU uppvisar betydande variationer vad gäller innehåll, detaljnivå och kvalitet. I vissa medlemsstater redovisas uppskattade intäktsbortfall till följd av skatteutgifter i en enda tabell som ingår i en bilaga till budgeten, utan ytterligare kontextuell information. Andra medlemsstater offentliggör rapporter om skatteutgifter med detaljerad information om alla relevanta skattebestämmelser samt fleråriga uppskattningar av intäktsbortfall.

Ett stort antal bestämmelser om skatteutgifter kan leda till ytterligare komplexitet i skattesystemet. Grekland uppger att landet har 1 000 bestämmelser om skatteutgifter. Portugal uppges ha över 700 sådana bestämmelser, Italien över 600 och Frankrike och Polen över 400 vardera.

Skatteutgifter kan ha en betydande inverkan på de offentliga budgetarna. Eftersom både skattesystemen och rapporteringsmetoderna varierar uppges intäktsbortfallet till följd av skatteutgifter variera från 0,4 % av BNP i Irland till 14 % av BNP i Nederländerna. Att skatteutgifterna leder till betydande intäktsbortfall innebär inte nödvändigtvis att åtgärderna är alltför omfattande eller ineffektiva. Intäktsbortfallet kan också vara relativt stort till följd av en hög normal skattenivå eller av att skatteutgifter redovisas i mycket stor omfattning ([17]).

Att sammanställa och jämföra uppskattningar av skatteutgifter inom olika kategorier, mellan medlemsstater och över tid medför betydande metodologiska utmaningar. Även om de totala siffrorna kan beräknas genom att helt enkelt summera uppskattningarna för de enskilda skatteutgifterna, bör dessa uppskattningar tolkas med försiktighet. För det första tenderar de att överskatta de potentiella intäktsökningarna, eftersom en enkel summering innebär en risk för dubbelräkning av överlappande poster. Uppskattningarna tar inte heller hänsyn till beteendemässiga reaktioner som leder till lägre skatteintäkter. Dessutom går det inte att kvantifiera en betydande del av skatteutgifterna ([18]). Slutligen varierar rapporteringen kraftigt beroende på vad de enskilda medlemsstaterna definierar som skatteutgifter ([19]).

---

[16] I rådets direktiv 2011/85 av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk, i dess lydelse enligt rådets direktiv 2024/1265 av den 29 april 2024, föreskrivs rapportering av skatteutgifter i artikel 14.2.

[17] Det förekommer att kostsamma skattebestämmelser betraktas som strukturella och därför undantas från rapporteringen. I idealfallet bör rapporteringen av skatteutgifter även omfatta strukturella bestämmelser. I Nederländerna omfattar rapporteringen samtliga skattemässigt relevanta bestämmelser.

[18] Skatteutgifter kan ha lämnats okvantifierade antingen avsiktligt eller för att det inte har varit möjligt att uppskatta dem. En skatteutgift kanske inte kan kvantifieras eftersom den exempelvis är av mindre omfattning, av teknisk eller strukturell karaktär eller följer av EU-krav. Vissa skatteutgifter kan inte uppskattas eftersom det saknas uppgifter. I vissa fall kan uppgifter i princip finnas tillgängliga, men kostnaden för att samla in dem kan vara för hög för en viss post bland skatteutgifterna. Ett exempel på detta är skattebefrielse för inkomster från vissa verksamheter. Eftersom inga inkomster har rapporterats är det inte möjligt att uppskatta intäktsbortfallet.

[19] Det finns exempel på att reducerade momssatser definieras som en del av normsystemet eller, omvänt, att grundavdraget för inkomstskatt eller underskottsavdrag i bolagsbeskattningen definieras som skatteutgifter, trots att de flesta länder betraktar sådana bestämmelser som strukturella.

2.3 Utvärdera: säkerställa att skatteutgifterna är kostnadseffektiva

Skatter kan utgöra kraftfulla incitament som hjälper regeringar att uppnå en rad politiska mål, men är inte alltid det mest kostnadseffektiva verktyget på lång sikt. Det krävs en noggrann analys för att avgöra om skatteincitament är ett lämpligt verktyg för att uppnå ett visst politiskt mål. Kostnaderna, fördelarna och riskerna i samband med skatteutgifter bör utvärderas regelbundet. I kommissionens rekommendation om skatteincitament till stöd för given för en ren industri fastställs principer för en effektiv utformning av skattereduktioner och snabbare avskrivning för investeringar i ren energi, som ska tillämpas i enlighet med EU:s regler om statligt stöd. Medlemsstaterna uppmanas att informera kommissionen om de åtgärder de vidtar samt rekommenderas att regelbundet utvärdera deras effekter och utbyta god praxis ([20]). I ett bredare perspektiv innebär tillämpningen av principen om att förorenaren betalar även att potentiellt miljöskadliga skatteutgifter som skapar oönskade incitament för förorenare ses över, så att EU:s klimat- och miljömål kan uppnås mer effektivt.

Det är avgörande att förstå om befintliga skatteutgifter uppnår sina avsedda politiska mål. Regelbundna översyner behövs för att bedöma om åtgärderna är kostnadseffektiva. Det kan bana väg för reformer. Exempelvis kräver Nederländernas budgetregler att regeringen avskaffar eller minskar skatteutgifter som bedömts vara ineffektiva, eller motiverar varför de bör behållas.

Ett stort intäktsbortfall gör det desto viktigare att utvärdera skatteutgifternas effektivitet. Även om kvantifieringen av skatteutgifter främst är en del av övervakningsarbetet, utgör informationen därefter ett viktigt underlag för att utvärdera om skatteutgifterna uppnår sina avsedda syften och ger valuta för pengarna. Mikrosimuleringsmodeller såsom EUROMOD ([21]) kan vara ett användbart verktyg för utvärdering av olika politiska alternativ.

2.4 Integrera: uppgradera skatteförvaltningarnas verksamhet

Många medlemsstater har gjort betydande investeringar i digitala verktyg och har börjat införa AI både i verksamheten som riktar sig till slutanvändarna och i de bakomliggande processerna. Trots detta är den digitala omställningen av skatteförvaltningarna fortfarande en utmaning i hela EU. Föråldrade it-system och processer hämmar utvecklingen. Den största utmaningen är det alltför stora beroendet av frivillig regelefterlevnad, vilket innebär en tung administrativ börda för skattebetalarna. Medlemsstaterna bör införliva principerna om inbyggd regelefterlevnad och sömlös beskattning i sina processer för att förenkla regelefterlevnaden och minska den administrativa bördan för skattebetalarna ([22]).

---

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

[21] HOME | EUROMOD.

[22] Se metodbilagan för ytterligare förklaringar.

En angelägen fråga är medlemsstaternas tillgång till tillräckliga, korrekta och högkvalitativa data som underlag för en effektiv skatteförvaltning. Data av bristfällig kvalitet försämrar bedömningarna av regelefterlevnaden samt prioriteringen av risker och skattekontroller. Samtidigt ställer den ökande digitaliseringen av skatteförvaltningen ytterligare krav, eftersom moderna digitala system och ramverk för rapportering i realtid förutsätter strukturerade, standardiserade och tillförlitliga uppgifter. Ett bristfälligt dataunderlag försvårar integrationen och bearbetningen av data samt möjligheten att få fram resultat i rätt tid. Skatteförvaltningarna har också svårt att hantera de växande datamängderna på ett effektivt sätt, vilket begränsar deras möjligheter att fullt ut dra nytta av det administrativa samarbetet ([23]). Sammantaget leder bristfällig datakvalitet och stora datamängder till sämre insyn i skatteskulderna och en begränsad förståelse för deras bredare konsekvenser för företagens verksamhet. Detta försämrar skatteförvaltningarnas möjligheter att fatta välgrundade strategiska och politiska beslut.

Den ökade ekonomiska integrationen i Europa innebär att skillnader mellan de nationella skattesystemen kan utnyttjas för bedrägeri, skatteundandragande eller skatteflykt. Gränsöverskridande verksamhet, i synnerhet momsbedrägerier, utgör en betydande del av skattebrottsligheten. MTIC-bedrägerier är en typ av momsbedrägeri med koppling till gränsöverskridande transaktioner och involverar ofta organiserade kriminella grupper eller nätverk. Denna typ av bedrägeri kan bekämpas genom ett närmare samarbete mellan medlemsstaterna och med hjälp av integrerade verktyg för övervakning av transaktioner och data. Detta är ett av de områden som omfattas av EU:s paket om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern, som antogs 2025. Ett närmare samarbete mellan skattemyndigheterna och en integrering av de dataflöden som ligger till grund för skatteuppbörden kan därför bidra till att minska risken för bedrägerier och andra former av skattefusk samt begränsa möjligheterna att begå sådana brott. Att stärka samarbetet mellan medlemsstaterna och EU:s aktörer inom bedrägeribekämpning är också en prioritering för kommissionen inom ramen för den pågående översynen av bedrägeribekämpningsstrukturen, som syftar till att åtgärda kryphål som kan skada EU:s ekonomiska intressen.

Vissa medlemsstater fortsätter att kämpa med stora och långvariga skatteskulder som inte har kunnat drivas in. Indrivningen av skatteskulder är fortfarande en kritisk svaghet, eftersom många skatteförvaltningar inte lyckas driva in utestående belopp. Med tanke på de stora skatteskulderna i flera medlemsstater finns det betydande potential att öka skatteintäkterna genom att driva in skulderna innan de blir omöjliga att driva in. Olika rättsliga och administrativa ramar ger upphov till varierande resultat mellan EU:s medlemsstater. En EU-undersökning från 2025 och återkoppling från de nationella förvaltningarna pekar på ett brådskande behov av att stärka såväl de nationella som de gränsöverskridande indrivningssystemen för att hantera det ökande antalet förfrågningar.

[23] Kommissionens rapport om administrativt samarbete om mervärdesskatt, COM(2025) 686 final, 14.11.2025 och kommissionens rapport om utvärderingen av rådets direktiv 2011/16/EU om administrativt samarbete i fråga om beskattning, COM(2025) 695 final, 19.11.2025.

3. Agera: anta politiska åtgärder

Det är uppenbart att det krävs mer än enskilda nationella insatser för att uppnå framsteg inom de ovan beskrivna områdena. Vilka aktörer som berörs varierar mellan och inom medlemsstaterna, vilket återspeglar den institutionella mångfalden. Även om åtgärder på nationell nivå fortfarande är oundgängliga kan ett närmare samarbete på EU-nivå bidra till snabbare framsteg. Genom att samla erfarenheter och utbyta god praxis kan medlemsstaterna göra framsteg i arbetet med att minska skattegapen och förbättra regelefterlevnaden.

Att omsätta samarbetet i handling kräver ömsesidigt förtroende och ett varaktigt engagemang. Ett institutionaliserat samarbete mellan skatteförvaltningarna skapar förtroende. Politiskt engagemang är avgörande för att fastställa gemensamma prioriteringar och driva arbetet framåt, samtidigt som administrativt och tekniskt samarbete gör det möjligt för medlemsstaterna att utbyta erfarenheter, dela data och gemensamt utarbeta praktiska lösningar på gemensamma utmaningar.

Kommissionen står till förfogande för att stödja denna process. Stödet består i att främja en strukturerad dialog och ömsesidigt lärande samt hjälpa medlemsstaterna att identifiera och sprida god praxis. De åtgärder som beskrivs nedan kan också bidra till en effektiv uppföljning av de landsspecifika rekommendationerna och rekommendationerna för euroområdet, vilka utfärdas inom ramen för den europeiska planeringsterminen för samordning av politiken.

3.1 Bygga upp gemensam kapacitet för att uppskatta skattegap med tillförlitliga metoder och stärka den metodologiska jämförbarheten

Även om medlemsstaterna under de senaste åren har gjort framsteg när det gäller att uppskatta skattegap till följd av bristande regelefterlevnad, krävs det fortfarande betydande insatser för att förbättra analyserna och verktygen och därigenom effektivisera skatteindrivningen. En mer robust analys av skattegapen till följd av bristande regelefterlevnad, däribland deras omfattning och bakomliggande orsaker, är en förutsättning för att skatteförvaltningarna och, i förekommande fall regionala och lokala myndigheter, ska kunna åtgärda dessa skattegap och effektivisera sin verksamhet. Genom att integrera resultaten av skattegapsanalysen i cykeln för hantering avseende regelefterlevnadsrisker, exempelvis genom att identifiera skattebetalare med hög risk, rikta åtgärder och fördela personalresurser utifrån analysresultaten, kan arbetet med att säkerställa uppfyllelse av skatteskyldigheter stärkas ytterligare. För att minska skattegap till följd av bristande regelefterlevnad krävs ett strategiskt tillvägagångssätt med mål på både medellång och lång sikt.

Det är nödvändigt att förbättra metoderna, datakvaliteten och jämförbarheten mellan medlemsstaternas uppskattningar av skattegap till följd av bristande regelefterlevnad för att främja en evidensbaserad skattepolitik och skatteförvaltning. Bättre metoder gör uppskattningarna av skattegapet mer robusta och giltiga. Genom jämförbara uppskattningar kan medlemsstaterna jämföra sina resultat i förhållande till andra medlemsstaters och

identifiera områden där de har relativa styrkor respektive svagheter, samtidigt som utbytet av god praxis underlättas. Uppskattningarna ger dessutom beslutsfattarna ett mer tillförlitligt underlag för att bedöma efterlevnadsrisker och prioritera reformområden.

Erfarenheterna från uppskattningen av momsgap till följd av bristande regelefterlevnad har visat på fördelarna med en harmoniserad metod. En motsvarande metod håller nu på att tas fram även för punktskatter. Europeiska kommissionen har stött arbetet med att ta fram och fortlöpande vidareutveckla en gemensam metod för att uppskatta momsgap till följd av bristande regelefterlevnad i samtliga medlemsstater. Genom att tillämpa enhetliga definitioner, datakällor, antaganden och beräkningsförfaranden möjliggör metoden meningsfulla jämförelser mellan medlemsstaterna och över tid. De resulterande uppskattningarna har blivit ett värdefullt verktyg för att övervaka utvecklingen av regelefterlevnaden, utvärdera politiska åtgärder och identifiera områden där ytterligare förbättringar kan behövas. Enhetliga definitioner, datakällor och antaganden kan även tillämpas på punktskatter, men i detta sammanhang krävs ytterligare landsspecifik information för att resultaten ska kunna tolkas.

Eftersom direkta skatter är mer heterogena än indirekta skatter är det betydligt svårare att göra jämförelser mellan länder. Kommissionen har sedan 2021 stöttat medlemsstaterna i deras arbete med att förbättra metoderna och jämförbarheten. På nationell nivå uppskattar vissa medlemsstater endast specifika aspekter av bristande regelefterlevnad, medan andra försöker mäta det övergripande skattegapet till följd av bristande regelefterlevnad. Det finns dock utrymme att undersöka verktyg och metoder som inte förutsätter harmoniserade skatteregler.

EU:s initiativ för att stärka kapaciteten att uppskatta skattegap till följd av bristande efterlevnad och främja större metodologisk enhetlighet utgör en stabil grund för att påskynda kapacitetsuppbyggnaden. Tack vare gemensamma insatser sedan 2021 har betydande framsteg gjorts i arbetet med att utforma och införa en gemensam ram för uppskattning av skattegap till följd av bristande regelefterlevnad. Genom ett expertsamarbete som präglas av erfarenhetsutbyte och ömsesidigt lärande, där möjligheterna till ökad överförbarhet och jämförbarhet undersöks, kan en rad utmaningar som rör inkomstskatt för fysiska personer, bolagsskatt, moms (framför allt MTIC-bedrägerier och e-handel) samt punktskatter hanteras.

Åtgärd 1 (medlemsstaterna): Bygga upp och stärka kapaciteten att uppskatta skattegap till följd av bristande regelefterlevnad inom olika skatteslag samt integrera uppskattningarna i skatteförvaltningarnas strategiska arbete. *Medlemsstaterna bör, där så är nödvändigt, investera i särskild expertis, personal och kompetens för arbetet med skattegap samt upprätta kontakter mellan berörda aktörer inom finansministerier, skatteförvaltningar, tullförvaltningar och statistikbyråer. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt områden där mätmetoderna fortfarande är mindre utvecklade. Detta omfattar skattegap för direkta skatter, framför allt inkomstskatt för fysiska personer. Även skattegap inom punktskatteområdet för produktkategorier som är förknippade med betydande nationella efterlevnadsrisker bör mätas och övervakas. Om det inte är möjligt att fullt ut kvantifiera skattegapen inom*

punktskatteområdet bör medlemsstaterna identifiera de viktigaste bakomliggande orsakerna till intäktsbortfall och bedrägerier samt övervaka utvecklingen av dessa över tid.

Åtgärd 2 (medlemsstaterna): Stärka de nationella dataunderlagen och metodologiska grunderna för uppskattning av skattegap. *Medlemsstaterna bör förbättra identifieringen av relevanta data för uppskattning av skattegap, göra dessa data mer tillgängliga och höja deras kvalitet. De bör även dokumentera de metoder, datakällor och begränsningar som ligger till grund för uppskattningarna. Detta skulle bidra till mer tillförlitliga nationella uppskattningar och göra det lättare att utbyta och jämföra metoder på EU-nivå.*

Åtgärd 3 (EU): Fortsätta arbetet på EU-nivå med att göra nationella metoder mer precisa och jämförbara och samtidigt fortsätta insatserna för att kvantifiera skattegapen när det gäller punktskatter på tobak, alkohol och bränsle i alla medlemsstater*. Stöd från EU och tekniskt samarbete mellan medlemsstaterna kommer att stärka metodernas tillförlitlighet, främja ömsesidigt lärande och bidra till en effektiv spridning av god praxis när det gäller uppskattning av skattegapet till följd av bristande regelefterlevnad. Den befintliga Fiscalis-arbetsgruppen för skattegap inom inkomstskatt för fysiska personer, bolagsskatt och moms – särskilt när det gäller skattegap till följd av bristande regelefterlevnad vid MTIC-bedrägerier och e-handel – som har funnits i fem års tid, bör fortsätta att göra ytterligare framsteg på detta område. Medlemsstaterna bör också fortsätta arbetet med att ta fram uppskattningar av skattegap när det gäller punktskatter. Kommissionen håller på att ta fram uppskattningar av skattegap när det gäller punktskatter, och dess metoder ligger till grund för tekniska diskussioner med medlemsstaterna. Dessa metoder ska granskas av medlemsstaternas analysgrupper. I slutet av 2027 kommer kommissionen även att tillsammans med medlemsstaterna bedöma möjligheterna att utveckla bottom-up-metoder och utöka analysarbetet på området, och därigenom lägga grunden för tillförlitliga och heltäckande uppskattningar av skattegap när det gäller punktskatter.*

3.2 Genomföra regelbunden och omfattande övervakning samt transparent rapportering av skatteutgifter

Rapporteringen av skatteutgifter varierar kraftigt mellan medlemsstaterna i fråga om rapporteringsfrekvens, informationsinnehåll och övergripande transparens. Flera medlemsstater har ett mycket stort antal skatteutgifter, och det intäktsbortfall som dessa ger upphov till kan vara avsevärt, med stora konsekvenser för såväl de offentliga finanserna som skattesystemets komplexitet. I detta sammanhang är det avgörande att säkerställa en regelbunden, omfattande och systematisk rapportering som också är offentligt tillgänglig.

I detta syfte bör medlemsstaterna tillhandahålla tillräcklig information för att besvara tre grundläggande frågor om varje rapporterad skatteutgift: i) Hur stora är kostnaderna för skatteutgiften? ii) Vilka gynnas av den? iii) Uppnår den det syfte för vilket den infördes ([24])? Informationen bör omfatta det fastställda politiska målet vid tidpunkten för

[24] Denna siffra bör dock tolkas med försiktighet, eftersom skillnader i nationella jämförelsenormer för beskattning och uppskattningsmetoder begränsar jämförbarheten mellan medlemsstaternas rapporterade intäktsbortfall. Se även fotnot 1.

antagandet, vilken typ av skatteutgift det rör sig om (t.ex. skattebefrielse eller reducerad skattesats), vilka grupper som omfattas samt det årliga intäktsbortfallet. Helst bör den också innehålla en beskrivning av jämförelsenormen samt en länk till motsvarande program för direkta utgifter. För att säkerställa insyn i budgeten bör rapporterna om skatteutgifter även omfatta strukturella bestämmelser med exceptionellt stor påverkan på skatteintäkterna, med tanke på deras betydelse.

Åtgärd 4 (medlemsstaterna): Förbättra tillgången till och kvaliteten på de data som används för att uppskatta skatteutgifter samt offentliggöra detaljerade årliga rapporter om skatteutgifter*. Brist på data utgör ofta ett stort hinder för en korrekt mätning av skatteutgifterna. Dessa rapporter bör vara så omfattande som möjligt och innehålla detaljerad information om varje enskild skatteutgift. Intäktsbortfallen bör kvantifieras när så är möjligt, eller också bör det anges varför någon kvantifiering inte har gjorts. Det rekommenderas att rapporteringen av skatteutgifter integreras i budgetprocessen.*

Åtgärd 5 (EU): Utarbeta riktlinjer för rapportering av skatteutgifter. *Med utgångspunkt i god praxis skulle detta bidra till att uppfylla det rättsliga kravet på rapportering av skatteutgifter enligt direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk ([25]).*

3.3 Regelbundet granska och utvärdera om skatteutgifterna är förenliga med de politiska prioriteringarna

Skatteutgifternas kostnadseffektivitet granskas ofta inte systematiskt. Skatteutgifter kan grundas på legitima politiska mål. Till skillnad från direkta utgifter, som är föremål för parlamentariskt godkännande, periodisk revision och offentliggjorda prestationsmål, saknas sådana mekanismer för ansvarsutkrävande dock för de allra flesta skatteutgifterna. De flesta medlemsstater rapporterar uppskattade intäktsbortfall till följd av skatteutgifter, men denna form av rapportering belyser inte om en befintlig skatteutgift uppfyller sitt syfte på ett kostnadseffektivt sätt. Resultatet är en strukturell brist i förvaltningen: offentliga medel av en omfattning som är jämförbar med större utgiftsprogram tilldelas utan någon systematisk process för att bedöma om de uppnår sitt syfte eller ger valuta för pengarna. I en tid präglad av tryck på att konsolidera de offentliga finanserna och konkurrerande krav på de offentliga budgetarna är detta inte bara en fråga om transparens, utan också ett finanspolitiskt problem.

Det är lämpligt med en institutionaliserad utvärderingsprocess för skatteutgifter ([26]). Utvärderingarna bör besvara två frågor om varje skatteutgift: i) Uppnår den sitt fastställda syfte och ii) är kostnaderna proportionerliga? En stegvis strategi, såsom den som tillämpas inom ramen för Irlands L1/L2/L3-ramverk och den nederländska Toetsingskader, utgör en praktiskt genomförbar modell ([27]). Varje enskild skatteutgift genomgår en strukturerad kvalitativ

[25] Rådets direktiv 2011/85/EU av den 8 november 2011 om krav på medlemsstaternas budgetramverk, i dess lydelse enligt rådets direktiv (EU) 2024/1265 av den 29 april 2024.

[26] Plattformen för skattesamarbete har nyligen publicerat sex principer för skatteincitament. I princip 6.3 anges att lagstiftning om incitament bör innefatta ett program för regelbunden, trovärdig och offentlig utvärdering.

[27] Den irländska strategin beskrivs i *Tax Expenditures Evaluation – Updated Guidelines* (2024). Den nederländska strategin beskrivs på den särskilda webbplatsen för statsbudgetbestämmelser (Model 4.55).

granskning av dess motiv och målinriktning, och när fastställda finanspolitiska tröskelvärden överskrids genomförs successivt mer fördjupade kvantitativa analyser. Analysverktygen finns alltså redan och är väl etablerade. Det som krävs är ett politiskt åtagande att tillämpa dem systematiskt i samtliga medlemsstater.

För att institutionalisera utvärderingar av skatteutgifter krävs flera avgörande utformningsbeslut. Utvärderingskrav som är fastställda i lagstiftningen är mer bestående än frivilliga politiska åtaganden. Dessutom är tillsyn som centraliseras till finansministeriet mer objektiv än tillsyn som utövas av fackministerier med intresse av att bevara vissa bestämmelser. Utvärderingsresultaten måste kopplas till verkställbara konsekvenser.

Åtgärd 6 (medlemsstaterna): Inrätta en rättslig eller administrativ ram som kräver regelbunden utvärdering av skatteutgifter, stärka den oberoende tillsynen och främja samarbete mellan nationella organ. *Genom att inrätta en institutionaliserad utvärderingsram säkerställs att skatteutgifterna utvärderas regelbundet, vilket stärker den demokratiska kontrollen och bidrar till att åtgärderna uppnår sina syften på ett kostnadseffektivt sätt. Utvärderingarna skulle också kunna ingå i eller kopplas till allmänna utgiftsöversyner. Fortsatt metodutveckling samt översyn av rapporteringen och utvärderingen av skatteutgifter skulle kunna göras till en del av budgetprocessen, exempelvis genom insatser från oberoende finanspolitiska institutioner eller högre revisionsorgan. Samarbete mellan relevanta nationella aktörer, såsom finansministeriet, skatteförvaltningen och statistikbyrån, till exempel inom ramen för en permanent arbetsgrupp, skulle ytterligare kunna stärka dessa insatser.*

3.4 Fördjupa den digitala omställningen

För att åtgärda strukturella brister och minska de långvariga skattegapen är det avgörande att fortsätta digitaliseringen av skatteförvaltningarna och bygga vidare på de framsteg som gjorts på senare tid. Traditionella skattesystem är beroende av att skattebetalarna frivilligt och korrekt deklarerar, beräknar och betalar sina skatter. Komplexiteten i vissa skattesystem kan dock leda till att skattebetalarna begår fel och öka den administrativa bördan för dem. Genom att övergå till ett system med inbyggd regelefterlevnad anpassas skatteprocesserna bättre till de processer som skattebetalarna redan använder. Detta minskar risken för fel och bedrägerier. Till exempel bidrar system där arbetsgivarna tar ut källskatt till att minska risken för fel och bedrägerier. Sammantaget har digitaliseringsinsatserna hittills inneburit ett stort steg i rätt riktning, men de är fortfarande otillräckliga eftersom de ännu inte har lett till sömlösa skattesystem. För att få ut största möjliga nytta av den digitala omställningen är det nödvändigt att fullt ut anamma principerna om *inbyggd regelefterlevnad* och *sömlös beskattning* i arbetet med att modernisera förvaltningsförfarandena samt intensifiera insatserna inom följande områden:

Åtgärd 7 (medlemsstaterna och EU): Optimera nationella förfaranden och integrera digitala system på EU-nivå. *Innan digitaliseringsprocessen inleds bör medlemsstaterna se över och förenkla sina operativa arbetsflöden. Förfarandena bör helst integreras i skattebetalarnas system, så att skattebetalarna blir aktiva deltagare i skatteförvaltningen. Medlemsstaterna bör ersätta fragmenterade it-system med integrerade digitala plattformar som omfattar*

skatteförvaltningens samtliga kärnfunktioner. Detta kommer dessutom att förbättra datakonsistensen samt minska dubbelarbetet och behovet av manuella ingripanden. Under årens lopp har EU infört separata digitala system i enlighet med olika skattelagstiftningar. Genom att integrera dessa system med hjälp av AI och annan möjliggörande teknik skulle kostnaderna kunna minskas för både EU och medlemsstaterna. Det skulle även kunna effektivisera databehandlingen och minska skattebetalarnas administrativa börda.

3.5 Optimera databehandlingen och dataanvändningen

Det har blivit allt svårare för skatteförvaltningarna att optimera hur data behandlas och används. Data av hög kvalitet är avgörande för riskbedömningar och identifiering av skattebetalare. Ju snabbare och mer exakt en skattemyndighet kan fastställa det skattebelopp som en viss skattebetalare ska betala, desto bättre förutsättningar har myndigheten att hantera bristande regelefterlevnad utan dröjsmål. Följande åtgärder kommer att bidra till att hantera datarelaterade problem med regelefterlevnaden:

Åtgärd 8 (medlemsstaterna och EU): Bygga upp ett enhetligt, AI-drivet system för skattedata och riskanalys. *Medlemsstaterna bör utveckla integrerade, AI-baserade system för skattedata som kopplar samman information om direkta och indirekta skatter för att möjliggöra dubbelkontroller, riskanalys i realtid och snabbare upptäckt av skattebedrägerier, skatteundandragande och skatteflykt. Automatiserade processer bör i allt högre grad ersätta manuella arbetsflöden, så att systemen kan identifiera risker, bearbeta inkommande data och möjliggöra snabba åtgärder. Samtidigt bör det säkerställas att dataåtkomsten begränsas till det avsedda ändamålet, är laglig och proportionerlig samt omfattas av effektiv mänsklig tillsyn. På EU-nivå bör en mer centraliserad arkitektur, baserad på standardiserad dataanvändning och förstärkt genom strukturella uppgraderingar – bland annat inom ramen för det omarbetade direktivet om administrativt samarbete (DAC) – bidra till att åtgärda fragmenteringen och inkonsekvenserna i de nationella systemen. Lösningar för datadelning, med stöd av verktyg som Cesop och Eurofiscs verktyg för analys av transaktionsnätverk (Transaction Network Analysis, TNA), bör stärka den gemensamma riskanalysen och göra det möjligt för skattemyndigheterna att utbyta information och samordna skattekontrollarbetet mer effektivt. Slutligen bör bättre förfaranden för verifiering av skatteregistreringsnummer (TIN), tillsammans med effektivare återkopplingsmekanismer, bidra till bättre identifiering av skattebetalare och högre datakvalitet. Detta tillvägagångssätt skulle bidra till mer proaktiv upptäckt av skattefusk, effektivisera skatterevisionerna och stärka samarbetet mellan skattemyndigheterna i hela EU.*

3.6 Förbättra skatteuppbörden och skatteindrivningen

I många medlemsstater har skatteindrivningen inte varit tillräckligt effektiv, vilket har lett till stora utestående skatteskulder (se avsnitt 2.4 ovan). Att stärka indrivningen av skatteskulder är därför avgörande. Medlemsstaterna bör prioritera att förbättra indrivningen genom ändamålsenliga förfaranden, digitala verktyg och AI, med lämpliga skyddsåtgärder, för att minska skattegap till följd av bristande regelefterlevnad och driva in utestående skatteskulder.

EU-lagstiftningen ([28]) ger medlemsstaterna möjlighet att bistå varandra genom utbyte av upplysningar, delgivning av handlingar och indrivning av skattefordringar för en annan medlemsstats räkning. Bistånd för indrivning mellan medlemsstaterna enligt EU-direktiv 2010/24 (och mellan en medlemsstat och ett tredjeland enligt tillämplig internationell överenskommelse) bör endast användas som en sista utväg, det vill säga när alla nationella möjligheter har prövats eller visat sig vara oproportionerligt svåra att använda. Detta innebär att bistånd för indrivning vanligtvis begärs i komplexa situationer där skattefordringarna är svåra att driva in. Det kan exempelvis handla om brist på tillgängliga tillgångar, insolvens eller dispyter.

Åtgärd 9 (medlemsstaterna): Stärka skatteindrivningen genom centralisering, samarbete och effektiv förvaltning. *För att effektivisera indrivningen av skatteskulder bör medlemsstaterna centralisera och integrera indrivningsfunktionerna samt säkerställa att myndigheterna har full tillgång till uppgifter om skattebetalarna, så att skulderna kan hanteras mer effektivt. Ett närmare samarbete med insolvensmyndigheter och domstolar – särskilt i fall av bedrägeri – skulle bidra till en effektivare indrivning av skatteskulder. Genom att påskynda bedömningar och tvistlösning med hjälp av enklare regler, snabbare utredningar och effektivare rättsliga förfaranden kan indrivningen bli mer framgångsrik. Det är också avgörande att stärka det ömsesidiga biståndet på EU-nivå. Medlemsstaterna måste hantera begäranden om indrivning skyndsamt, förbättra spårningen av tillgångar över gränserna genom tillgång till realtidsdata och överbrygga de operativa klyftorna mellan skatte- och insolvensmyndigheterna. Dessa åtgärder skulle effektivisera indrivningen, minska intäktsbortfallen till följd av insolvens och säkerställa rättvisare skatteindrivning i hela EU.*

4. Slutsats

EU har inte råd att ignorera skattegap. Varje år går över 200 miljarder euro i skatteintäkter förlorade inom EU till följd av bristande efterlevnad av skattereglerna. Varje euro som inte kommer in i form av skatteintäkter är en euro som inte kan investeras i konkurrenskraft, resiliens och den dubbla omställningen.

Att minska skattegapen till följd av bristande regelefterlevnad är ett smart och effektivt sätt att stärka de offentliga finanserna: Genom att mäta skattegap till följd av bristande regelefterlevnad och kartlägga de bakomliggande orsakerna kan medlemsstaterna öka sina skatteintäkter utan att behöva höja skattesatserna. Medlemsstaterna bör därför utveckla sin kapacitet att mäta dessa skattegap och använda resultaten som underlag för strategier för att främja skatteefterlevnad. På EU-nivå är kommissionen beredd att verka för jämförbara metoder och underlätta ömsesidigt lärande. Mindre skattegap minskar trycket på budgetarna, skapar större utrymme för investeringar och stärker förtroendet för att våra skattesystem är rättvisa.

[28] Direktiv 2010/24/EU om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som avser skatter, avgifter och andra åtgärder.

Medlemsstaterna bör skärpa förvaltningen vad gäller skatteutgifter såsom sänkta skattesatser, skattebefrielser för vissa sektorer, skattereduktioner och andra skatteincitament. I hela EU uppgår det årliga intäktsbortfallet till följd av de skatteutgifter som medlemsstaterna rapporterat till omkring 750 miljarder euro. Om de utformas väl kan verktyg som skattereduktioner och andra skatteincitament – såsom de som rekommenderas inom ramen för given för en ren industri eller spar- och investeringsunionen – främja strategiska prioriteringar som innovation och omställningen till ren energi. Utan tillräckliga kontroller riskerar de dock att bli alltför många, samtidigt som deras kostnadseffektivitet urholkas över tid. Regelbunden rapportering och utvärdering ger en bild av huruvida skatteutgifterna fortfarande fyller sitt syfte och ger valuta för pengarna. Om så inte är fallet måste det finnas en politisk vilja att begränsa dem. Målet är inte att avskaffa effektiva incitament, utan att säkerställa att undantag, reducerade skattesatser och skattereduktioner är motiverade, väl riktade och förenliga med politiska prioriteringar. Detta bidrar till att skydda statsbudgetarna och se till att politiska åtgärder är effektiva.

Framtidens skatteförvaltningar behöver vara mer integrerade, datadrivna och rustade med effektiva system för skatteuppbörd och skatteindrivning. Medlemsstaterna brottas fortfarande alltför ofta med brister i datakvaliteten och dataanvändningen, problem med skatteuppbörden och skatteindrivningen samt stora kvarstående skatteskulder. Följaktligen bör medlemsstaterna påskynda den digitala omställningen av sina skatteförvaltningar, förbättra datakvaliteten och riskanalysen samt stärka indrivningen av skatteskulder. Bättre integrerade it-system, smartare användning av data och AI, ett starkare gränsöverskridande samarbete och effektivare indrivningsförfaranden kan bidra till att säkerställa en fungerande skatteuppbörd, samtidigt som den administrativa bördan för skattebetalare som följer reglerna minskar. Detta är särskilt viktigt eftersom skattebrott, i synnerhet momsbedrägerier, i hög grad antar formen av gränsöverskridande verksamhet. Enbart genom bedrägerier av typen gemenskapsinterna bedrägerier via skenföretag (MTIC-bedrägerier) uppskattas 1–3 % av momsintäkterna ha gått förlorade per år under perioden 2010–2023, vilket motsvarar mellan 12,5 och 32,5 miljarder euro ([29]). Initiativet om mervärdesskatteregler för den digitala tidsåldern är ett framgångsrikt exempel på hur intelligent digitalisering och intensifierat samarbete mellan skattemyndigheterna kan bidra till att förenkla förfarandena och minska risken för bedrägerier och annat skattefusk samt begränsa möjligheterna att begå sådana brott.

För att stärka resiliensen och använda de offentliga medlen mer effektivt måste EU ägna större uppmärksamhet åt hur intäkterna genereras och vidta åtgärder för att förbättra dem. Detta meddelande grundar sig på omfattande analyser av situationen i de enskilda medlemsstaterna. Det anger en konkret väg framåt för medlemsstaterna i arbetet med att stärka sina skattesystem och sin skatteförvaltning, och för kommissionen när det gäller att underlätta en kapacitetsförstärkning så att synergier kan tas till vara. Vidare ger det politisk

[29] Se Europeiska kommissionen, CASE, Poniatowski, G., Smietanka, A., och Skowronek, A., *VAT compliance gap due to Missing Trader Intra-Community (MTIC) Fraud – Final Report Phase II*, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg, 2024, https://data.europa.eu/doi/10.2778/6433841.

drivkraft åt initiativet *Mind the Gap* och gör det möjligt för beslutsfattare på skatteområdet och skatteförvaltningar att agera, anpassa sina åtgärder, regelbundet följa upp framstegen och dra lärdomar.

Initiativet är inriktat på att omsätta åtgärderna i praktiken och säkerställa att de genomförs. Det skapar en praktisk brygga mellan politisk analys och stöd för genomförandet. Många av de föreslagna åtgärderna kan vägleda medlemsstaterna i genomförandet av politiken och ge exempel på god praxis som kan tas till vara genom tekniskt stöd, kapacitetsuppbyggnad och ömsesidigt lärande.

Initiativet *Mind the Gap* bidrar till att omsätta målet om förenkling i praktiken. Med principer som inbyggd regelefterlevnad och sömlös beskattning integreras efterlevnaden av skattereglerna i de ordinarie verksamhetsprocesserna, vilket minskar den administrativa bördan. Detta innebär lägre efterlevnadskostnader för företagen, vilket är särskilt viktigt för små och medelstora företag och för att främja gränsöverskridande tillväxt. På samma sätt bidrar bättre övervakning, utvärdering och effektivisering av skatteutgifter till enklare och mer transparenta skattesystem med lägre efterlevnadskostnader.