

Brussel, 2 juni 2025
(OR. en)

9607/25

RECH 252
COMPET 445
IND 164
MI 346

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	28 mei 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2025) 270 final
Betreft:	MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S De EU-strategie voor start-ups en scale-ups Kies Europa voor het opstarten en opschalen van uw bedrijf

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 270 final.

Bijlage: COM(2025) 270 final



Brussel, 28.5.2025
COM(2025) 270 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

De EU-strategie voor start-ups en scale-ups

Kies Europa voor het opstarten en opschalen van uw bedrijf

{SWD(2025) 138 final}

1. INLEIDING

Achtergrond

Het is tijd dat Europa een grootmacht op het gebied van start-ups wordt. Ons concurrentievermogen en uiteindelijk ook onze welvaart hangen daarvan af. Een bloeiend ecosysteem voor start-ups en scale-ups kan de Europese economie transformeren door de productiviteit te verhogen, hoogwaardige banen te scheppen en talent en investeringen aan te trekken. Het kan ook een bepalende rol spelen bij de ambitie verwoord in de politieke beleidslijnen van voorzitter Von der Leyen om de productiviteit te stimuleren, de technologische soevereiniteit te vergroten en innovatie centraal te stellen in onze economie. Het is van cruciaal belang om gevolg te geven aan de oproep in het EU-kompas voor concurrentievermogen om weer een positieve innovatiecyclus op gang te brengen.

Europese start-ups en scale-ups fungeren nu al als aanjagers van innovatie en creativiteit in onze hele economie. De 35 000 beginnende ondernemingen in de Unie zijn, samen met de 3 400 technologiebedrijven die nog in hun groeifase zitten, een belangrijke bron van nieuwe producten en diensten¹. Zij onderscheiden zich doordat zij innovatieve oplossingen bieden voor de uitdagingen van hun klanten, zich richten op nichemarkten of opkomende markten, en problemen aanpakken die vaak door grotere ondernemingen over het hoofd worden gezien. Zij zijn katalysatoren van disruptieve innovatie en creëren nieuwe markten waarop de EU wereldwijd het voortouw kan nemen. Zij stimuleren ook innovatie bij grotere, gevestigde ondernemingen door middel van samenwerking, concurrentie en overnames.

Een bloeiend ecosysteem voor start-ups en scale-ups in Europa is ook essentieel voor onze strategische autonomie en veerkracht in bredere zin. Europese start-ups en scale-ups versterken de industriële capaciteit en productiviteit van de EU en helpen om belangrijke sectoren minder afhankelijk te maken, onder meer van kritieke technologieën. Van cruciaal belang is dat zij ook een vitale rol vervullen bij het scheppen van banen voor Europeanen: de afgelopen tien jaar zijn alleen door technologische start-ups al drie miljoen banen gecreëerd. Deze transformatie kan verder worden versterkt door de geleidelijke integratie van kandidaat-lidstaten, waardoor het concurrerende ecosysteem van de Unie een nog groter bereik krijgt.

De diagnose: sterke fundamenteen, blijvende uitdagingen

Start-ups en scale-ups beschikken in de EU over een solide basis om te gedijen, mede dankzij de aanwezigheid van hooggekwalficeerde arbeidskrachten en een stabiel regelgevingssysteem. De EU is een economische grootmacht van mondiaal niveau die toonaangevend is op het gebied van onderzoek en innovatie, met een eengemaakte markt van 450 miljoen consumenten, effectieve en eerlijke concurrentie, een hoge spaarquote van huishoudens en een voorspelbaar investerings- en ondernemingsklimaat, gestoeld op de rechtsstaat. Het technologisch ondernemerschap neemt toe; jaarlijks zijn er meer start-ups dan in de VS en het aantal beginnende ondernemingen is sinds 2015 verviervoudigd².

¹ Atomico (2024), State of the European Tech 2024.

² Dealroom – Accelerating Europe report (2025).

Het Europese en nationale beleid heeft het ecosysteem voor start-ups aanzienlijk verbeterd^{3,4}. Sinds 2007 hebben door de EU gefinancierde start-ups die geavanceerde technologieën ontwikkelen meer dan 70 miljard EUR aan durfkapitaal aangetrokken en meer dan 500 miljard EUR aan bedrijfswaarde gegenereerd. De Europese Innovatieraad (EIC), die in 2018 is opgericht met een budget van 10,1 miljard EUR, ondersteunt disruptieve innovaties in alle fasen, van onderzoek tot schaalvergroting. Op dit moment is het EIC-fonds een van de grootste deeptech-durfkapitaalfondsen in de EU, dat zich ten doel heeft gesteld tegen 2027 tot 20 miljard EUR voor start-ups aan te trekken. InvestEU, het grootste EU-programma voor de ondersteuning van bedrijven in alle ontwikkelingsstadia, vormt hierop een aanvulling door ondersteuning te bieden bij de startfinanciering, groei, opschaling, productie en uitrol⁵. Via partners als het Europees Investeringsfonds speelt InvestEU een essentiële rol bij de ontwikkeling van het Europese ecosysteem voor durfkapitaal, terwijl het European Tech Champions Initiative met succes overheidsmiddelen heeft gebundeld om Europese durfkapitaalfondsen te ondersteunen.

Maar het blijft vandaag de dag lastig om innovatieve bedrijven in Europa op te starten en op te schalen. Of het nu gaat om de stap van laboratorium naar de markt, de toegang tot kapitaal en talent, of het bewerkstelligen van een succesvolle uittreding, Europese start-ups en scale-ups zien zich nog steeds voor aanzienlijke uitdagingen gesteld. De markt blijft versnipperd, mede door regionale verschillen, en de pogingen van de EU om onderzoek te vertalen naar commerciële producten en bedrijven op te schalen worden gehinderd door een onvolledig eengemaakte markt (ook wat betreft kapitaal), versnippering van de regelgeving, een lagere risicobereidheid van investeerders, de trage toepassing van innovaties en de onderbenutting van overheidsopdrachten.

Europese start-ups hebben vaak te maken met twee “valleien des doods” (figuur 1). De eerste doet zich voor wanneer innovaties geen verhandelbare producten worden, en de tweede, met name in Europa, wanneer bedrijven moeite hebben om op te schalen. Tussen 2008 en 2021 verliet bijna 30 % van de Europese “eenhoorns”⁶ de EU⁷ en slechts 8 % van de scale-ups wereldwijd is in Europa gevestigd. Europa dreigt achterop te raken op het gebied van strategische technologieën, aangezien het moeite heeft om veelbelovende technologische scale-ups te behouden en aan te trekken.

³ Bijvoorbeeld de Europe Startup Nations Alliance (ESNA), die tot taak heeft beste beleidspraktijken voor start-ups in kaart te brengen, uit te wisselen en uit te voeren, en de voortgang van de lidstaten bij de uitvoering ervan op grond van hun nationale bevoegdheden te monitoren.

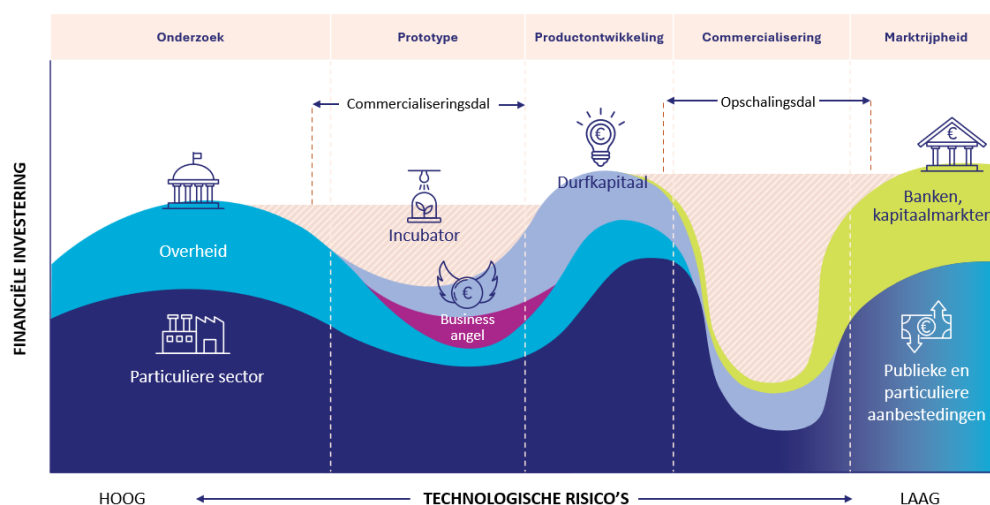
⁴ Europese Commissie, De toekomstige leiders van Europa: het starters- en opschalingsinitiatief (COM(2016) 733 final van 22 november 2015), het Startup Europe-initiatief (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/startup-europe>).

⁵ Ongeveer 40 % van de InvestEU-garantie van 26,2 miljard EUR wordt gebruikt ter ondersteuning van risicokapitaal, quasi-eigen-vermogen en investeringen in eigen vermogen door uitvoerende partners in het kader van regelingen voor risicodeling met de EU-begroting.

⁶ Een eenhoorn is een particuliere start-up met een marktwaarde van 1 miljard EUR of meer.

⁷ “In search of the EU unicorns – what do we know about them?”, technisch verslag van het JRC, 2022 <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC127712>.

DE DUBBELE VALLEI DES DOODS VOOR START-UPS



Figuur 1: Vereenvoudigde illustratie van de dubbele vallei des doods voor start-ups

De visie: van de EU een grootmacht op het gebied van start-ups en scale-ups maken

De start-up- en scale-up-strategie van de EU heeft tot doel van Europa de beste plek ter wereld te maken voor de oprichting en expansie van mondiale technologiegedreven bedrijven, waaronder deep-tech-bedrijven. De strategie streeft ernaar innovatoren, oprichters van bedrijven en investeerders te helpen om te kiezen voor Europa (Choose Europe!) door de voorwaarden voor start-ups en scale-ups te verbeteren, hen in staat te stellen nieuwe geopolitieke kansen te benutten en de redenen om de EU te verlaten, te verminderen. Dit is van cruciaal belang voor strategische technologieën, zoals artificiële intelligentie, kwantumtechnologieën, geavanceerde halfgeleiders, medische technologie, biotechnologie, bio-economische toepassingen, schone technologie en energie (met inbegrip van nucleaire technologie), water- en blauwe technologie, technologieën op het gebied van veiligheid, defensie en ruimtevaart, robotica en geavanceerde materialen⁸.

Deze strategie, die voortbouwt op de strategie van de Commissie voor de eengemaakte markt⁹ en andere maatregelen om het ondernemingsklimaat te verbeteren, is gericht op het verbeteren van de toegang tot de Europese interne markt, die enorme mogelijkheden biedt om innovatie aan te jagen en Europese bedrijven wereldwijd concurrerend te houden. Hierdoor kunnen start-ups en scale-ups groeien en de schaal bereiken die nodig is om doeltreffend te kunnen concurreren.

Om dit te bereiken is de strategie erop gericht de Europese economie te schoeien op een meer ondernemingsgericht, innovatief model. Het doel is een dynamisch ecosysteem tot stand te brengen waarin ambitieuze visie en het nemen van berekende risico's worden aangemoedigd en falen wordt gezien als een noodzakelijke stap om vooruitgang te boeken. De strategie zal beleids- en wetswijzigingen in de hele EU stimuleren, waarbij de Commissie het goede

⁸ Met inbegrip van alle toepassingen voor tweërlei gebruik.

⁹ [Strategie voor de eengemaakte markt](#).

voorbeeld geeft. Het doel is de weg te effenen voor een volgende generatie Europese start-ups, centauren en eenhoorns met het potentieel zich te ontwikkelen tot wereldleiders op het gebied van technologie.

De strategie voorziet in een aantal wettelijke-, beleids- en financiële maatregelen ter ondersteuning van Europese start-ups en scale-ups, zowel op het niveau van de EU als op het niveau van de lidstaten. Het effect ervan zal worden gemeten aan de hand van 1) de toename van het aantal start-ups in de EU, 2) de toename van het aantal centauren¹⁰ in de EU en 3) de toename van het aantal eenhoorns in de EU, en hoe deze zich verhouden tot de concurrenten van de EU in de rest van de wereld.

De structuur van de strategie is gebaseerd op de verschillende behoeften waarmee een innovatief bedrijf tijdens zijn levenscyclus kan worden geconfronteerd, van de oprichting en opschaling tot het bereiken van volwassenheid en succes in de EU:

- 1) innovatievriendelijke regelgeving;
- 2) betere financiering;
- 3) snelle marktintroductie en expansie;
- 4) steun voor het beste talent; en
- 5) toegang tot infrastructuur, netwerken en diensten.

De strategie gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie.

¹⁰ Een centaur is een particuliere start-up met een marktwaarde van 100 miljoen EUR of meer.

2. INNOVATIEVRIENDELIJKE REGELGEVING

Europa staat bekend om zijn strenge regelgevingsnormen, die stabiliteit en vertrouwen bieden aan investeerders, uit de EU en uit derde landen. Het regelgevingskader van de EU biedt ook veiligheid en duidelijkheid aan start-ups en bevordert innovatie en ondernemerschap. Tegelijkertijd vermindert de Commissie de administratieve lasten actief: zij streeft naar een vermindering van 25 % voor alle ondernemingen en van 35 % voor kmo's, waardoor de flexibiliteit wordt verbeterd. De strategie voor de eengemaakte markt¹¹ pakt versnippering en belemmeringen voor het vrije verkeer van goederen en diensten aan en biedt een solide basis voor groei.

Om concurrerend te blijven in het snel evoluerende mondiale technologische landschap, staat de EU voor verschillende uitdagingen. De uiteenlopende regelgeving tussen de lidstaten maakt het voor start-ups en scale-ups lastig om efficiënt te opereren op de eengemaakte markt. De verschillende nationale rechtssystemen, met name op gebieden als belastingen, vennootschapsrecht en effectenrecht, creëren belemmeringen voor investeerders en beperken het verkeer van kapitaal. Start-ups worstelen ook met de verschillen in arbeidswetgeving en de hoge faalkosten, wat extra onzekerheid creëert voor zowel oprichters als investeerders. Bovendien belemmert het trage tempo van de wettelijke goedkeuring van nieuwe technologieën, naast bestaande regelgeving die zich niet snel laat aanpassen aan innovaties, de introductie van disruptieve producten en diensten.

Om deze uitdagingen het hoofd te bieden, moet de EU de flexibiliteit van de regelgeving vergroten. De aanstaande Europese innovatiewet en de 28e regeling zullen start-ups en scale-ups helpen zich in de hele EU te ontwikkelen. Dankzij de vaststelling van de insolventierichtlijn zullen insolventieprocedures worden vereenvoudigd, waar ook start-ups baat bij hebben, aangezien de complexiteit en de kosten hierdoor worden verminderd. In de komende aanbeveling inzake fiscale stimulansen zal in het kader van de Clean Industrial Deal worden aanbevolen onmiddellijke uitgaven en versnelde afschrijving fiscaal gunstig te behandelen en stimulansen te bieden voor het verlenen van belastingkredieten ter ondersteuning van investeringsactiviteiten door start-ups en scale-ups. Daarnaast kunnen **testomgevingen voor regelgeving**¹² start-ups realistische testomgevingen bieden, waardoor zij hun innovaties kunnen verfijnen, terwijl wetgevers de behoeften van opkomende innovaties beter kunnen begrijpen en de regels kunnen aanpassen om beter in te spelen op de uitdagingen die deze met zich meebrengen. Testomgevingen helpen daarom niet alleen start-ups¹³, maar bevorderen ook nauwere samenwerking met autoriteiten, waardoor er vertrouwen wordt opgebouwd en investeringen kunnen worden aangetrokken. Wanneer zij worden

11 “The Single Market: our European home market in an uncertain world”, COM(2025) 500 final.

12 Conclusies van de Raad over testomgevingen voor regelgeving en experimenteerbepalingen als instrumenten voor een innovatievriendelijk, toekomstbestendig en veerkrachtig regelgevingskader dat ontworpende uitdagingen in het digitale tijdperk in goede banen leidt, 2020/C 447/01 (PB C 447 van 23.12.2020, blz. 1).

13 Zo slaagde meer dan 60 % van de fintech-start-ups die deelnamen aan testomgevingen voor regelgeving er in de eerste zes maanden van hun proeven in om investeringen aan te trekken (<https://www.jbs.cam.ac.uk/faculty-research/centres/alternative-finance/publications/early-lessons-on-regulatory-innovation-to-enable-inclusive-fintech/>) en nam hun kans om financiering aan te trekken door deelname met 50 % toe (<https://www.bis.org/publ/work901.pdf>).

toegepast op plaatsgebonden innovatie, kunnen zij ook stimulerend werken voor lokale ontwikkeling.

De Commissie zal in het kader van het Europees Semester landspecifieke aanbevelingen voorstellen om het innovatiebeleid te verbeteren en het ondernemingsklimaat in de lidstaten te vereenvoudigen. De Commissie zal de administratieve capaciteit van de lidstaten blijven versterken via het instrument voor technische ondersteuning. Daarnaast zal de Commissie ernaar streven de normalisatieprocessen van de EU te versnellen om gelijke tred te houden met de technologische vooruitgang en ervoor te zorgen dat start-ups gemakkelijker en sneller markttoegang krijgen en kunnen uitbreiden op de eengemaakte markt.

Acties

- **De Commissie zal een 28e Europese regeling voorstellen** die voorziet in een gemeenschappelijke set aan regels voor ondernemingen. Deze regeling moet een EU-rechtskader voor vennootschappen omvatten dat standaard gebaseerd is op digitale oplossingen en belemmeringen wegneemt waar bedrijven mee te maken krijgen bij het opzetten, opschalen en exploiteren van een onderneming op de eengemaakte markt. Daartoe zal zij de toepasselijke regels vereenvoudigen en de faalkosten verminderen door specifieke aspecten van de relevante rechtsgebieden, waaronder het insolventie-, arbeids- en belastingrecht, aan te passen. Zij zal de mogelijkheid onderzoeken om bedrijven in staat te stellen zich sneller in Europa te vestigen, idealiter binnen 48 uur (eerste kwartaal 2026).
- **De Commissie zal een voorstel doen voor een Europese portemonnee voor ondernemingen** als basis voor eenvoudig en digitaal zakendoen in de EU, waarbij voor alle marktdeelnemers een digitale identiteit wordt vastgesteld en een kader wordt geboden voor het delen van geverifieerde gegevens en credentials om naadloze digitale interactie tussen marktdeelnemers en overheidsdiensten in de hele Unie mogelijk te maken (vierde kwartaal 2025).
- **De Commissie zal een Europese innovatiewet voorstellen** die ook het gebruik van **testomgevingen voor regelgeving** zal bevorderen om innovatoren de mogelijkheid te bieden nieuwe ideeën te ontwikkelen en te testen. De wet zal een gemeenschappelijke wettelijke definitie van testomgevingen voor regelgeving bevatten, alsook basisbeginselen voor de oprichting ervan, met inbegrip van grensoverschrijdende of plaatsgebonden testomgevingen voor regelgeving, waarbij ook tegemoet wordt gekomen aan sectorspecifieke behoeften (eerste kwartaal 2026).
- De Commissie zal een **vrijwillige “innovatie-stresstest” door de lidstaten** voorstellen, bestaande uit aanbevelingen aan de lidstaten om bij de voorbereiding van nieuwe of herziene nationale wetgeving stelselmatig het potentiële effect op innovatie te beoordelen (eerste kwartaal 2026).
- De Commissie zal voorstellen indienen om **de regeldruk in strategische sectoren te verminderen** door middel van toekomstige sectorale wetgevings- en niet-wetgevingsvoorstellen, zoals de wetgevingshandeling inzake biotechnologie, de EU-strategie voor de bio-economie, de EU-strategie voor biowetenschappen, de wetgevingshandeling inzake geavanceerde materialen, de verordening betreffende medische hulpmiddelen en het omnibuspakket voor vereenvoudiging op het gebied van defensie (vanaf 2025).

- De Commissie zal **de normalisatieverordening herzien** om normalisatieprocessen sneller en toegankelijker te maken, met name voor kmo's en start-ups (tweede kwartaal 2026).
- De Commissie zal op basis van gegevens op bedrijfsniveau **een studie starten** om na te gaan in hoeverre de manier waarop herstructurering van ondernemingen op EU- en lidstaatniveau is geregeld belemmeringen creëert voor start-ups, scale-ups en innovatieve bedrijven in verschillende sectoren van de economie om zich aan te passen en te innoveren (2026). Deze studie zal ook dienen om de uitvoering van de routekaart voor hoogwaardige banen en het pakket inzake eerlijke arbeidsmobiliteit te ondersteunen.

3. BETERE FINANCIERING VOOR START-UPS EN SCALE-UPS

Investerings met Europees durfkapitaal presteren sterk: het rendement is nu gelijk aan of groter is dan dat van hun evenknieën buiten de EU¹⁴. De publieke sector in de EU heeft een belangrijke rol gespeeld bij het stimuleren van de markt voor durfkapitaal, met initiatieven zoals het InvestEU-fonds, dat particulier kapitaal heeft gemobiliseerd voor investeringen in kmo's en scale-ups. De Europese Innovatieraad (EIC) heeft deeptech-start-ups ondersteund met subsidies en kapitaalinvesteringen van maximaal 30 miljoen EUR en het European Tech Champions Initiative (ETCI) heeft met succes overheidsmiddelen gebundeld ter ondersteuning van Europese durfkapitaalfondsen. Het Europees Investeringsfonds (EIF) heeft de afgelopen 30 jaar de groei van de durfkapitaalsector gestimuleerd door in heel Europa tot 7 miljard EUR per jaar aan middelen beschikbaar te stellen. Deze voorbeelden laten zien welke voordelen het combineren van steun via financiële intermediairs heeft, zoals gebeurt in het kader van InvestEU, waarmee wordt bijgedragen tot de ontwikkeling van het ecosysteem voor durfkapitaal in zijn geheel, met directe investeringen in eigen vermogen door het EIC-fonds, die strategische beslissingen mogelijk maken over de selectie van de ondernemingen waarin wordt geïnvesteerd, de investeringspartners en de investeringsrichtsnoeren, en met fondsen onder gedeeld beheer, hoofdzakelijk het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, dat als katalysator fungeert voor het aantrekken van aanvullende particuliere middelen via subsidies en financieringsinstrumenten. De buitenlandse durfkapitaalinvesteringen in Europese ondernemingen nemen sinds 2016 toe¹⁵. De EU kent een toenemend aantal “business angels”, met name oprichters van succesvolle bedrijven die bereid zijn opnieuw te investeren en als mentor op te treden voor een nieuwe generatie startende ondernemingen¹⁶.

Desondanks blijft het financiële stelsel van de EU voornamelijk op banken gericht, met bankactiva die in totaal 300 % van het bbp van de EU vormen, tegenover slechts 85 % in de VS.¹⁷ De kleine omvang van de durfkapitaalmarkt in de EU is het resultaat van een weinig ontwikkelde aandelencultuur, risicoaversie en de versnippering van de kapitaalmarkten als gevolg van uiteenlopende nationale regels¹⁸. Door de versnippering van de regelgeving is er sprake van verschillen in insolventie- en vennootschapsregels, belastingstelsels en publieke markten die de uittredingsmogelijkheden voor investeringen beperken¹⁹. Er zijn grote geografische verschillen in de beschikbaarheid van dit type financiering; sommige lidstaten hebben nog steeds in alle fasen van het proces van fondsenwerving te kampen met aanzienlijke problemen. Het niveau van grensoverschrijdende investeringen blijft laag, wat ook de groeiperspectieven beperkt en innovatieve ondernemingen ertoe kan aanzetten grotere markten en eenvoudigere financiering buiten Europa te zoeken.

¹⁴ InvestEurope, 2024.

¹⁵ De EU plus het VK.

¹⁶ Met de verordening betreffende Europese crowdfundingdienstverleners voor bedrijven wordt efficiëntere bemiddeling en matchmaking bevorderd, ook tussen business angels en start-ups op pan-Europees niveau.

¹⁷ EIB (2024), “The scaleup gap: financial market constraints holding back innovative firms in the European Union”, Europese Investeringsbank, <https://data.europa.eu/doi/10.2867/382579>.

¹⁸ EIB (2024), “The scaleup gap: financial market constraints holding back innovative firms in the European Union”, Europese Investeringsbank, <https://data.europa.eu/doi/10.2867/382579>.

¹⁹ Zie de samenvatting van de raadpleging in het werkdokument van de diensten van de Commissie bij deze strategie.

Er is nog steeds sprake van een duidelijk financieringstekort als het gaat om de grootschalige financiering van risicovolle, kapitaalintensieve technologieën waarvoor investeringen van meer dan 100 miljoen EUR nodig zijn²⁰. De beperkte toegankelijkheid van opschalings- of groeikapitaal brengt verschillende risico's met zich mee voor de EU, namelijk: i) Europa raakt bedrijven kwijt die het in de eerste groeifase heeft gesteund, en ii) het raakt kritieke technologieën kwijt die essentieel zijn voor onze toekomstige welvaart. Om dit tekort aan te vullen en de economische veiligheid en technologische soevereiniteit van de EU te versterken, is een Europees opschalingsfonds met een kritische massa nodig dat onder marktvoorwaarden functioneert. Daarnaast zal de Commissie, zoals aangekondigd in de mededeling over de spaar- en investeringsunie, nagaan hoe ETCI 2.0 kan worden ondersteund, een diepere en nog ambitieuzere dakfondsstructuur die kapitaal van zowel particuliere als publieke investeerders zal poolen en die naar verwachting tegen 2026 door het EIF zal worden gelanceerd. Er zal worden gezorgd voor nauwe samenwerking en complementariteit tussen ETCI 2.0 en het nieuwe Scaleup Europe-fonds om de impact en de flexibiliteit te maximaliseren, met name met het oog op het toekomstige Europees Fonds voor concurrentievermogen.

Ook de vraag naar financiering voor deep-tech-start-ups blijft groot. Hoewel het EIC-fonds in slechts vier jaar een van Europa's grootste deep-tech-investeerders is geworden, kan momenteel niet worden voldaan aan de vraag van excellente deep-tech-bedrijven naar EIC-steun²¹. Daarnaast moet de EIC zijn processen vereenvoudigen en versnellen om beter in te spelen op de behoeften van aanvragers en potentiële investeerders. De EIC zal ook inspiratie putten uit ARPA-achtige praktijken en nauw samenwerken met betrouwbare investeerders, partnerbedrijven en de meest succesvolle Europese innovatoren om opkomende technologische trends en disruptieve technologieën in kaart te brengen die van cruciaal belang zijn voor het concurrentievermogen en de strategische autonomie van Europa²².

Met name vrouwelijke ondernemers en investeerders hebben nog steeds te maken met aanzienlijke belemmeringen bij de toegang tot financiering. Zo vindt het overgrote deel van de kapitaalinvesteringen in technologische start-ups nog steeds plaats bij bedrijven met uitsluitend mannelijke oprichters; start-ups met gemengde oprichtingsteams van mannen en vrouwen ontvangen 15 % van de financiering, terwijl teams met uitsluitend vrouwelijke oprichters slechts 3 % ontvangen²³. Het verbeteren van de toegang van vrouwen tot financiering, het vergroten van hun aandeel in functies met beslissingsbevoegdheden inzake financiering en het bevorderen van door vrouwen geleide investeringsnetwerken zijn van cruciaal belang om deze hardnekkige genderkloof te dichten. Met het actieplan voor de sociale economie en de komende herziening ervan (2026) zal ook worden beoogd de steun voor sociale innovatie te vergroten.

²⁰ EIF-verslag over het [tekort aan opschalingsfinanciering](#).

²¹ Op de meest recente afsluitdatum (oktober 2024) was slechts 5,9 % van de aanvragen voor de EIC-Accelerator succesvol, een cijfer dat overeenkomt met eerdere afsluitdata.

²² ARPA (Advanced Research Projects Agency) is een Amerikaans overheidsagentschap dat onderzoek met hoge risico's en hoge opbrengsten financiert om baanbrekende innovaties op het gebied van wetenschap en technologie te stimuleren. Het werd aanvankelijk opgericht als ARPA (nu DARPA) als onderdeel van het ministerie van Defensie; de aanpak werd naderhand overgenomen door andere sectoren zoals de energiesector (ARPA-E) en de gezondheidssector (ARPA-H).

²³ Europese Commissie, Directoraat-generaal Onderzoek en Innovatie, "She Figures 2024 – Policy report", Bureau voor publicaties van de EU, 2025.

Momenteel spelen Europese institutionele beleggers, waaronder pensioen- en verzekeringsfondsen, slechts een beperkte rol op de Europese markt voor durfkapitaal. Tussen 2013 en 2023 waren pensioenfondsen slechts goed voor 7 % van de risicokapitaalfinanciering in de EU²⁴. Sommige EU-lidstaten zijn echter al begonnen met initiatieven om institutionele beleggers te mobiliseren om deel te nemen aan risicokapitaalinvesteringen²⁵.

Veel start-ups ondervinden problemen om hun immateriële activa, zoals intellectuele eigendom, te gebruiken als onderpand of zekerheid bij het zoeken van financiering als gevolg van i) restrictieve bankpraktijken, ii) een onderontwikkeld ecosysteem voor de waardering van intellectuele eigendom, iii) het gebrek aan vertrouwen in methoden voor de waardering van intellectuele eigendom, iv) een beperkte kennis van internationaal erkende methoden voor de waardering van intellectuele eigendom en, meer in het algemeen, v) beperkte erkenning door de markt van door intellectuele eigendom gedekte financiering. Er is een gebrek aan stimulansen in de EU om banken en institutionele beleggers aan te moedigen deel te nemen aan door intellectuele eigendom gedekte financiering.

Het potentieel van Europese business angels wordt nog steeds beperkt door belemmeringen voor grensoverschrijdende investeringen en handelspraktijken die de uittredingsmogelijkheden van business angels gedurende langere tijd beperken.

EU-wetgeving zoals de **regels inzake de screening van buitenlandse directe investeringen (BDI) en staatssteun** is van essentieel belang om de veiligheid, de strategische belangen en de billijkheid van de eengemaakte markt van de EU te waarborgen. Dit geldt ook voor buitenlandse directe investeringen in start-ups en scale-ups, waar kwesties als de eigendom van intellectuele eigendom en lokale toegevoegde waarde van cruciaal belang zijn. De toepassing ervan kan soms echter door start-ups als te belastend en verstikkend worden ervaren. Daarom is het belangrijk dat deze instrumenten trouw blijven aan hun doelstellingen. Vanuit deze gedachte heeft de lopende herziening van de verordening inzake BDI-screening tot doel de screeningprocessen in de lidstaten te harmoniseren en de samenwerking in de hele EU te verbeteren. De Commissie zal met de lidstaten samenwerken om ervoor te zorgen dat de procedures voor de screening van BDI doeltreffend, evenredig en voorspelbaar zijn en legitieme investeringen niet ontmoedigen. De staatssteunregels bieden al enige flexibiliteit voor start-ups, waardoor ondernemingen “in moeilijkheden” kunnen worden vrijgesteld van de algemene beperkingen die voor staatssteun gelden. Aangezien de huidige definities echter gebaseerd zijn op statische financiële indicatoren, zal de Commissie beoordelen hoe deze regels beter kunnen worden afgestemd op steun om start-ups te helpen groeien.

De beperkte beschikbaarheid van geschikte uittredingsmogelijkheden vormt een belangrijke belemmering voor de groei van durf- en groeikapitaal in de EU. Hoewel de omvang van de beursgangen in Europa in het afgelopen decennium fors is toegenomen tot meer dan 320 miljard EUR, bleven de uittredingen geconcentreerd in een paar landen, terwijl de aandelenmarkt van de EU slechts 55 % van het bbp bedraagt, tegenover 147 % in de VS. De EU is goed voor slechts 11 % van de wereldwijde beursgangen.

²⁴ France Digitale, 2024.

²⁵ Bijvoorbeeld het Tibi-initiatief in Frankrijk of het WIN-initiatief in Duitsland.

Om de belangrijkste uitdagingen voor de werking van de kapitaalmarkten van de EU aan te pakken, voert de Commissie de **strategie voor de spaar- en investeringsunie** uit²⁶. De spaar- en investeringsunie zal de versnippering van de markt verminderen, betere investeringsmogelijkheden voor burgers creëren en helpen om de financieringsmogelijkheden voor bedrijven uit te breiden. Daarbij wordt met name beoogd de toegang tot financiering van eigen en vreemd vermogen voor start-ups en scale-ups te verbeteren, de rol van durfkapitaal en institutionele beleggers te versterken en de publieke financieringsinstrumenten van de EU beter af te stemmen op de doelstellingen van de spaar- en investeringsunie.

Ten slotte **spelen fusies en overnames een belangrijke rol bij herinvesteringen en het opschalen van innovatie**, maar meer dan 60 % van de buy-outs van Europese start-ups wordt uitgevoerd door bedrijven van buiten de EU. Wil de EU haar technologische soevereiniteit behouden en de groei van binnenlandse innovatie bevorderen, dan moeten Europese bedrijven beter concurreren om talent en technologieën op ons continent te houden, en moet ervoor worden gezorgd dat beginnende ondernemingen hun eigen groei- en uitbreidingsstrategieën kunnen kiezen zonder hun ambities te hoeven beperken.

Acties

- De Commissie zal **de Europese Innovatieraad uitbreiden** en de regels die hij hanteert vereenvoudigen. De EIC zal zich meer richten op uitdagingsgestuurde, trapsgewijze financiering voor innovaties met een hoog risico door meer ARPA-achtige processen te introduceren. De raad zal ook zijn netwerk van betrouwbare investeerders uitbreiden en beter samenwerken met centauren en eenhoorns in de EU om beleidsfeedback te krijgen (2025).
- De Commissie zal in het kader van het EIC-fonds samenwerken met particuliere investeerders om een marktgebaseerd, particulier beheerd en particulier medegefinancierd **Scaleup Europe-fonds**²⁷ te creëren, met een gerichte investeringsstrategie bedoeld om het gebrek aan financiering voor opschalende deep-techbedrijven aan te pakken. Het Scaleup Europe-fonds zal aanzienlijke particuliere middelen mobiliseren en directe kapitaalinvesteringen doen in strategische sectoren²⁸ om de technologische soevereiniteit en economische veiligheid van Europa te versterken. De uitrol van het Scaleup Europa-fonds heeft geen gevolgen voor het volgende meerjarig financieel kader. Het Scaleup Europe-fonds zal nauw samenwerken met InvestEU en als aanvulling fungeren op het European Tech Champions Initiative en andere instrumenten van de EIB-groep (2026).
- De Commissie zal, in coördinatie met de EIB-groep, samenwerken met grote institutionele beleggers om **een vrijwillig Europees pact voor investering in**

²⁶ Spaar- en investeringsunie. Een strategie om in de EU de welvaart van burgers en het economische concurrentievermogen te stimuleren (COM(2025) 124 final).

²⁷ Dit fonds werd in eerdere mededelingen van de Commissie, bijvoorbeeld over de Clean Industrial Deal, aangeduid als het TechEU-investeringsprogramma voor scale-ups. Het concept is echter hetzelfde. Over de interne governance van het fonds door de Commissie zal een besluit worden genomen wanneer de strategie is goedgekeurd.

²⁸ Zoals artificiële intelligentie, kwantumtechnologieën, geavanceerde halfgeleiders, medische technologie, biotechnologie, bio-economische toepassingen, schone technologie en energie (met inbegrip van nucleaire technologie), water en blauwe technologie, veiligheid, defensie, ruimtevaart, robotica en geavanceerde materialen, alsook alle toepassingen voor tweërlei gebruik.

innovatie te ontwikkelen op grond waarvan zij zich ertoe verbinden een deel van hun beheerde vermogen te beleggen in dakfondsen van de EU, durfkapitaalfondsen en niet-beursgenoteerde scale-ups (2026).

- De Commissie zal bestaande instrumenten benutten en versterken en nieuwe instrumenten ontwikkelen voor investeringen in **Europese start-ups en scale-ups op veiligheids- en defensiegebied**, in overeenstemming met het witboek over defensie²⁹ en op basis van het komende omnibuspakket voor de vereenvoudiging van EU-wetgeving op het gebied van defensie. Deze instrumenten moeten voorzien in flexibelere en adaptieve financieringsbenaderingen voor opkomende innovatoren op defensiegebied, ook uit Oekraïne, zoals gerichte steun aan afzonderlijke entiteiten en versterking en verbreding van het toepassingsgebied van de beschikbare EU-financieringsopties, waaronder instrumenten voor de financiering van eigen en vreemd vermogen (2026).
- De Commissie zal in samenwerking met het Bureau voor intellectuele eigendom van de Europese Unie **een kader ontwikkelen voor de waardering van intellectuele eigendom** ten behoeve van door intellectuele eigendom gedekte financiering. Zij zal ook de empirische onderbouwing voor de ontwikkeling van concrete op intellectuele eigendom gebaseerde financieringsinstrumenten uitbreiden (tweede kwartaal 2027).
- De Commissie zal **Europese business angels** en hun netwerken ondersteunen om meer groeimogelijkheden voor beginnende start-ups te creëren (2026).
- De Commissie zal, in het kader van de komende herziening van de richtsnoeren inzake reddings- en herstructureringssteun, de definitie van **“onderneming in moeilijkheden”** herzien, rekening houdend met de mogelijke belemmeringen voor bepaalde start-ups en scale-ups die niet het risico lopen failliet te gaan, zodat zij kunnen profiteren van andere soorten staatssteun (vanaf het tweede kwartaal van 2025).
- De Commissie zal de **richtsnoeren inzake horizontale en niet-horizontale fusies** herzien, rekening houdend met dynamische criteria, zoals innovatieconcurrentie (2027).
- De Commissie zal een **European Corporate Network** oprichten om grote ondernemingen, investeerders van vennootschappelijk risicokapitaal en de inkoopafdelingen van bedrijven beter te integreren in het innovatie-ecosysteem van de EU en ervoor te zorgen dat zij innovatieve oplossingen die door start-ups worden ontwikkeld beter benutten. De bedoeling is dat leden van het netwerk advies uitbrengen over het relevante beleid, zich inzetten voor matchmaking met start-ups en zich vrijwillig ertoe verbinden de voorkeur te geven aan Europese start-ups wanneer zij innovatieve oplossingen zoeken, aankopen of daarin investeren, met name wanneer zij gebruikmaken van overheidsfinanciering of wanneer zij kritieke onderzoeks- of technologie-infrastructuur exploiteren (2026).

²⁹ Europese Commissie, Gezamenlijk witboek over de gereedheid van de Europese defensie 2030, 19 maart 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0120>.

4. SNELLE MARKTINTRODUCTIE EN UITBREIDING

De succesvolle commercialisering van innovatieve producten is afhankelijk van een combinatie van ondernemingszin, risicotolerant kapitaal, marktvraag en overheidssteun. Universiteiten³⁰ vervullen een cruciale rol in dit ecosysteem, aangezien hun alumni in de komende tien jaar meer dan 157 000 spin-offs en start-ups zullen creëren, die mogelijk 6,1 miljoen banen zullen opleveren³¹. De EU heeft een lange staat van dienst op het gebied van initiatieven en overheidsbeleid ter ondersteuning van innovatie-ecosystemen. Het **Europees eenheidsoctrooistelsel**, dat in 2023 van start ging, zal de octrooikosten naar verwachting aanzienlijk verlagen, uniforme bescherming bieden en de commercialisering van technologieën in de hele EU versnellen.

In Europa leidt onderzoek buiten hoogpresterende innovatieclusters nog te weinig tot commerciële toepassingen. Het Europees Instituut voor innovatie en technologie³², het Enterprise Europe Network³³, het Europees platform voor clustersamenwerking en de Europese digitale-innovatiehubs (EDIH's) bieden al ondersteuning aan ondernemerschap en academische start-ups, maar er bestaan nog altijd belangrijke uitdagingen. Terwijl universiteiten goed zijn voor meer dan 10 % van de octrooien die bij het Europees Octrooibureau zijn ingediend, wordt slechts een derde van deze octrooien commercieel geëxploiteerd. Een belangrijk probleem is dat veel universiteiten een innovatievriendelijke mentaliteit missen, waardoor onderzoekers onvoldoende worden gestimuleerd om een commerciële toepassing voor hun werk te zoeken. De wettelijke, organisatorische en financiële kaders voor academische spin-offs zijn in heel Europa anders, wat leidt tot ongelijke omstandigheden in heel de regio. Bovendien zijn de aanbestedingsprocedures in veel EU-landen sterk risicomijdend, waardoor gevestigde leveranciers de voorkeur krijgen boven start-ups. Dit beperkt de toegang van start-ups tot overheidsopdrachten voor innovatieve oplossingen. Ook de inkoopprocedures van bedrijven belemmeren de mogelijkheden voor start-ups om uit te breiden, doordat innovatie vaak wordt afgeremd door risicomijdende praktijken.

Om de samenhang van het innovatieklimaat te bevorderen, moet de EU helpen om ecosystemen sterker met elkaar te verbinden door meer steun te verlenen aan universiteiten, onderzoeksinstellingen en start-ups. Het eenheidsoctrooistelsel moet door alle EU-lidstaten volledig worden ingevoerd om de octrooikosten te verlagen en de commercialisering van onderzoek te vergemakkelijken. Wat aanbestedingen betreft, is de Europese Commissie van plan de wetgeving inzake openbare en particuliere aanbestedingen te herzien en nieuwe wetgeving en niet-wetgevende maatregelen voor te stellen. Hierdoor zullen ook start-ups en scale-ups beter worden ondersteund, doordat mogelijke

³⁰ Waaronder hogescholen en organisaties voor onderzoek en technologie.

³¹ "Redstone University Startup Index – Europe's Trillion Euro Opportunity", 2024, <https://www.redstone.vc/research/redstone-university-startup-index>.

³² Het Europees Instituut voor innovatie en technologie (EIT) heeft rechtstreeks steun verleend aan meer dan 9 900 start-ups en scale-ups, die samen bijna 10 miljard EUR aan externe financiering hebben opgehaald, wat heeft geresulteerd in eenhoorns en innovatieve bedrijven ter waarde van 71,2 miljard EUR.

³³ Meer dan 3 500 adviseurs van het Enterprise Europe Network helpen start-ups en scale-ups met gratis bedrijfsondersteuning in bijna zestig landen. Daarnaast stimuleren meer dan 1 500 clusters ook innovatie en versterking van het concurrentievermogen bij belanghebbenden, waaronder start-ups.

belemmeringen worden weggenomen en innovatie wordt aangemoedigd. Met aanvullende niet-wetgevende maatregelen zullen de monitoring, financiering en vorming van nationale kennisnetwerken in de lidstaten worden bevorderd. Door grensoverschrijdende samenwerking binnen de EU te ondersteunen en de toegang tot aanbestedingsprocedures te vereenvoudigen, kan de EU een gunstiger klimaat creëren voor de groei en schaalvergroting van start-ups. Om de samenwerking tussen start-ups en gevestigde ondernemingen te verbeteren, moet de vorming van strategische partnerschappen worden aangemoedigd om het voor start-ups gemakkelijker te maken hun eerste klanten binnen te halen en te groeien. Daarbij kan het **cohesiebeleid** dienen om regionale en nationale actoren met elkaar te verbinden, de territoriale connectiviteit te bevorderen en start-ups te helpen om op te schalen. De tussentijdse evaluatie van het cohesiebeleid is een belangrijke stap in de coördinatie van regionale en nationale maatregelen om start-ups te helpen contacten te leggen met grotere ondernemingen en nieuwe markten te betreden.

Tot slot zal de Commissie, in samenwerking met de Europese Dienst voor extern optreden en de lidstaten, **start-ups helpen om toegang te krijgen tot mondiale markten**, onder meer door gebruik te maken van handelsovereenkomsten, de EU-delegaties, netwerken van de lidstaten en specifieke EU-instrumenten³⁴. De Commissie zal zich ook beijveren voor een betere integratie van innovatieve oplossingen van start-ups en scale-ups in de waardeketens van **Global Gateway** en de daarvoor gebruikte financiële instrumenten versterken om hun toegang tot opkomende markten te verbeteren.

Acties

- De Commissie zal een **Lab to Unicorn-initiatief** lanceren om de commercialisering van onderzoeksresultaten te versnellen. In het kader van dit initiatief zal de Commissie:
 - steun verlenen aan **toonaangevende Europese hubs voor start-ups en scale-ups** die onderdeel uitmaken van krachtige universitaire ecosystemen, zodat zij over de grenzen heen met elkaar kunnen netwerken en samenwerken om start-ups en scale-ups toegang te bieden tot elkaars diensten, infrastructuur en ondernemingen. Waar nodig zal daarbij gebruik worden gemaakt van synergieën met bestaande netwerken (2026).
 - **een blauwdruk ontwikkelen voor licentieverlening, het delen van royalty's en inkomsten, en voor de participatie van wetenschappelijke instellingen en uitvinders in het aandelenkapitaal** bij de commercialisering van intellectuele eigendom en het creëren van spin-offs, uitgaande van de beste handelspraktijken. De Commissie zal de opbouw van capaciteit bij bureaus voor technologieoverdracht ondersteunen, evenals de creatie van de functie van “bedrijfsincubator” bij onderzoeksorganisaties, waaronder organisaties voor onderzoek en technologie, onderzoeksinfrastructuren en universiteiten (2026).

³⁴ Waaronder onlineplatforms zoals het Access2Markets-portaal van de Commissie, specifieke helpdesks in derde landen, door de Commissie ondersteunde netwerken zoals het Enterprise Europe Network en nationale of Europese kamers van koophandel binnen de EU of op potentiële buitenlandse markten.

- **juridische en praktische richtsnoeren verstrekken over de staatssteunregels die van toepassing zijn op de ondersteuning van start-ups** om te verduidelijken onder welke voorwaarden universiteiten en openbare onderzoeksorganisaties in overeenstemming met de staatssteunregels intellectuele-eigendomsrechten in licentie kunnen geven (2026).
- De Commissie zal een reeks maatregelen voorstellen met betrekking tot **innovatievriendelijke aanbestedingen**. Meer specifiek:
 - In het kader van de **herziening van de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten** zal de Commissie zoeken naar manieren om de toegang tot overheidsopdrachten te verbeteren en te vereenvoudigen, rekening houdend met de behoeften van start-ups en scale-ups. Bij de openbare raadpleging zal ook aandacht worden besteed aan kwesties die vooral relevant zijn voor start-ups en scale-ups, zoals het beperken van overspecificatie en buitensporige financiële vereisten in aanbestedingsdocumenten en het invoeren van innovatievriendelijkere bepalingen inzake intellectuele eigendom en waardeanalyses.
 - In het kader van de **herziening van de EU-richtlijn inzake overheidsopdrachten op defensie- en veiligheidsgebied** zal de Commissie zoeken naar manieren om start-ups en scale-ups aan aanbestedingen te laten deelnemen en bij aanbestedingen rekening houden met een mogelijke voorkeur voor aanbieders uit de EU om het concurrentievermogen en de technologische soevereiniteit van de EU te versterken.
 - In het kader van de **Europese innovatiewet**, die een aanvulling vormt op het bovenstaande, zal de Commissie zoeken naar manieren om de totale investeringen in innovatiegerichte openbare en particuliere aanbestedingen in heel Europa te verhogen door i) een versnelde procedure te creëren voor de aanbesteding van O&O-diensten die buiten de EU-richtlijnen inzake overheidsopdrachten vallen, met inbegrip van precommerciële inkoop; ii) op innovatie gerichte inkoopstrategieën voor particuliere aanbesteders te stimuleren.

De Commissie zal de bovengenoemde wetgevingsmaatregelen ondersteunen met **niet-wetgevende ondersteunende maatregelen**, waaronder i) voortzetting van de EU-brede monitoring van de nationale beleidskaders en investeringen op het gebied van innovatiegericht aanbesteden en de integratie ervan in de scoreborden van de Europese Onderzoeksruimte en het Europese innovatiesysteem; ii) uitbreiding van de steun uit O&O-fondsen van de EU aan overheidsinkopers voor de uitvoering van gezamenlijke innovatiegerichte aanbestedingen in strategische sectoren en van strategische technologieën, en iii) versterking van het Europees netwerk van nationale kenniscentra voor innovatiegericht aanbesteden en uitbreiding ervan naar alle lidstaten.

5. STEUN VOOR HET BESTE TALENT IN EUROPA

Het succes van een startende onderneming is sterk afhankelijk van de toegang tot hooggekwalificeerd talent. Sommige EU-lidstaten hebben initiatieven genomen om toptalent aan te trekken, zoals de invoering van visumregelingen voor digitale nomaden, digitale ID's voor elektronisch verblijf en programma's voor het aanwerven van gekwalificeerde werknemers. Deze regelingen zijn bedoeld om toegang en verblijf van hooggekwalificeerde kandidaten te faciliteren, waardoor start-ups gemakkelijker een beroep kunnen doen op de wereldwijde talentenpool. De EU-talentenpool en talentpartnerschappen zullen ook bijdragen tot de aanwerving van gekwalificeerde onderdanen van derde landen voor sectoren die het meest behoefte hebben aan geschoolde arbeidskrachten. 59 % van de start-ups in Europa werkt bovendien op afstand met geografisch verspreide teams; van de technische teams werkt zelfs 78 % op afstand. Deze trend heeft bijgedragen tot het voorkomen van regionale braindrain en heeft start-ups in staat gesteld toegang te krijgen tot een bredere pool van Europees talent. Ook kunnen zij op deze manier de operationele kosten tot een minimum beperken. Het werken op afstand met grensoverschrijdende teams wordt echter nog steeds belemmerd door de complexiteit van de belasting- en socialezekerheidsvoorschriften.

Ondanks deze initiatieven woedt er nog steeds een felle strijd om gekwalificeerd talent. Ook andere belemmeringen voor grensoverschrijdende mobiliteit, met name problemen bij de erkenning van kwalificaties, onbenut academisch potentieel, de aanzienlijke ondervertegenwoordiging van vrouwen en een beperkte diversiteit, dragen hiertoe bij. Bovendien kunnen start-ups vaak niet dezelfde lonen en voordelen bieden als grotere ondernemingen, waardoor het moeilijk is om toptalent aan te trekken. De toekenning van **aandelenopties aan werknemers** is complex, onder meer door verschillen in de fiscale behandeling ervan in de EU-lidstaten. Dit maakt het extra lastig voor start-ups om niet-contante beloningen te bieden wanneer zij geschoold talent willen aantrekken.

Een belangrijk probleem is ook het onderwijs in ondernemerschap³⁵. Minder dan 50 % van de studenten in het middelbaar en hoger onderwijs in de EU heeft toegang tot enige vorm van onderwijs in ondernemerschap, wat een belemmering vormt voor het kweken van toekomstige ondernemers³⁶. Bovendien ontbreekt het in de bestaande kaders voor het beheer en de commercialisering van academische onderzoeksresultaten vaak aan de nodige prikkels, aangezien universiteiten voorrang geven aan wetenschappelijke publicaties boven commercialisering^{37,38}.

Om het tekort aan talent aan te pakken, is het van essentieel belang het onderwijs in ondernemerschap te verbeteren en ervoor te zorgen dat studenten over de vaardigheden, mentaliteit en veerkracht beschikken die nodig zijn om te innoveren en banen te scheppen. De programma's moeten beter worden afgestemd op de behoeften van het bedrijfsleven, zodat studenten worden uitgerust met praktische kennis. Daarnaast zal het bevorderen van

³⁵ Europese Commissie, mededeling over de vaardigheidsunie, 2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0090>.

³⁶ Actieplan ondernemerschap 2020 van de Europese Commissie.

³⁷ [Challenges in academic commercialisation: a case study of the scientists' experiences](#).

³⁸ Draghi-verslag (2024), blz. 241.

genderevenwichtig leiderschap en diversiteit binnen het ecosysteem voor start-ups bijdragen tot een uitgebreider en bestendiger aanbod van talent. **Universiteiten moeten ook meer aandacht besteden aan het stimuleren van de commercialisering van onderzoek** en het creëren van passende beloningsstructuren voor onderzoekers die bijdragen aan de vorming van spin-offs en kennisoverdracht. De harmonisatie van bepaalde aspecten van de behandeling van **aandelenopties voor werknemers** in alle EU-lidstaten, waaronder de fiscale aspecten, zal de administratieve complexiteit ervan verminderen en meer start-ups ertoe brengen om deze aandelenopties aan te bieden als aantrekkelijke arbeidsvoorwaarde. Om talent te kunnen behouden, moeten start-ups telewerken als arbeidsmodel blijven omarmen en ervoor zorgen dat zij goed omgaan met de uitdagingen in verband met gezondheidszorg, zorgtaken, socialezekerheidsbijdragen en de fiscale behandeling van pensioenen.

De blauwekaartrichtlijn en het voorstel voor een richtlijn betreffende langdurig ingezetenen zijn belangrijke stappen om hooggekwalificeerd talent van buiten de EU gemakkelijker te kunnen aantrekken en behouden. De blauwe kaart is echter in de eerste plaats bedoeld voor werknemers en niet voor de oprichters van start-ups of innovatieve ondernemers. Sommige lidstaten hebben nationale regelingen, maar de procedures blijven versnipperd en complex. Het stroomlijnen van deze procedures voor werk- en verblijfsvergunningen zal bijdragen tot een samenhangender en efficiënter systeem. Daarnaast is internationale werving in landen buiten de EU van essentieel belang om te voldoen aan de groeiende vraag naar gespecialiseerde vaardigheden die zich op alle niveaus in het ecosysteem voor startende ondernemingen voordoet.

Acties

De Commissie zal een **“Blauwe Loper”-initiatief** starten ter ondersteuning van het aantrekken en behouden van hooggekwalificeerd en divers talent uit de EU en derde landen. In het kader van dit initiatief zal de Commissie (in 2025-2026):

- **onderwijs en bijscholing in ondernemerschap** actief bevorderen en verder versterken, onder meer via het EIT, door genderevenwichtige en diverse participatie te bevorderen;
- **een blauwdruk opstellen voor een kader voor de ontwikkeling van academische loopbanen** dat activiteiten voor de commercialisering van onderzoek beloont, met inbegrip van de overstap van de universiteit naar het bedrijfsleven en terug, zoals vast te leggen in de evaluatie- en promotiecriteria voor academisch personeel, als onderdeel van het competentiekader voor academisch personeel dat in de mededeling over de vaardigheidsunie is aangekondigd³⁹;
- onderzoek doen naar beste praktijken betreffende de behandeling van **aandelenopties voor werknemers van start-ups, met inbegrip van mogelijke wetgevingsmaatregelen om bepaalde aspecten van de behandeling daarvan te harmoniseren**;
- een voorstel indienen voor een aanbeveling **om fiscale belemmeringen voor de inzet van grensoverschrijdend en op afstand werkzame werknemers door start-ups en scale-ups weg te nemen**;

³⁹ [Mededeling over de vaardigheidsunie](#).

- een **pakket voor eerlijke arbeidsmobiliteit** presenteren, onder meer ter verduidelijking van de regels voor de coördinatie van de sociale zekerheid in geval van grensoverschrijdend werken op afstand, evenals een **initiatief voor de overdraagbaarheid van vaardigheden** om de erkenning van kwalificaties, ook voor onderdanen van derde landen, verder te vergemakkelijken en te vereenvoudigen (2026);
- een **EU-visumstrategie** vaststellen met maatregelen om het voor hoogopgeleide studenten, onderzoekers, ondernemers en gekwalificeerde werknemers uit derde landen aantrekkelijker te maken om naar de EU te komen, bijvoorbeeld door optimaal gebruik te maken van de richtlijn betreffende studenten en onderzoekers en de blauwekaartrichtlijn, met name voor oprichters van start-ups (vierde kwartaal 2025);
- een proefproject uitvoeren in het kader van het initiatief “**Multipurpose Legal Gateway Offices**”, met bijzondere aandacht voor ICT-vaardigheden (vierde kwartaal 2025). Hierbij zal een proef worden gedaan met een centraal loket voor informatie en bijstand aan hooggekwalificeerde professionals, studenten en onderzoekers in de ICT-sector die belangstelling hebben om in de EU te werken;
- **gerichte voorlichting bieden over de richtlijn inzake de Europese blauwe kaart** om hooggekwalificeerde werknemers van buiten de EU en werkgevers bewust te maken van de voordelen van de Europese blauwe kaart, met inbegrip van de mogelijkheid voor de houder van een Europese blauwe kaart en zijn gezinsleden om gemakkelijker toegang te krijgen tot de status van langdurig ingezetene van de EU;
- **de lidstaten aanmoedigen om regelingen voor snelle behandeling in te voeren** die in aanmerking komende oprichters in staat stellen een verblijfs- en werkvergunning te verkrijgen op grond van vereenvoudigde en versnelde procedures;
- **de bestaande Euraxess-diensten voor innovatoren vereenvoudigen en versterken**, onder meer door ondersteuning op maat te bieden aan talent uit derde landen, inclusief essentiële informatie over de respectieve procedures in de verschillende EU-lidstaten.

6. TOEGANG TOT INFRASTRUCTUUR, NETWERKEN EN DIENSTEN

Start-ups hebben geavanceerd onderzoek, technologische faciliteiten en expertise nodig om nieuwe producten snel te testen, op te schalen en te valideren, de doorlooptijd te versnellen en een succesvolle commercialisering te waarborgen. Horizon Europa ondersteunt dit door de Gemeenschappelijke Onderneming Europese high-performance computing te financieren, die zal zorg dragen voor de oprichting van 13 nieuwe AI-fabrieken die rekenkracht en ondersteuning op maat zullen bieden aan kmo's en start-ups⁴⁰.

Netwerken zoals het **Enterprise Europe Network**, de **Europese digitale-innovatiehubs** en het **EIT** verlenen gerichte bijstand. Ondanks deze middelen vormen **onvolledige informatie, complexe toegangsprocessen** en versnipperde **overeenkomsten voor het beheer van intellectuele eigendom** nog steeds belangrijke belemmeringen voor start-ups. Veel start-ups hebben moeite om hun weg te vinden in het **labrynt van aangeboden diensten** en weten niet gemakkelijk de juiste **onderzoeksinfrastructuren** of financieringsmogelijkheden te vinden. Het gebrek aan duidelijke toegangspunten en de versnipperde toegang tot financiering, diensten en informatie maakt het probleem nog erger, waardoor start-ups niet over duidelijke trajecten beschikken om toegang te krijgen tot de beschikbare steun. De staatssteunregels betreffende de toegang tot openbare infrastructuur worden soms als onduidelijk ervaren.

Start-ups, scale-ups, innovatoren en investeerders hebben snellere en betere toegang nodig tot de middelen die nodig zijn om te groeien en te bloeien. In het kader van het aankomende Europees Fonds voor concurrentievermogen zal de Commissie de bestaande IT-hubs van de EU stroomlijnen om een centraal digitaal toegangspunt te creëren voor Europese innovatoren, investeerders en dienstverleners waar zij financieringsprogramma's, diensten en infrastructuur kunnen vinden, vergelijken en daartoe toegang kunnen krijgen. Dit initiatief vormt een aanvulling op het TechEU-platform van de EIB.

Acties

- De Commissie zal een **handvest voor toegang voor industriële gebruikers tot onderzoeks- en technologie-infrastructuur** ontwikkelen, dat ook voor start-ups en scale-ups is bedoeld, en waar nodig de verschillende toegangs- en contractvoorwaarden vereenvoudigen en harmoniseren. De Commissie zal de toegang tot AI-computerfaciliteiten voor start-ups financieel ondersteunen (2025).
- Voortbouwend op het Handvest zal de **Europese innovatiewet** de toegang van innovatieve bedrijven tot Europese onderzoeks- en technologie-infrastructuur verder bevorderen door middel van **wetgevingsmaatregelen** (eerste kwartaal 2026).
- De Commissie zal juridische en praktische **richtsnoeren** verstrekken **over de toepasselijke staatssteunregels** om de voorwaarden te verduidelijken waaronder universiteiten en publieke onderzoeksorganisaties in overeenstemming met de staatssteunregels toegang tot infrastructuur kunnen verlenen (2026).

⁴⁰ Dit gebeurt in het kader van het actieplan voor het AI-continent.

7. METEN VAN VOORUITGANG

Momenteel bestaat er geen uniforme EU-definitie van start-ups, scale-ups en innovatieve bedrijven. Elf EU-lidstaten hebben een wettelijke definitie van start-ups vastgesteld⁴¹ en vijf lidstaten een definitie van scale-ups⁴²; in de algemene groepsvrijstellingsverordening en de Horizon Europa-verordening zijn definities op EU-niveau opgenomen voor verschillende doeleinden. Dit leidt tot onzekerheid en maakt het moeilijk om gegevens te verzamelen of te beoordelen wat op een bepaald moment de toestand van het ecosysteem is, en al helemaal om gerichte beleidsmaatregelen voor dit soort bedrijven te ontwerpen. Het Europees innovatiescorebord (EIS) en Eurostat Structural Business Statistics (ESBS) bieden waardevolle inzichten in snelgroeiende bedrijven en Europese innovatie-ecosystemen, maar de interpretatie ervan heeft te lijden onder het gebrek aan standaarddefinities en algemeen aanvaarde definities.

In het licht hiervan is een geharmoniseerde definitie van start-ups, scale-ups en innovatieve ondernemingen nodig, niet alleen om het effect van de strategie en de bijbehorende beleidsmaatregelen te meten, maar ook om de Commissie in staat te stellen verdere gerichte vereenvoudigings- of steunmaatregelen voor deze categorieën ondernemingen voor te stellen.

Acties

- De Commissie zal **een definitie van start-ups, scale-ups en innovatieve ondernemingen** voorstellen, rekening houdend met de bestaande definities van kmo's en kleine midcap-ondernemingen (eerste kwartaal 2026).
- De Commissie zal een **Europees scorebord voor start-ups en scale-ups** opzetten om de prestaties van de Europese en nationale ecosystemen voor start-ups en scale-ups te meten op basis van een reeks indicatoren. Met de indicatoren zal onder meer het aantal start-ups, scale-ups, centauren en eenhoorns worden gemeten. Het zal ook worden gebruikt om het effect van de strategie te meten aan de hand van **drie kernprestatie-indicatoren**: 1) de toename van het aantal start-ups in de EU; 2) de toename van het aantal centauren in de EU; en 3) de toename van het aantal eenhoorns in de EU (vanaf 2026), en hoe deze zich verhouden tot hun concurrenten in de rest van de wereld.
- De Commissie zal **jaarlijks een enquête houden onder start-ups en scale-ups** om na te gaan hoe oprichters van innovatieve bedrijven de verbetering van het regelgevingskader van de EU in de loop der tijd ervaren (vanaf 2026).

⁴¹ BG, DK, EE, EL, HU, IT, LV, LT, PT, SI, ES.

⁴² BG, DK, EE, EL, PT.

CONCLUSIE

Europa bevindt zich op een cruciaal punt, en het is van essentieel belang om start-ups en scale-ups bovenaan de concurrentieagenda te zetten om de toekomstige groei en welvaart een impuls te geven. Met de EU-strategie voor start-ups en scale-ups formuleert de Europese Commissie een visie en legt zij een basis voor deze transformatie, waarbij gebruik wordt gemaakt van onze sterke punten en van de kansen die de huidige geopolitieke situatie biedt.

Deze strategie volgt een holistische aanpak, waarbij de processen voor elke ontwikkelingsfase van start-ups worden vereenvoudigd, en combineert kortetermijnmaatregelen met langetermijnhervormingen om een ecosysteem te creëren waarin start-ups in elke sector kunnen gedijen, zodat zij ervoor kiezen in Europa te blijven of zich in Europa te vestigen. Daarbij wordt rekening gehouden met de geleidelijke integratie van de kandidaat-lidstaten van de EU.

Voor het welslagen ervan is een snelle en doeltreffende uitvoering van essentieel belang. Belangrijke mijlpalen zoals de Europese innovatiewet en een 28e regeling voor ondernemingen zijn van cruciaal belang om deze doelstellingen te verwezenlijken. De strategie vormt een combinatie van beleids-, wettelijke en financiële ondersteuning, waarbij sterk de nadruk wordt gelegd op het afleggen van verantwoording aan de hand van duidelijke meetinstrumenten. De Europese Commissie zal het goede voorbeeld geven door de start-up- en scale-up-gemeenschap te betrekken bij de vormgeving en uitvoering van deze plannen, onder meer via regelmatige bijeenkomsten van Europese eenhoorns en centauren.

Samenwerking tussen de lidstaten is van cruciaal belang voor het welslagen ervan. Het forum van de Europese Innovatieraad zal de vooruitgang volgen en ambitie omzetten in actie, maar politieke steun zal van cruciaal belang zijn om ervoor te zorgen dat de doelstellingen van de strategie tijdig en doeltreffend worden verwezenlijkt.

Het is tijd om van de Europese Unie de ultieme bestemming voor innovatie te maken. Zo kunnen start-ups en scale-ups groeien, opschalen en succesvol worden, allemaal op ons continent.

De Commissie verzoekt het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad en belanghebbenden de EU-strategie voor start-ups en scale-ups goed te keuren en actief bij te dragen aan de uitvoering van de daarin opgenomen initiatieven.

De Commissie zal eind 2027 verslag uitbrengen over de uitvoering van de strategie.

DE EU-STRATEGIE VOOR START-UPS EN SCALE-UPS

SAMENVATTING VAN DE ACTIES

<u>I. INNOVATIEVRIENDELIJKE REGELGEVING</u>	
Acties	
• 28e regeling voor ondernemingen (eerste kwartaal 2026) • Europese portemonnee voor ondernemingen (vierde kwartaal 2025) • Europese innovatiewet (eerste kwartaal 2026) • Vrijwillige “innovatie-stresstest” (eerste kwartaal 2026) • Vermindering van de regeldruk in strategische sectoren (vanaf 2025) • Herziening van de normalisatieverordening (2026) • Studie over bedrijfsherstructurering (2026)	
<u>II. BETERE FINANCIERING VOOR START-UPS EN SCALE-UPS</u>	
Acties	
• De Europese Innovatieraad uitbreiden en vereenvoudigen (2025) • Scaleup Europe-fonds (2026) • Europees pact voor investering in innovatie (2026) • Europese investeringsinstrumenten voor start-ups en scale-ups op veiligheids- en defensiegebied (2026) • Kader voor de waardering van intellectuele eigendom (tweede kwartaal 2027) • Steun voor Europese business angels (2026) • Herziening van de definitie van “onderneming in moeilijkheden” (vanaf tweede kwartaal 2025) • Herziening van de richtsnoeren inzake horizontale en niet-horizontale fusies (2027) • European Corporate Network (2026)	
<u>III. SNELLE MARKTINTRODUCTIE EN UITBREIDING</u>	
Acties	
• Initiatief “Lab to Unicorn” (2026) • Maatregelen betreffende innovatiegericht aanbesteden (2025-2026)	
<u>IV. STEUN VOOR HET BESTE TALENT IN EUROPA</u>	
Acties	

• “Blauwe loper”-initiatief (2025-2026) • Pakket eerlijke arbeidsmobiliteit (2026)
<u>TOEGANG TOT INFRASTRUCTUUR, NETWERKEN EN DIENSTEN</u>
Acties
• Handvest voor toegang voor industriële gebruikers tot onderzoeks- en technologie-infrastructuur (2025) • Europese innovatiewet ter bevordering van de toegang van innovatieve bedrijven tot Europese onderzoeks- en technologie-infrastructuren (eerste kwartaal 2026) • Richtsnoeren inzake de toepasselijke staatssteunregels voor het verlenen van toegang tot infrastructuur door universiteiten en publieke onderzoeksorganisaties (2026)
<u>VI. METEN VAN VOORUITGANG</u>
Acties
• Definitie van start-ups, scale-ups en innovatieve bedrijven (2026) • Jaarlijkse enquête onder start-ups en scale-ups (vanaf 2026) • Europees scorebord voor start-ups en scale-ups (vanaf 2026)