



EU:s startup- och scaleup-strategi

Klimat- och näringslivsdepartementet

Dokumentbeteckning

COM(2025) 270

Celexnummer 52025DC0270

COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN
PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND
SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS
The EU Startup and Scaleup Strategy Choose Europe to start and scale

Sammanfattning

Den 28 maj 2025 presenterade Europeiska kommissionen EU-strategin för startups och scaleups. Strategin syftar till att skapa ett mer sammanhängande ekosystem för nystartade- samt skalande företag syfte att stimulera innovation, konkurrenskraft och ekonomisk tillväxt inom unionen.

Regeringen välkomnar kommissionens ansats och anser att det är positivt att EU stärker förutsättningarna för innovativa företag att starta, växa och verka inom den inre marknaden. Regeringen betonar samtidigt vikten av att initiativ inte ska gå utöver EU:s befogenheter inom utbildnings- och skatteområdena. De enskilda förslagen i strategin kommer att analyseras och bedömas var för sig när de konkretiseras i enlighet med kommissionens tidsplan.

1. Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

För få startups växer till framgångsrika scaleups inom EU. Endast 8 procent av världens unicorns har sitt ursprung i EU, vilket signalerar att Europa inte fullt

ut förmår omvandla sin innovationskapacitet till globalt konkurrenskraftiga företag. Inre marknaden, som borde vara en språngbräda för tillväxt, är fortfarande fragmenterad, vilket begränsar tillgång till kapital, talang och marknader.

Strategin har ett tydligt syfte: att avlägsna strukturella hinder som bromsar företagsutveckling och uppskalning, och att stärka EU:s globala position som ett ledande innovationsnav. Kommissionen ser behovet av att gå från punktinsatser till ett mer samordnat ramverk där startups och scaleups systematiskt får tillgång till det stöd de behöver – oavsett om det rör sig om investeringar, rätt kompetens, regler eller infrastruktur. Initiativet är tätt kopplat till andra strategiska dokument och processer, såsom Draghi-rapporten, Letta-rapporten, kapitalmarknadsunionen, EU:s gröna giv och den digitala agendan. Särskilt betonas vikten av att EU:s innovationskapacitet stödjer både den gröna och digitala omställningen.

För att främja snabb tillväxt hos startups och ökande av scaleups betonas behovet av förenklade och harmoniserade regelverk inom bolags-, skatte- och arbetsrätten, ökad tillgång till kapital – inklusive immateriella säkerheter och institutionella investeringar – samt bättre möjligheter att delta i offentlig upphandling och expandera internationellt. EU behöver också bli bättre på att attrahera kompetens i en global konkurrenssituation, samtidigt som gemensam infrastruktur och teknologitjänster som testbäddar och acceleratorer görs mer tillgängliga. Genom stärkt samverkan mellan medlemsländer, offentliga aktörer och näringslivet ska EU skapa förutsättningar för fler företag att expandera och bli globala ledare.

1.2 Förslagets innehåll

Strategin är uppdelad i ett antal tematiska insatsområden:

(i) Innovationsvänlig reglering

Ett konkurrenskraftigt innovationsklimat förutsätter ett regelverk som både skapar stabilitet och samtidigt möjliggör snabb utveckling. Insatsområdet understryker behovet av att minska regelbördan och att harmonisera lagstiftningen inom centrala områden som bolagsrätt, skatterätt och arbetsrätt. Ett bärande initiativ i strategin är det så kallade 28:e regelverket (28:e regimen) – ett frivilligt och gemensamt regelverk som ska ge företag möjlighet att

etablera och driva verksamhet inom hela EU enligt ett enhetligt regelpaket. Målet är att minska administrativa kostnader, förenkla för startups och scaleups att växa, samt erbjuda digitala lösningar som gör det möjligt att starta företag inom 48 timmar. Vidare föreslås inrättandet av en europeisk affärsplånbok – ett digitalt verktyg som samlar företagsdata och underlättar informationsutbyte mellan företag och myndigheter. Detta ska möjliggöra effektivare administration och förenkla gränsöverskridande verksamhet.

För att skapa mer dynamiska och framtidsanpassade regelverk föreslår kommissionen ett antal verktyg. Ett av dessa är införandet av regulatoriska testmiljöer – så kallade sandlådor – där nya teknologier kan testas i samverkan med relevanta myndigheter innan bredare implementering. Ett relaterat initiativ är det föreslagna innovationsstresstestet – ett verktyg för medlemsländer att använda vid framtagande av ny lagstiftning för att säkerställa att innovation inte oavsiktligt hämmas.

För att ytterligare minska hindren för marknadsinträde och expansion för startups och scaleups ska EU:s standardiseringsförordning ses över. Syftet är att förenkla och påskynda processen för att ta fram gemensamma tekniska standarder, särskilt i syfte att öka tillgängligheten för små och medelstora företag samt nystartade bolag. Ett antal sektorsspecifika lagförslag, bland annat inom bioteknik, avancerade material och medicinteknik, ska också bidra till att minska regelbördan i strategiskt viktiga branscher.

(ii) Bättre finansiering

Trots att den europeiska riskkapitalmarknaden har förstärkts, är EU:s finansiella system fortfarande bankdominerat och kapitalmarknaderna fragmenterade. Det finns ett påtagligt glapp i tillgången till kapital, särskilt för teknologidrivna scaleups som behöver stora investeringar. Kommissionen vill inrätta en europeisk scaleup-fond som kan attrahera privata investeringar i strategiskt viktiga sektorer och bidra till EU:s ekonomiska säkerhet.

Parallellt pågår ett arbete för att förtydliga definitionen av "företag i svårigheter" i statsstödsregelverket. Nuvarande definitioner bygger på statiska finansiella indikatorer som riskerar att utesluta innovativa startups från relevanta stödformer. Kommissionen vill också stärka kvinnors tillgång till kapital genom ökade insatser för att minska investeringsgapet för kvinnliga entreprenörer.

Vidare planeras ett ramverk för värdering av immateriella tillgångar, för att underlätta för startups att använda dessa som säkerheter vid kapitalanskaffning. Europeiska affärsänglar och deras nätverk kommer att få ytterligare stöd, liksom företag inom försvar och säkerhet. För att möta det största finansieringsbehovet inom deeptech, vill kommissionen vidareutveckla Europeiska innovationsrådet (EIC), förenkla regelverket och förbättra samverkan med investerare.

En ny frivillig innovationsinvesteringsspakt föreslås utvecklas med institutionella investerare för investeringar i vissa europeiska fonder och onoterade scaleups. Samtidigt ska EU:s olika finansieringsinstrument såsom InvestEU-fonden användas mer samordnat för att öka effekt och flexibilitet. Europeiska investeringsbanken (EIB) kommer fortsatt spela en viktig roll i att mobilisera riskkapital i hela Europa.

(iii) Snabb marknadsupptagning och expansion

För att innovativa idéer ska kunna nå marknaden krävs en stödjande infrastruktur, rätt incitament inom forskningsmiljöer samt ett mer innovationsvänligt upphandlingsklimat. För att adressera detta kommer kommissionen lansera Lab to Unicorn-initiativet, där man bland annat ska ta fram en modell för licensiering och ersättning till upphovspersoner, samt stärka tekniköverföringskontorens kapacitet för att snabba på kommersialisering av forskningsresultat.

Kommissionen föreslår vidare ett antal reformer för innovationsvänlig offentlig upphandling. Bland annat om att minska krav på tidigare referenser och finansiell kapacitet, införa mer innovationsvänliga bestämmelser kring immateriella rättigheter samt skapa snabbspår för upphandling av forsknings- och utvecklingstjänster. För att underlätta tillgång till internationella marknader kommer EU att mobilisera sina handelsavtal och nätverk såsom Enterprise Europe Network, som fortsatt ska bidra till att stärka kopplingarna mellan forskning, företag och marknad.

(iv) Stöd för de bästa talangerna

För att Europas nystartade och växande företag ska lyckas krävs tillgång till högkvalificerad arbetskraft. Samtidigt är konkurrensen om talanger hård och hindras av gränsöverskridande hinder såsom svårigheter att erkänna

kvalifikationer, låg mångfald, bristande jämställdhet och komplicerade regler kring distansarbete, beskattning och socialförsäkringar.

Kommissionen vill genom Blue Carpet-initiativet samla insatser som syftar till att underlätta både rekrytering och sedan behålla kompetens inom och utanför EU. Fokus ligger på att förbättra utbildning i entreprenörskap och erbjuda möjligheter till vidareutbildning samt att främja en mer inkluderande och jämställd deltagarbas inom innovationssystemet. Samtidigt utvecklas ett nytt ramverk för karriärutveckling inom akademien som ska premiera forskningskommersialisering, till exempel genom att väga in övergångar mellan akademi och näringsliv i bedömningen av meriter.

Ett annat prioriterat område är att förenkla användningen av personaloptioner som incitamentsverktyg, särskilt genom att utreda möjlig lagstiftning för att harmonisera beskattningen i olika medlemsstater. För att underlätta distansarbete över gränserna ska skatte- och socialförsäkringshinder identifieras och åtgärdas. Ett paket för rättvis arbetskraftsrörlighet kommer även att inkludera åtgärder för enklare erkännande av kvalifikationer – även för talanger från tredjeländ.

(v) Tillgång till infrastruktur, nätverk och tjänster

För att startups och scaleups ska kunna ta fram och etablera nya produkter och tjänster krävs snabb tillgång till avancerad forskning, teknisk expertis och testmiljöer. Detta är avgörande för att kunna validera innovationer, korta tiden till marknadsintroduktion och lyckas kommersiellt.

Trots befintliga resurser – såsom Enterprise Europe Network, europeiska digitala innovationshubbar och Europeiska institutet för innovation och teknik – möter många startups betydande hinder. Det handlar om svåröverskådliga processer, splittrade avtal om immateriella rättigheter, och brist på tydlig information om hur man får tillgång till rätt forskningsinfrastruktur eller finansieringsmöjligheter. Det saknas i dagsläget en enhetlig och transparent ingång till det europeiska innovationsstödet, vilket riskerar att bromsa både utveckling och tillväxt. Därtill upplevs reglerna om statligt stöd vid tillgång till offentliga infrastrukturer som otydliga, vilket ytterligare bidrar till osäkerhet bland både innovationsaktörer och offentliga organisationer.

För att lösa detta avser kommissionen att förbättra och förenkla tillgången till EU:s teknik- och forskningsresurser. Ett centralt verktyg blir utvecklingen av en digital gemensam ingång för innovatörer, investerare och tjänsteleverantörer. Den ska samla och tydliggöra information om relevanta EU-program, stödtjänster och infrastrukturer. Plattformen ska bidra till ökad transparens och göra det lättare för företag att hitta rätt stöd, och samordnas med Europeiska investeringsbankens digitala TechEU-plattform.

Vidare ska en särskild åtkomststadga för industriella användare av forsknings- och teknikmiljöer tas fram, med syfte att harmonisera villkor och skapa tydligare ramar för hur startups och scaleups får tillgång till infrastruktur. Denna stadga kommer att följas upp av rättsliga åtgärder inom ramen för den kommande innovationsakten, som ska säkerställa att tillgången till offentlig infrastruktur regleras på ett enhetligt och rättssäkert sätt i hela EU.

Kommissionen kommer även att ta fram vägledning om hur regelverket för statligt stöd tillämpas på universitets- och forskningsmiljöers infrastruktur. Det ska tydliggöras under vilka förutsättningar dessa aktörer kan erbjuda startups och scaleups tillgång till sina resurser i enlighet med EU:s konkurrensregler. Slutligen kommer särskilt stöd att ges till tillgången till avancerad datorkraft och beräkningsresurser för nystartade teknikbolag, särskilt inom området artificiell intelligens.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Strategin innehåller inga konkreta lagförslag som påverkar svenska förhållanden. Kommissionen kommer att presentera eventuella lagförslag enskilt vid ett senare tillfälle.

1.4 Budgetära konsekvenser och konsekvensanalys

Förslaget har i nuläget inga omedelbara budgetära konsekvenser. Det kan dock konstateras att förslag i strategin kan ha bäring på statens eller EU-budgeten beroende på dess slutliga utformning. Mot bakgrund av Sveriges budget-restriktiva hållning avser regeringen agera för att åtgärdernas direkta och indirekta ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och EU-budgeten.

2. Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen har välkomnat kommissionens ansats att uppmärksamma förutsättningarna för startups och scaleups i Europa. Det är angeläget att skapa goda ramar för innovation, entreprenörskap och företagsklimat i EU. Bland annat handlar det om att röja de omotiverade hinder för anskaffning av privat kapital som startups och scaleups möter. Ett annat centralt spår är att utveckla och fördjupa EU:s inre marknad. EU ska bli en attraktiv plats med förutsättningar för företagsetableringar och en plats för startups och scaleups att skala upp och bli globalt konkurrenskraftiga. Regeringen noterar att startup och scaleup strategin innehåller ett stort antal initiativ inom vitt skilda politikområden, varav flera berör frågor som ligger nära medlemsstaternas kärnkompetens.

De enskilda förslagen i strategin kommer att behöva analyseras och bedömas var för sig, när mer konkret underlag finns tillgängligt. Regeringen vill i detta sammanhang understryka vikten av att inte gå utöver EU:s befogenheter på centrala områden såsom utbildnings- och forskningspolitik, skattefrågor och arbetsmarknadsreglering.

Samtidigt kan startups och scaleups möta utmaningar även i Sverige. Det är därför av intresse att följa kommissionens vidare arbete på området, med beaktande av subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen.

Regeringen fäster även vikt vid vikten av att undvika överlappande initiativ på EU-nivå samt att administrativa bördor för företag och myndigheter hålls så låga som möjligt. Eventuella nya åtgärder bör vara tydligt avgränsade och behovsprövade.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Är ännu inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas och andra intressenters ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats särskilt. Däremot har Swedish Incubators & Science Parks (SISP), Tillväxtverket och Vinnova lämnat synpunkter.

Samtliga aktörer ser strategin som ett viktigt verktyg för att stärka Europas innovations- och tillväxtkraft, men understryker att förslagen måste få genomslag nationellt. Sverige bör prioritera policyutveckling för scaleups, statligt stöd, innovationsvänlig reglering och offentlig upphandling. Vinnova betonar vikten av förkommersiell upphandling. Det föreslagna 28:e regimen lyfts fram som särskilt positivt då det kan förenkla gränsöverskridande verksamhet för startups. Sverige bör aktivt bidra till att göra detta ramverk ambitiöst och praktiskt användbart.

En svensk medfinansieringsmodell kopplad till EU:s nya scaleup-fond, särskilt inom strategiska områden som AI, klimat och deeptech föreslås av SISP. Ett förstärkt uppdrag till Saminvest föreslås som en konkret åtgärd.

För att öka tillgängligheten till test- och demomiljöer, i linje med EU:s stadga om tillgång till forskningsinfrastruktur för startups föreslår SISP att offentligt finansierade aktörer som RISE och Business Sweden bör anpassa sina prismodeller. Tillväxtverket saknar rollen för kluster som en del av strategin och innovationsinfrastrukturen.

Vinnova ser att Sverige vidare bör delta aktivt i den EU-dialog som nu förs om statsstödsregler, särskilt kring definitionen av “företag i svårigheter”, så att riktat stöd till forskningsintensiva och ännu inte vinstdrivande bolag möjliggörs.

Inom kompetensförsörjning föreslår SISP ett särskilt startupspår inom arbetskraftsinvandringen och en reform av personaloptionssystemet för att bättre stödja snabbväxande bolags behov av nyckelkompetens. Vinnova ser positivt på förslaget att universitet med fördel ska fokusera på att incentiviera kommersialisering av forskning.

Slutligen betonas vikten av att startups och scaleups erkänns som en egen målgrupp med definition. SISP och Vinnova uttrycker vilja att Sverige bör tillämpa den nationellt för att möjliggöra mer träffsäkra och effektiva policyinsatser.

3. Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

Inte aktuellt.

4. Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Strategins olika tematiska insatsområden ska huvudsakligen genomföras under perioden 2025–2027. Sammantaget är strategin starkt etappindeldad med tyngdpunkt på 2026 som det stora genomförandeåret. Nedan anges ett kort urval av strategins insatsområden.

2025

Andra kvartalet: Statsstödsöversyn avseende definitionen företag i svårigheter.

Fjärde kvartalet: EU-visumstrategi, Europeisk affärsplånbok.

2025–26: Blue Carpet-initiativet.

2026

Första kvartalet: 28:e regimen, innovationsstresstest.

Andra kvartalet: Standardisering, statsstödsbegrepp.

Helår: Scaleup-fonden, innovationsvänlig offentlig upphandling, Lab to Unicorn.

2027

Helår: Revidering av fusionsriktlinjer.

4.2 Fackuttryck och termer

Startups och scaleups

OECD definierar startups som kunskapsintensiva företag med hög innovationshöjd och skalbara modeller och scaleups definieras som bolag, gamla som nya och stora som små, som vuxit med en årlig omsättningsökning om 20 procent de senaste tre åren, samt hade minst 10 anställda vid början av

treårsperioden. EUs startup och scaleup strategi ämnar ta fram en EU gemensam definition av startups.

Unicorns

Unicorns är privata, icke-börsnoterade företag som har värderats till minst en miljard amerikanska dollar. Begreppet används för att beskriva företag som växt snabbt från uppstart till globalt betydande aktör.

28e regimen

Ett frivilligt, harmoniserat EU-regelverk som ska underlätta för företag att verka över landsgränser utan att behöva anpassa sig till olika nationella bolags-, skatte- eller arbetsrättsliga regler. Komplement till nationell lagstiftning.

Europeiska affärsplanboken

En digital företagsidentitet inom EU som samlar företagsinformation och dokument i ett gemensamt format, vilket förenklar administration och kontakter med myndigheter i olika medlemsländer.

Regulatoriska sandlådor

Kontrollerade miljöer där företag får möjlighet att testa innovationer och nya teknologier tillsammans med myndigheter, för att identifiera behov av regelanpassningar innan fullskalig implementering.

Scaleup-fonden

Ska öka tillgången till kapital för snabbväxande företag, särskilt inom strategiska sektorer. Syftar till att motverka finansieringsgap i uppskalningsfasen och attrahera institutionella investerare.

Lab to Unicorn initiativet

EU-initiativ för att stödja kommersialisering av forskning från universitet och högskolor.

Blue Carpet initiativet

EU:s samlade åtgärds paket för att stödja EU:s möjligheter att attrahera och behålla talanger inom högteknologiska sektorer.

InvestEU-fonden

En EU-fond som förväntas mobilisera över 372 miljarder euro i offentliga och privata investeringar till små och medelstora företag, inklusive scaleups.

Enterprise Europe Network

Ett europeiskt nätverk som hjälper små och medelstora företag (SMF) att nå internationella marknader och hitta samarbetspartners.