

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH OCENY SKUTKÓW

Celem tego dokumentu jest poinformowanie opinii publicznej i zainteresowanych stron o przyszłej działalności legislacyjnej Komisji, aby umożliwić przekazanie informacji zwrotnych na temat przyjętego przez Komisję podejścia do wskazanego problemu i możliwych rozwiązań, a także wszelkich innych istotnych informacji, m.in. na temat możliwych skutków poszczególnych wariantów.

TYTUŁ INICJATYWY	Europejski plan na rzecz innowacji
WIODĄCA DG (ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ)	RTD.A5 – Polityka innowacji i dostęp do finansowania
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Ustawodawczy – rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady
ORIENTACYJNY HARMONOGRAM	I kw. 2026 r.
INFORMACJE DODATKOWE	-

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

[W wytycznych politycznych](#) Komisji Ursuli von der Leyen na lata 2024–2029 określono priorytety mające na celu umieszczenie badań naukowych i innowacji w centrum naszej gospodarki, uproszczenie ram regulacyjnych i eliminację biurokracji dla innowacyjnych przedsiębiorstw oraz zapewnienie unijnym przedsiębiorstwom typu start-up dostępu do kapitału potrzebnego do zwiększenia skali działalności w Europie, by nie musiały przenosić się poza nią.

W [piśmie określającym zadania](#) skierowanym do komisarza ds. start-upów, badań i innowacji zwrócono się o opracowanie **europejskiego planu na rzecz innowacji** w celu usprawnienia naszych ram regulacyjnych, ułatwienia europejskim innowacyjnym przedsiębiorstwom typu start-up i scale-up dostępu do kapitału wysokiego ryzyka, wspierania ich w testowaniu, w tym poprzez piaskownice, oraz wprowadzania na rynek nowych rozwiązań i technologii.

W [Kompasie konkurencyjności dla UE](#) określono europejski plan na rzecz innowacji jako jedną z kluczowych inicjatyw służących zniwelowaniu luki innowacyjnej między UE a jej globalnymi konkurentami – jest to jeden z trzech wymogów transformacyjnych mających wzmocnić konkurencyjność Europy. W Kompasie stwierdzono, że europejski plan na rzecz innowacji będzie również zapewniał wsparcie dla dostępu innowacyjnych przedsiębiorstw do europejskiej infrastruktury badawczej i technologicznej oraz aktywów intelektualnych generowanych przez badania naukowe i innowacje finansowane ze środków publicznych.

Niniejsza inicjatywa uzupełnia inne niedawno przyjęte nowe inicjatywy UE i jest z nimi ściśle powiązana; są to między innymi: [unijna strategia na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i scale-up](#), [strategia jednolitego rynku](#), [unia umiejętności](#) oraz [komunikat w sprawie europejskiej unii oszczędności i inwestycji](#), a także przyszłe inicjatywy: akt o europejskiej przestrzeni badawczej, 28. system prawny dla przedsiębiorstw, zmiany dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych i rozporządzenia UE w sprawie normalizacji.

Europejski plan na rzecz innowacji opiera się również na poprzednich inicjatywach mających na celu rozwój krajobrazu innowacji w Europie, a mianowicie na utworzonym w 2022 r. [Nowym europejskim planie na rzecz innowacji](#). Jest także odpowiedzią na konkluzje Rady Europejskiej z 2024 r., aby ugruntować zamówienia publiczne na innowacje w polityce w zakresie badań naukowych i innowacji. Ponadto europejski plan na rzecz innowacji jest odpowiedzią na nieustające apele przywódców Unii Europejskiej, np. w [Deklaracji budapeszteńskiej w sprawie nowego ładu na rzecz europejskiej konkurencyjności](#) z 2024 r., o uwolnienie potencjału jednolitego rynku UE.

Problem, któremu ma zaradzić inicjatywa

Europejski plan na rzecz innowacji ma na celu sprostanie najważniejszym wyzwaniom, które stoją przed wszystkimi innowacyjnymi przedsiębiorstwami w UE, zarówno dużymi, jak i mniejszymi. Obejmie on również pewne

szczególne środki dla mniejszych przedsiębiorstw, przedsiębiorstw typu start-up i scale-up, ponieważ napotykają one szereg dodatkowych przeszkód, które utrudniają im dostęp do rynku i rozwój.

Problemy, które mogą zostać rozwiązane w ramach europejskiego planu na rzecz innowacji, to:

- **fragmentacja regulacyjna:** 27 różnych systemów regulacyjnych w UE oznacza złożone otoczenie regulacyjne dla działalności i inwestycji transgranicznych na jednolitym rynku UE,
- **potrzeba ram regulacyjnych bardziej sprzyjających innowacjom:** dobrze zaprojektowane ramy prawne mają potencjał stymulowania innowacji. Decydenci mogą jednak nie zawsze w wystarczającym stopniu oceniać potencjalny wpływ przyszłych przepisów na innowacje, co może prowadzić do nadmiernych obciążeń regulacyjnych,
- **niewystarczające możliwości testowania innowacyjnych rozwiązań:** podczas gdy stanowiska badawcze i żywe laboratoria są już powszechnie wykorzystywane w Europie do testowania innowacyjnych rozwiązań w ramach szerszych działań badawczo-rozwojowych, piaskownice regulacyjne są mniej rozpowszechnione na szczeblu UE i państw członkowskich. Współpraca między właściwymi organami regulacyjnymi a innowatorami w celu czerpania korzyści z wzajemnego uczenia się na temat potencjalnego wpływu regulacyjnego innowacyjnych technologii nie osiągnęła jeszcze w pełni swojego potencjału,
- **ograniczony dostęp do finansowania:** przedsiębiorstwom typu start-up i scale-up w UE trudno jest korzystać z ich praw własności intelektualnej jako zabezpieczenia na potrzeby pozyskania finansowania ze strony inwestorów finansowych. Ponieważ nie przydzielono wystarczających środków publicznych na wspieranie komercjalizacji innowacji i zwiększania skali innowacyjnych przedsiębiorstw typu start-up, dostęp do funduszy krajowych i unijnych również jest ograniczony. Ponadto wciąż rozpowszechnione modele finansowania publicznego oparte na dotacjach lub długu nie wystarczają do zaspokojenia potrzeb innowacyjnych przedsiębiorstw w zakresie finansowania wzrostu,
- **niewystarczające wykorzystanie w celach komercyjnych:** istnieje niewykorzystany potencjał w zakresie skomercjalizowania wiedzy i praw własności intelektualnej w ramach badań naukowych i innowacji finansowanych ze środków publicznych. Wynika on z barier i fragmentacji związanych z polityką w zakresie praw własności intelektualnej, normalizacją, certyfikacją i uzyskiwaniem pozwoleń na innowacyjne rozwiązania we wszystkich państwach członkowskich UE. Te bariery i fragmentacja utrudniają komercjalizację wyników badań naukowych oraz szeroko pojętą współpracę między przemysłem, środowiskiem akademickim i sektorem publicznym,
- **ograniczony dostęp do infrastruktury badawczej i technologicznej:** chociaż ma to często kluczowe znaczenie dla opracowywania i testowania innowacyjnych rozwiązań, mniejsze innowacyjne przedsiębiorstwa często nie dysponują zasobami, aby samodzielnie budować takie obiekty lub nabywać drogi sprzęt. Uzyskanie takiego dostępu jest często uciążliwe pod względem administracyjnym; zdarza się też, że właściciele infrastruktury wprowadzają ograniczenia, które utrudniają dostęp przedsiębiorstwom prywatnym,
- **niedostateczne wykorzystanie zamówień publicznych na innowacje:** publiczne i prywatne zamówienia na innowacje pozwalają innowacyjnym przedsiębiorstwom otrzymać pierwsze duże zamówienia i rozwinąć działalność. Zamówienia publiczne na innowacje są jednak niedostatecznie wykorzystywane w UE, a innowacyjne przedsiębiorstwa napotykają trudności przy wprowadzaniu swoich innowacji na rynek zamówień prywatnych i publicznych w całej UE,
- **przyciąganie i zatrzymywanie talentów:** złożony krajobraz różnych norm, regulacji i przepisów podatkowych w państwach członkowskich UE może utrudniać częstsze stosowanie systemów własności pracowniczej, takich jak opcje na akcje, mimo że mogą one stanowić istotną zachętę dla innowacyjnych przedsiębiorstw do przyciągania i zatrzymywania talentów, których potrzebują.
- **brak koordynacji polityki innowacyjności:** polityka innowacyjności między państwami członkowskimi i w UE pozostaje w dużej mierze nieskoordynowana, ponieważ obecnie nie ma formalnego mechanizmu skutecznej koordynacji krajowych i unijnych polityk innowacyjności.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

W zależności od sposobu ustalania ogólnych i szczegółowych celów potencjalnego europejskiego planu na rzecz innowacji możliwe jest rozważenie kilku podstaw prawnych. Są to: (i) **art. 114 TFUE** dotyczący przyjęcia środków mających na celu zapewnienie ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego, (ii) **art. 173 ust. 3 TFUE** wspierający działania podjęte w państwach członkowskich w celu zagwarantowania warunków niezbędnych dla konkurencyjności i zdolności innowacyjnych Unii oraz zapewnienia dostosowania przemysłu do zmian strukturalnych wynikających z szybkich cykli innowacji, a także (iii) **art. 182 ust. 5 TFUE** dotyczący przyjęcia środków niezbędnych do tworzenia europejskiej przestrzeni badawczej.

Można również rozważyć inne podstawy prawne, w zależności od ostatecznego zakresu niniejszej inicjatywy.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Europejski plan na rzecz innowacji ma na celu rozwiązanie problemów, z którymi borykają się różne podmioty uczestniczące w ekosystemie innowacji związanych m.in. z dostępem do finansowania, talentów lub infrastruktury i rynków. Europejski plan na rzecz innowacji usunie również bariery i słabości, które utrudniają Europie przywrócenie konkurencyjności przemysłu i wyzwolenie wzrostu gospodarczego. Wiele z tych kwestii jest bezpośrednim lub pośrednim wynikiem fragmentacji jednolitego rynku UE, w tym fragmentacji związanej z przepływem kapitału, pracowników, a także towarów i usług. Ponadto niektóre problemy, z jakimi borykają się innowacyjne przedsiębiorstwa, związane są z nadmierną biurokracją wynikającą z regulacji zarówno na szczeblu UE, i państw członkowskich. Inne problemy wynikają z barier, które zmniejszają potencjał komercjalizacji badań naukowych i innowacyjnych rozwiązań będących skutkiem współpracy między przemysłem, środowiskiem akademickim i sektorem publicznym. W związku z tym środki, które mogą być częścią europejskiego planu na rzecz innowacji, uwolnią pełny potencjał jednolitego rynku UE, by umożliwić rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw, tylko wtedy, gdy zostaną zaproponowane na szczeblu UE. Podobnie jedynie dzięki działaniom na szczeblu UE możliwe będzie ustanowienie skutecznych mechanizmów koordynacji między UE a jej państwami członkowskimi.

B. Główne cele i warianty strategiczne

Celem europejskiego planu na rzecz innowacji jest promowanie i przyspieszenie wdrażania i rozpowszechniania innowacji oraz stworzenie sprzyjających innowacjom równych warunków działania dla innowacyjnych przedsiębiorstw, w tym MŚP, przedsiębiorstw typu start-up i scale-up, by mogły się rozwijać na jednolitym rynku UE.

Aby osiągnąć te cele, rozważa się następujące obszary interwencji:

- **uproszczenie i uczynienie istniejących ram regulacyjnych bardziej przyjaznymi innowacjom**, tak by zmniejszyć obciążenia administracyjne i regulacyjne, z jakimi borykają się innowacyjne przedsiębiorstwa,
- **ułatwienie dostępu do finansowania** poprzez uwolnienie potencjału, jaki ma wykorzystanie praw własności intelektualnej jako zabezpieczenia na potrzeby finansowania innowacyjnych przedsiębiorstw, a tym samym uzupełnienie dodatkowego dostępu do środków finansowych w ramach unii oszczędności i inwestycji,
- **wspieranie dostępu do funduszy unijnych i krajowych dla innowacyjnych przedsiębiorstw**,
- **wspieranie innowacyjnych przedsiębiorstw w opracowywaniu i testowaniu ich innowacji** zarówno w zakresie najnowocześniejszej infrastruktury badawczej i technologicznej, uzupełniając tym samym środki przewidziane w akcie o europejskiej przestrzeni badawczej, jak i w warunkach rynkowych – na przykład poprzez piaskownice regulacyjne – stanowi ważny krok w kierunku bezpiecznego wprowadzania do obrotu innowacyjnych produktów,
- **ułatwianie wdrażania i rozpowszechniania innowacji na rynku**, w tym poprzez uczynienie zamówień publicznych i prywatnych bardziej przyjaznymi dla innowacji, a tym samym uzupełnienie środków planowanych w ramach przeglądu dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych,
- **umożliwienie innowacyjnym przedsiębiorstwom lepszego przyciągania i zatrzymywania talentów**, w tym poprzez atrakcyjne programy własności pracowniczej, uzupełniając tym samym 28. system prawny w odniesieniu do przedsiębiorstw i Unii Umiejętności,
- **poprawa komercjalizacji** wyników badań naukowych i innowacji finansowanych ze środków publicznych poprzez zwiększenie wykorzystania praw własności intelektualnej, normalizacji i certyfikacji, a tym samym uzupełnienie środków przewidzianych w akcie o europejskiej przestrzeni badawczej i w strategii jednolitego rynku,
- **ustanowienie ram ułatwiających koordynację polityk innowacyjnych** między państwami członkowskimi, a także między państwami członkowskimi a UE.

Europejski plan na rzecz innowacji powinien stworzyć zestaw horyzontalnych warunków ramowych sprzyjających wprowadzaniu innowacji na rynek we wszystkich sektorach, zamiast wprowadzać sektorowe inicjatywy innowacyjne.

W kontekście oceny skutków Komisja rozważy szereg możliwych środków z zakresu polityki służących osiągnięciu wyżej wymienionych celów.

Środki nieustawodawcze mogłyby przyjąć formę różnych mechanizmów wsparcia, takich jak pomoc, wytyczne i zalecenia dla państw członkowskich. Rozważone zostaną również środki wiążące prawnie. Mogłyby one obejmować na przykład ustanowienie wspólnej na poziomie UE definicji przedsiębiorstw typu start-up, scale-up i innowacyjnych przedsiębiorstw, aby ułatwić dostosowanie środków regulacyjnych do tego rodzaju przedsiębiorstw. Ponadto takie środki mogłyby również obejmować ustanowienie podstawowych zasad prawnych w prawie UE dotyczących komercjalizacji aktywów intelektualnych wynikających z badań naukowych i innowacji finansowanych ze środków publicznych, ustanowienie podstawowych wspólnych zasad prawnych związanych z piaskownicami regulacyjnymi, wprowadzenie przepisów prawnych usuwających bariery utrudniające innowacyjnym przedsiębiorstwom dostęp do zamówień publicznych i prywatnych, a także inne środki.

Ocena skutków obejmie oczekiwane koszty i pozytywne skutki środków w porównaniu ze scenariuszem odniesienia polegającym na utrzymaniu status quo (obecnej sytuacji). Środki z zakresu polityki zostaną połączone

w warianty strategiczne. Środki z zakresu polityki i warianty zostaną dopracowane, a dodatkowe środki mogą zostać ustanowione w trakcie oceny skutków i na podstawie dowodów, w tym uzyskanych w wyniku konsultacji z zainteresowanymi stronami. W zależności od środków przewidzianych w preferowanym wariantcie wynikającym z oceny skutków działania na szczeblu UE mogłyby przyjąć formę środków ustawodawczych i nieustawodawczych.

C. Prawdopodobne skutki

Inicjatywa prawdopodobnie poprawi warunki działania innowacyjnych przedsiębiorstw w Europie, zapewniając tym samym ich szybszy wzrost gospodarczy na jednolitym rynku i jednocześnie tworząc miejsca pracy dla obywateli europejskich. Oczekuje się, że poprzez stymulowanie tworzenia i rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw w Europie inicjatywa przyczyni się do poprawy europejskiego ekosystemu biznesowego i przemysłowego jako całości. Innowacje mają kluczowe znaczenie dla sprostania istniejącym wyzwaniom społecznym, a innowacyjne rozwiązania są kluczowymi czynnikami umożliwiającymi zieloną i cyfrową transformację gospodarki europejskiej. Pobudzając innowacje, inicjatywa pomoże zlikwidować lukę innowacyjną między Europą a jej globalnymi konkurentami oraz zwiększyć konkurencyjność Europy. Poprzez ułatwianie absorpcji innowacyjnych rozwiązań na całym jednolitym rynku oraz wzmacnianie koordynacji między państwami członkowskimi a Unią Europejską w zakresie polityki innowacji inicjatywa ta będzie miała pozytywny wpływ na rozpowszechnianie innowacyjnych produktów i rozwiązań w UE. Ponadto dzięki zwiększeniu możliwości rozwoju innowacyjnych przedsiębiorstw w UE, co zapobiegnie przenoszeniu się ich do innych części świata, wzmocniona zostanie baza technologiczno-przemysłowa UE. Przyczyni się to do suwerenności technologicznej i strategicznej autonomii UE, a tym samym do dobrobytu społeczeństwa UE.

D. Instrumenty lepszego stanowienia prawa

Ocena skutków

Przeprowadzona zostanie ocena skutków, która pomoże w przygotowaniu tej inicjatywy i dostarczy Komisji informacji potrzebnych do przygotowania wniosku. Ocena skutków zostanie przeprowadzona w drugiej połowie 2025 r.

Strategia konsultacji

Komisja przeprowadzi jak najszersze konsultacje, aby uzyskać kluczowy wkład i zapewnić jak najlepsze odzwierciedlenie opinii ogółu interesu publicznego UE przy opracowywaniu inicjatywy. W związku z tą inicjatywą planowane jest przeprowadzenie ukierunkowanych konsultacji z zainteresowanymi stronami oraz konsultacji publicznych.

Konsultacje publiczne, wraz z niniejszym zaproszeniem do zgłaszania uwag, pozwalają zainteresowanym stronom podzielić się swoimi opiniami i przedstawić odpowiednie dowody. Konsultacje potrwać 12 tygodni i dostępne będą we wszystkich językach urzędowych UE na portalu „Wyraź swoją opinię”.

W ramach sprawozdania z oceny skutków ukierunkowane konsultacje będą skierowane do (i) władz państw członkowskich i regionalnych, (ii) przedstawicieli przemysłu, (iii) przedstawicieli innowacyjnych MŚP, (iv) przedstawicieli środowiska start-upów, (v) przedstawicieli szkolnictwa wyższego i badań naukowych, w tym inkubatorów uniwersyteckich i akceleratorów biznesu oraz (vi) przedstawicieli sektora finansowego i sektorów regulacji, normalizacji, certyfikacji i zamówień publicznych. Ukierunkowane konsultacje pozwolą zebrać opinie i dowody na temat spodziewanego wpływu możliwych środków.

Ocena ze sprawozdania z oceny skutków będzie się również opierać na wynikach konsultacji z zainteresowanymi stronami przeprowadzonych przez Komisję w kontekście unijnej strategii na rzecz przedsiębiorstw typu start-up i scale-up.

Konsultacje publiczne będą promowane na stronie DG RTD, a sprawozdanie podsumowujące z konsultacji publicznych zostanie opublikowane na stronie poświęconej konsultacjom osiem tygodni po ich zakończeniu. Przygotowane zostanie również sprawozdanie zbiorcze zawierające podsumowanie wszystkich działań konsultacyjnych wraz ze sprawozdaniem z oceny skutków.

Powody prowadzenia konsultacji

Konsultacje w kontekście zaproszenia do zgłaszania uwag umożliwią zainteresowanym stronom podzielenie się swoimi poglądami, w szczególności na temat możliwych środków i sposobu, w jaki inicjatywa może ułatwić zakładanie i rozwój innowacyjnych przedsiębiorstw w Unii Europejskiej oraz zwiększyć rozpowszechnianie innowacji na jednolitym rynku UE.

Grupa docelowa

Konsultacje skierowane są do osób fizycznych i przedsiębiorstw, przedstawicieli przemysłu, przedstawicieli MŚP, przedstawicieli społeczności start-upów, członków środowiska akademickiego i instytucji badawczych, przedstawicieli sektora finansowego, podmiotów publicznych, w tym nabywców publicznych, przedstawicieli

infrastruktury badawczej i technologicznej oraz innych zainteresowanych stron.