

Europees innovatiepartnerschap in het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Een essentieel innovatie-instrument in de EU-landbouw waarvan het potentieel niet volledig wordt benut



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

Paragraaf

01-17 | Kernboodschappen

01-07 | Waarom dit terrein van belang is

08-17 | Wat wij constateerden en aanbevelen

18-63 | Onze bevindingen nader bekeken

18-33 | De uitvoering van het Europees innovatiepartnerschap in het gemeenschappelijk landbouwbeleid was niet voldoende gericht op de innovatiebehoeften van landbouwers

19-22 | Bijna een derde van de projecten had niet direct betrekking op de landbouw

23-26 | Er werd geen prioriteit gegeven aan de innovatiebehoeften van landbouwers

27-30 | De actieve betrokkenheid van landbouwers bij projecten heeft de kans op succes vergroot

31-33 | Minder dan de helft van de projecten was gericht op het afstemmen van onderzoek op landbouwpraktijken

34-49 | Meer dan de helft van de projecten slaagde er niet in succesvolle innovaties te genereren

34-36 | Bij ongeveer een kwart van de projecten werd geen potentiële innovatie getest

37-43 | Ongeveer een derde van de geselecteerde projecten zou waarschijnlijk niet leiden tot innovaties in de praktijk

44-49 | Het gebrek aan concurrentie voor financiering en zwakke selectieprocedures verminderden het potentieel voor innovatie

50-63 | Projectresultaten worden vaak niet verspreid of gebruikt

51-54 | De resultaten van ongeveer de helft van de projecten werden verspreid

55-57 | De lidstaten maakten weinig gebruik van de projectresultaten of de gegenereerde kennis

58-63 | Het gebrek aan verspreiding van de belangrijkste resultaten beperkte het vermogen van de Commissie om de doeltreffendheid van het Europees innovatiepartnerschap in het gemeenschappelijk landbouwbeleid te evalueren

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Bijlage II — Hoe we hebben beoordeeld of projecten tot innovatie hebben geleid

Bijlage III — Link naar details van de beoordeling van zeventig projecten in de steekproef en de correlatieanalyse, beschikbaar op het opendataplatform van de ERK

Afkortingen

Verklarende woordenlijst

Antwoorden van de Commissie

Tijdslijn

Controleteam

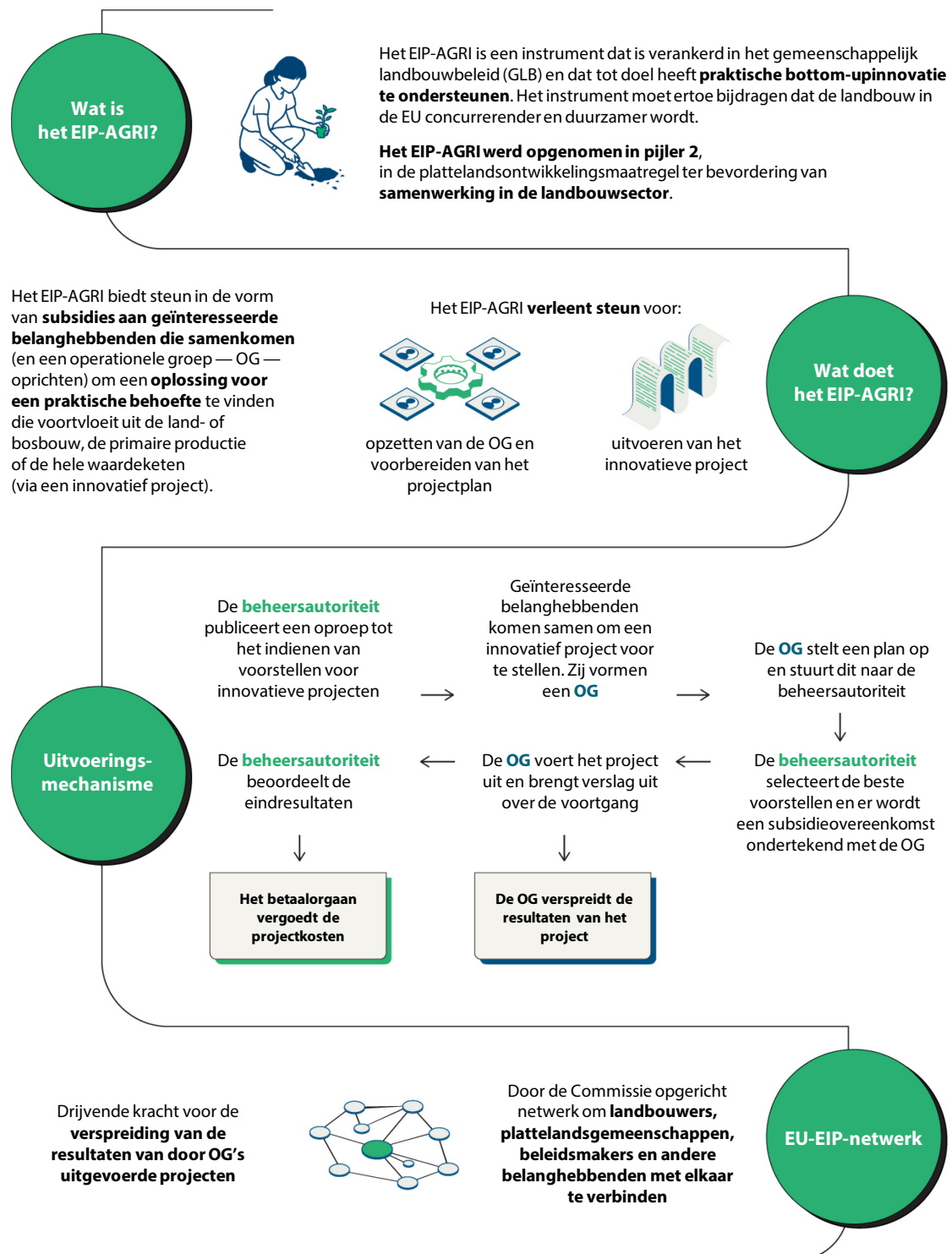
01

Kernboodschappen

Waarom dit terrein van belang is

- 01** Het Europees Innovatiepartnerschap voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw (EIP-AGRI) is een belangrijk beleidsinstrument dat bedoeld is om een concurrerende en duurzame landbouw te bevorderen door middel van gezamenlijke innovatie. Het wordt gefinancierd door het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) en het onderzoeks- en innovatiebeleid van de EU (Horizon). Vanuit het EIP-AGRI, dat voor het eerst werd ingevoerd in het GLB 2014-2022, werden meer dan 4 000 innovatieprojecten ondersteund en werd bijna 1 miljard EUR aan EU- en nationale middelen uit het GLB 2014-2022 besteed.
- 02** Lidstaten gebruiken GLB-middelen voor plattelandontwikkeling om innovatie te cofinancieren in het kader van de projecten van het EIP-AGRI. De projecten moeten worden voorgesteld en uitgevoerd door “operationele groepen” (OG’s) met geïnteresseerde belanghebbenden, zoals landbouwers, bosbouwers, onderzoekers, adviseurs en agrovoedingsbedrijven, die allemaal belang hebben bij de verwezenlijking van de doelstellingen van het project. Het doel van de EIP-AGRI-aanpak is om OG-leden aan te moedigen samen te werken en innovatieve oplossingen voor praktische problemen te ontwikkelen. Om ervoor te zorgen dat het EIP-AGRI voordelen oplevert voor de landbouwsector, moeten OG’s de resultaten van hun projecten verspreiden. In [figuur 1](#) wordt een overzicht gegeven van het EIP-AGRI in het GLB.

Figuur 1 | Het Europees innovatiepartnerschap in het gemeenschappelijk landbouwbeleid



Bron: ERK.

- 03** Het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) van de Commissie heeft het EIP-AGRI in het kader van het GLB op EU-niveau opgezet en beheert dit partnerschap, waarbij het richtsnoeren verstrekt, de uitvoering ervan monitort en de impact ervan evalueert. DG AGRI is ook verantwoordelijk voor het opzetten en beheren van het EIP-netwerk van de EU om OG's met elkaar te verbinden en de resultaten van hun projecten te verspreiden. De lidstaten zijn verantwoordelijk voor de integratie van het EIP-AGRI in hun nationale GLB-strategieën, het organiseren van oproepen tot het indienen van projecten, het selecteren van geschikte projecten en het beoordelen van de resultaten ervan.
- 04** De bijdrage van het EIP-AGRI aan het GLB op het gebied van innovatie in de landbouw hangt grotendeels af van de selectie en financiering van innovatieprojecten door de lidstaten en de verspreiding van de resultaten ervan, zodat innovaties breder kunnen worden toegepast en de innovatiecapaciteit van de sector zich mettertijd kan ontwikkelen. Volgens richtsnoeren van de Commissie¹ is een succesvolle innovatie:
- 1) een nieuw idee of een bestaand idee dat voor het eerst in een specifieke context wordt gebruikt;
 - 2) dat in de praktijk wordt gebracht;
 - 3) dat nuttig blijkt te zijn, en
 - 4) dat op grote schaal wordt toegepast.
- 05** Wij hebben deze controle uitgevoerd omdat innovatie steeds belangrijker wordt in het kader van het GLB 2023-2027, terwijl de resultaten van de OG-projecten in het kader van het EIP-AGRI en de impact ervan slechts gedeeltelijk zijn geëvalueerd. In haar [visie voor landbouw en voedsel](#) verbindt de Commissie zich ertoe het EIP-AGRI te blijven ondersteunen als hoeksteen van de kennis- en innovatiesystemen van de lidstaten in de landbouw. Het doel van onze bevindingen en aanbevelingen is om bij te dragen tot de verbetering van het ontwerp en de uitvoering van het EIP-AGRI.

¹ Europese Commissie, [Guidelines on programming for innovation and the implementation of the EIP for agricultural productivity and sustainability](#), 2014.

- 06** Het doel van onze controle was om te beoordelen of het EIP-AGRI in het GLB een doeltreffende bijdrage heeft geleverd aan innovatie in de landbouw in de EU door innovatieprojecten te financieren en de resultaten ervan te verspreiden. We beoordeelden 70 OG-projecten in vier lidstaten met nationale en regionale plattelandsontwikkelingsprogramma's: Spanje (op nationaal en regionaal niveau — Andalusië en Catalonië), Frankrijk (op regionaal niveau — Bourgogne-Franche-Comté en Normandië), Nederland en Polen (beide op nationaal niveau).
- 07** Voor alle OG-projecten in onze steekproef controleerden we de relevantie ervan voor de landbouw, het innovatievermogen van de geteste ideeën, de mate waarin deze ideeën gedurende het hele project in de praktijk werden gebracht, het nut van de projectresultaten voor OG-leden en andere belanghebbenden, en het potentieel voor een bredere toepassing van de resultaten. We onderzochten ook de regelingen voor de verspreiding en het gebruik van projectresultaten² om de bredere toepassing van de ontwikkelde innovaties te bevorderen en de innovatiecapaciteit in de landbouw in de EU te verbeteren. Meer informatie en details over de reikwijdte en aanpak van onze controle zijn te vinden in [bijlage I](#).

Wat wij constateerden en aanbevelen

- 08** Het EIP-AGRI in het GLB heeft een groot potentieel om innovatie en productiviteit in de landbouw in de EU te bevorderen. Tekortkomingen in de uitvoering ervan hebben de algemene impact ervan echter beperkt. Ondanks de ontwikkeling van verschillende waardevolle innovaties blijkt uit onze controle dat de bijdrage van het EIP-AGRI in het GLB aan innovatie in de EU-landbouw werd verminderd door:
- een gebrek aan aandacht voor de behoeften van landbouwers (paragrafen [18-33](#));
 - de selectie van slechts ongeveer een kwart van de projecten die het potentieel hebben om succesvolle innovaties te worden (paragrafen [34-49](#)), en
 - zwakke regelingen voor de verspreiding van projectresultaten (paragrafen [50-63](#)).

² Overweging 45 en artikel 57, lid 3, van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#).

- 09** Wij constateerden dat hoogwaardige innovatie het resultaat was van projecten waarbij landbouwers actief betrokken waren, en dat hierbij praktische behoeften werden gecombineerd met onderzoek. Ook stelden we vast dat in de planningsfase werd aangetoond dat deze projecten het potentieel hadden om nuttige resultaten op te leveren (zoals vereist door het EIP-AGRI-innovatiemodel).
- 10** Hoewel het EIP-AGRI het belangrijkste GLB-instrument is om innovatie te ondersteunen waarmee de praktische behoeften van landbouwers worden aangepakt, constateerden we dat meer dan een kwart van de zeventig gecontroleerde projecten ofwel slechts indirect was afgestemd op de behoeften van landbouwers, ofwel helemaal niet. Zelfs onder de landbouwgerelateerde projecten waren er maar weinig die gebaseerd waren op een praktische landbouwbehoefte of waarbij landbouwers actief betrokken waren. Projecten die wel op de behoeften van landbouwers waren gericht, leverden innovatie van hogere kwaliteit op (paragrafen [18-26](#)).
- 11** Uit onze analyse van de regelingen in de vier lidstaten waarop onze controle betrekking had, kwamen twee factoren naar voren die de focus van het EIP-AGRI in het GLB op de innovatiebehoeften van landbouwers hadden verminderd (paragrafen [23-30](#)):
- De lidstaten hebben geen specifieke doelstellingen of prioriteiten vastgesteld om de reikwijdte van de oproepen tot het indienen van innovatieprojecten te helpen bepalen.
 - De lidstaten vertrouwden op OG's om ervoor te zorgen dat projecten gericht waren op de behoeften van landbouwers, maar boden landbouwers geen stimulans om lid te worden van de OG of een actieve rol te spelen in het project. Wanneer zij wel deelnamen, werden landbouwers zelden betaald voor hun betrokkenheid — in tegenstelling tot andere OG-leden, zoals onderzoekers of adviseurs.
- 12** Uit onze analyse van de projecten blijkt dat de actieve betrokkenheid van landbouwers bij projecten heeft geleid tot een hogere kwaliteit van innovatie, evenals de integratie van onderzoeksresultaten in de landbouwpraktijk (paragrafen [27-33](#)).



Aanbeveling 1

Verbeter de focus van het Europees innovatiepartnerschap in het gemeenschappelijk landbouwbeleid op de innovatiebehoeften van landbouwers

De Commissie moet:

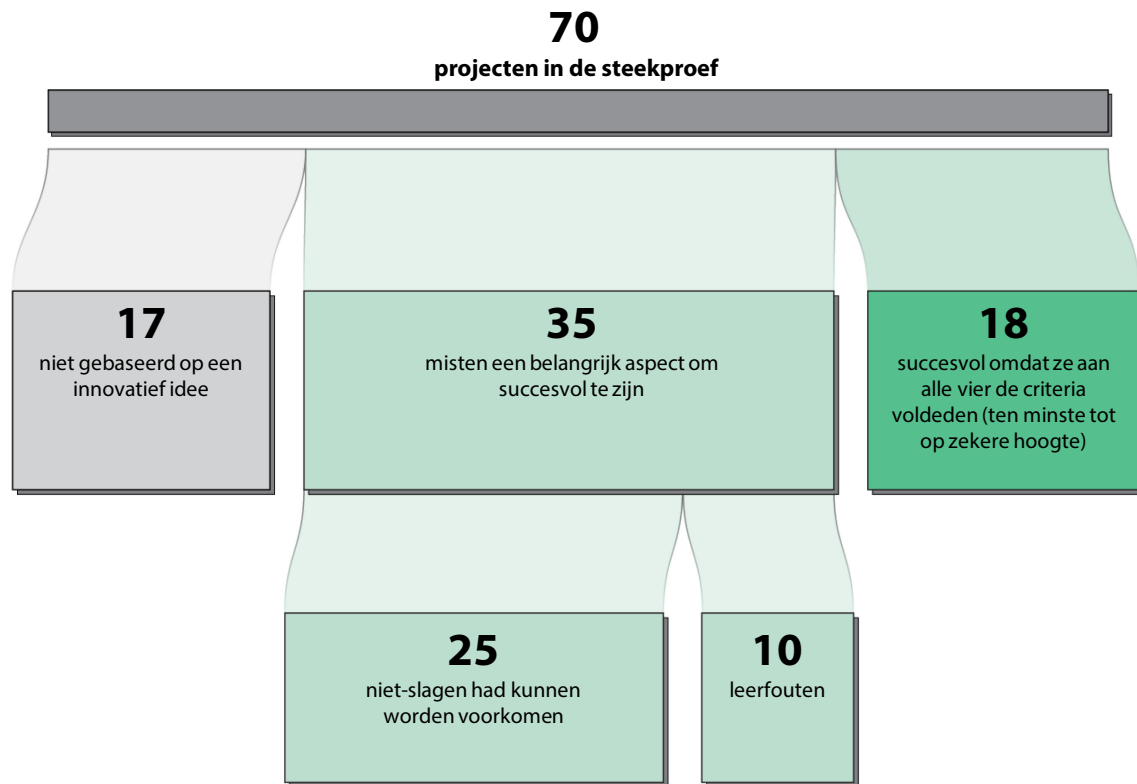
- a) met de lidstaten samenwerken om ervoor te zorgen dat de OG-projecten in het kader van het EIP-AGRI gebaseerd zijn op de innovatiebehoeften van landbouwers;
- b) een specifieke steunmaatregel voor OG-projecten in het kader van het EIP-AGRI opnemen in een GLB-interventie voor kennisuitwisseling en innovatie in het GLB na 2027;
- c) de rol van landbouwers en andere uitvoeringspartners in OG-projecten in het kader van het EIP-AGRI bevorderen en beste praktijken uitwisselen over hoe zij kunnen worden aangemoedigd om actief deel te nemen.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027 voor a), 2028 voor b) en 2027 voor c).

13 Wij stelden vast dat ongeveer een kwart (18 van de 70) van de projecten in onze steekproef alle vier de kenmerken van een succesvol innovatieproject vertoonde, althans tot op zekere hoogte (paragrafen [34](#) en [35](#), en [figuur 2](#)). Binnen deze projecten:

- 1) werd er gewerkt aan een nieuw idee of bestaand idee dat voor het eerst in een specifieke context werd gebruikt (een nieuw product, een nieuwe dienst, een nieuw productieproces of een nieuwe manier om zaken te organiseren);
- 2) werd dit idee in de praktijk gebracht;
- 3) bleek dat het idee nuttig kon zijn, en
- 4) werd gewaarborgd dat het idee op grote schaal werd toegepast.

Figuur 2 | Ongeveer een kwart van de projecten heeft geleid tot een brede toepassing van de innovatie



Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

14 Van de overige 52 projecten stelden we er tien vast die alle stappen volgden, maar nog steeds niet in staat waren een praktische, innovatieve oplossing te bieden — dit zijn voorbeelden van leerbouten. Voor 42 van de projecten was het al in de planningsfase duidelijk dat ze waarschijnlijk niet zouden leiden tot een succesvolle innovatie of een leerbout, omdat er binnen deze projecten geen idee voor een innovatie werd getest (17 projecten), ze niet gericht waren op het produceren van een praktisch resultaat, of alleen tegemoetkwamen aan de specifieke behoeften van de OG-deelnemers (25 projecten). Uit onze analyse van de regelingen in de vier lidstaten waarop de controle betrekking had, blijkt dat verschillende factoren hebben bijgedragen tot de selectie van projecten met weinig of geen innovatiepotentieel (paragrafen 36-49):

- Het innovatievermogen van het projectvoorstel was geen doorslaggevend criterium voor de selectie van projecten.
- Het potentiële “nut van de resultaten” en de “bredere toepassing” speelden slechts een kleine rol.
- Er was weinig concurrentiedruk tussen projecten om financiering te verkrijgen
 - sommige projecten ontvingen steun, zelfs wanneer er in de planningsfase aanwijzingen waren dat de resultaten ervan niet de vier kenmerken vertoonden om als succesvolle innovatie te worden aangemerkt.



Aanbeveling 2

Versterk de selectieprocedures voor innovatieprojecten

De Commissie moet:

- a) samenwerken met de lidstaten om ervoor te zorgen dat het potentieel van het project om te leiden tot een innovatie met nuttige resultaten die op grote schaal kan worden toegepast, een bepalende rol speelt bij de selectie door de lidstaten van OG-projecten in het kader van het EIP-AGRI;
- b) zorgen voor de uitwisseling van goede praktijken tussen de lidstaten, onder meer door zich te richten op praktische resultaten, het nut van voorgestelde oplossingen te beoordelen en rekening te houden met reeds verworven kennis.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027.

- 15** Van de zeventig projecten in de steekproef werd er in het kader van 53 projecten een idee voor een innovatie getest en zodoende waardevolle informatie gecreëerd die op grote schaal moet worden gedeeld. Hoewel alle projecten in de steekproef hun activiteiten bekendmaakten, verspreidde slechts ongeveer de helft van de 53 projecten de belangrijkste resultaten en kennis die zij hadden opgeleverd. Van de 18 projecten die nuttige resultaten hebben opgeleverd, hebben er zes geleid tot een innovatie die vóór 2025 op grote schaal werd toegepast (zie de paragrafen [50](#) en [51](#)).
- 16** Uit onze analyse van regelingen op het niveau van de EU en de lidstaten kwamen verschillende factoren naar voren die hebben bijgedragen tot het gebrek aan verspreiding van projectresultaten. Deze factoren omvatten (zie de paragrafen [52-57](#)):
- Onduidelijkheid bij de OG's over wat de "verspreiding van resultaten" inhield. Sommige OG's maakten alleen hun activiteiten bekend en droegen de door het project gegenereerde kennis niet over, waaronder sommige gevallen waarin OG-deelnemers er de voorkeur aan gaven de resultaten niet openbaar te maken om een concurrentievoordeel te behouden.
 - Het feit dat de lidstaten niet controleerden of OG's de projectresultaten of de gegenereerde kennis verspreidden, en geen innovaties identificeerden in voltooidde projecten die het potentieel hadden om op grotere schaal te worden toegepast. Dit gebeurde zelfs wanneer communicatieactiviteiten waren gepland en de kosten waren vergoed. Wij troffen in feite geen verband aan tussen de lidstaten die voor dergelijke communicatieactiviteiten betalen en de doeltreffende verspreiding van de resultaten.
- 17** Het gebrek aan verspreiding van de resultaten belemmerde het vermogen van de lidstaten om lessen te trekken over de soorten projecten die innovatie genereren. Het gebrek aan betrouwbare gegevens en het gebrek aan informatie en indicatoren over de projectresultaten ondermijnden ook de capaciteit van de Commissie om het EIP-AGRI in het GLB te evalueren en maatregelen te nemen om deze te verbeteren (paragrafen [58-63](#)).



Aanbeveling 3

Verbeter de verspreiding van resultaten en bevorder een brede kennis van innovaties

De Commissie moet:

- a) de verplichting om resultaten te verspreiden verduidelijken en samenwerken met de lidstaten om ervoor te zorgen dat de belangrijkste resultaten en gegenereerde kennis openbaar worden gemaakt, zowel voor lopende als voor toekomstige projecten;
- b) manieren bieden om de OG's te ondersteunen bij de doeltreffende verspreiding van de resultaten van succesvolle innovatieprojecten met potentieel voor bredere toepassing.

Streefdatum voor de uitvoering: 2027 voor a) en 2028 voor b).

Onze bevindingen nader bekeken

De uitvoering van het Europees innovatiepartnerschap in het gemeenschappelijk landbouwbeleid was niet voldoende gericht op de innovatiebehoeften van landbouwers

- 18** Het EIP-AGRI is bedoeld om een belangrijke rol te spelen in het GLB als het belangrijkste instrument ter ondersteuning van praktische bottom-upinnovatie op landbouwbedrijfsniveau. Om de doelstellingen ervan te verwezenlijken (paragraaf [04](#) van [bijlage I](#)), moest met het EIP-AGRI een snellere en grootschaligere omzetting van innovatieve oplossingen in landbouwpraktijken worden gestimuleerd en de kloof tussen onderzoek en landbouwpraktijken worden overbrugd. Wij onderzochten of de projecten van de operationele groepen (“projecten”) van het EIP-AGRI van de lidstaten bijdroegen tot de algemene doelstellingen van het EIP-AGRI, waarbij we ons richtten op de behoeften van landbouwers en het doeltreffend aanpakken van de kloof tussen onderzoek en landbouwpraktijken.

Bijna een derde van de projecten had niet direct betrekking op de landbouw

- 19** Wij onderzochten de bijdrage die projecten leverden aan het verhogen van de productiviteit en duurzaamheid in de landbouw. We constateerden dat, hoewel de meeste projecten rechtstreeks verband hielden met de landbouw (48 van de 70 projecten) zoals het telen van gewassen, het fokken van dieren en het produceren van onverwerkte levensmiddelen en grondstoffen, een aanzienlijk aantal dit niet deed (22 projecten). Hoewel de regels en doelstellingen van het EIP-AGRI duidelijk een impact op de landbouw zouden moeten hebben, stond het EU-kader financiering toe voor de landbouw en de bredere voedingssector. In de praktijk interpreteerden de lidstaten dit verband zeer breed en selecteerden zij in sommige gevallen projecten die waarschijnlijk geen impact zouden hebben op de landbouw. [Kader 1](#) bevat voorbeelden van projecten die indirect of helemaal geen verband houden met de landbouw.

Kader 1

Voorbeelden van projecten die indirect of helemaal geen verband houden met de landbouw

Het belangrijkste doel van een project in Polen was het ontwikkelen en uitvoeren van technologie om boter te produceren met een langere houdbaarheid en die gemakkelijker smeerbaar is. Het project werd uitgevoerd door een groot melkverwerkingsbedrijf en er waren geen landbouwers bij betrokken. Als het project meer winst uit de verkoop van boter had opgebracht, zou de innovatie een kleine bijdrage hebben geleverd tot de economische duurzaamheid van ongeveer 2 500 melkveehouders, ook al had deze geen invloed op hun landbouwactiviteiten.

Het doel van een project in Spanje (Catalonië) was om het merkimago van een supermarktketen te veranderen en de waarden van het merk onder de aandacht van de consument te brengen. De projectactiviteiten omvatten standaardonderzoeken naar klantperceptie, marktonderzoek en de ontwikkeling van een merkstrategie. We troffen in dit project geen verband aan met landbouw.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

- 20** In hun projectplannen moeten OG's beschrijven hoe de voorgestelde innovatie zou bijdragen tot de EIP-AGRI-doelstelling om de productiviteit en het duurzame beheer van hulpbronnen te verbeteren³. Noch de Commissie, noch de lidstaten hebben echter richtsnoeren verstrekt over de wijze waarop deze bijdrage moet worden beoordeeld of gemeten. Als gevolg daarvan werd voor alle 70 projecten in onze steekproef beweerd dat deze een effect zouden hebben op de productiviteit of duurzaamheid in de landbouw, hoewel 22 projecten geen of slechts een indirect verband hadden met de landbouw.
- 21** We constateerden dat de succesvolle projecten in onze steekproef projecten waren die beantwoordden aan de praktische behoeften van landbouwers. Door landbouwers en beroepsbeoefenaars vanaf de eerste planningsfase tot aan de voltooiing van het project bij het project te betrekken, werd ervoor gezorgd dat de innovaties een antwoord boden op reële uitdagingen van landbouwers, praktische tests mogelijk maakten en — indien ze succesvol waren — een bredere toepassing binnen de landbouwgemeenschap bevorderden. *Kader 2* bevat een voorbeeld van een project dat werd aangestuurd door behoeften van landbouwers.

Kader 2

Een voorbeeld van een succesvolle innovatie die werd aangestuurd door behoeften van landbouwers

Rijstboeren in de Spaanse Ebrodelta (Catalonië) hebben een project uitgevoerd om technieken voor het droog zaaien voor rijst te ontwikkelen en aan te passen. Het doel was om het waterverbruik te optimaliseren op basis van bodemtype, gewasvariëteit en gewasbeheerpraktijken, en om het effect te beoordelen van droog zaaien op de toename van slakken die aanzienlijke schade toebrengen aan rijst die in natte omstandigheden wordt gezaaid.

Landbouwers namen actief deel aan elke fase van het project. In samenwerking met een onderzoeksinstituut hebben zij geschikte droogzaaitechnieken ontwikkeld. Momenteel wordt het droog zaaien van rijst op grote schaal uitgevoerd in de Ebrodelta: in 2024 werd deze methode gebruikt in 37 % van het rijstteeltgebied. De droogzaaimethode was vrijwel onbekend voordat het project van start ging.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

³ Artikel 57, lid 1, van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#).

22 Voor 12 van de 70 projecten in onze steekproef troffen we geen bewijs of aanwijzing aan dat de behoeften waarin werd voorzien afkomstig waren van landbouwpraktijken of van de agrovoedingssector in het algemeen. Dergelijke projecten werden gewoonlijk geïnitieerd door overheidsinstanties of onderzoekers, waarbij meestal commercieel beschikbare oplossingen werden getest. Van deze twaalf projecten leverden er zes resultaten op die werden gebruikt nadat het project was afgerond, maar alleen door onderzoekers en voor verder wetenschappelijk werk. *Kader 3* bevat voorbeelden van projecten die niet waren gebaseerd op een behoefte die voortvloeide uit landbouwpraktijken.

Kader 3

Voorbeelden van projecten die niet werden geselecteerd op basis van behoeften van landbouwers

Het doel van een project in Frankrijk (Bourgogne-Franche-Comté) was om commercieel beschikbare technische en digitale innovaties (bv. sensoren) te identificeren om het werk van houders van Charolais-koeien in de regio te vergemakkelijken. Een van de activiteiten van het project bestond erin de specifieke behoeften van de landbouwers in kaart te brengen en na te gaan of bestaande oplossingen aan die behoeften zouden voldoen. De meeste landbouwers waren al uitgerust met de sensoren of waren niet geïnteresseerd in digitale oplossingen. Het project hielp het proefbedrijf dat deze innovatie had bedacht om zich aan te sluiten bij een [nationaal netwerk van digitale landbouwbedrijven](#).



Nederland heeft een nationale oproep tot het indienen van projecten gedaan om tegemoet te komen aan de behoefte van de beheersautoriteit om potentiële jaarlijkse milieu- en klimaatverbintenissen te testen met het oog op de invoering ervan in het GLB 2023-2027. De doelstellingen van het project uit onze steekproef van deze oproep werden vooraf door de autoriteiten voor de openbare aanbesteding vastgesteld, zonder de landbouwers te raadplegen. De Nederlandse autoriteiten konden niet aantonen dat zij de projectresultaten hadden gebruikt bij de planning van de GLB-steun voor de nieuwe programmeringsperiode.

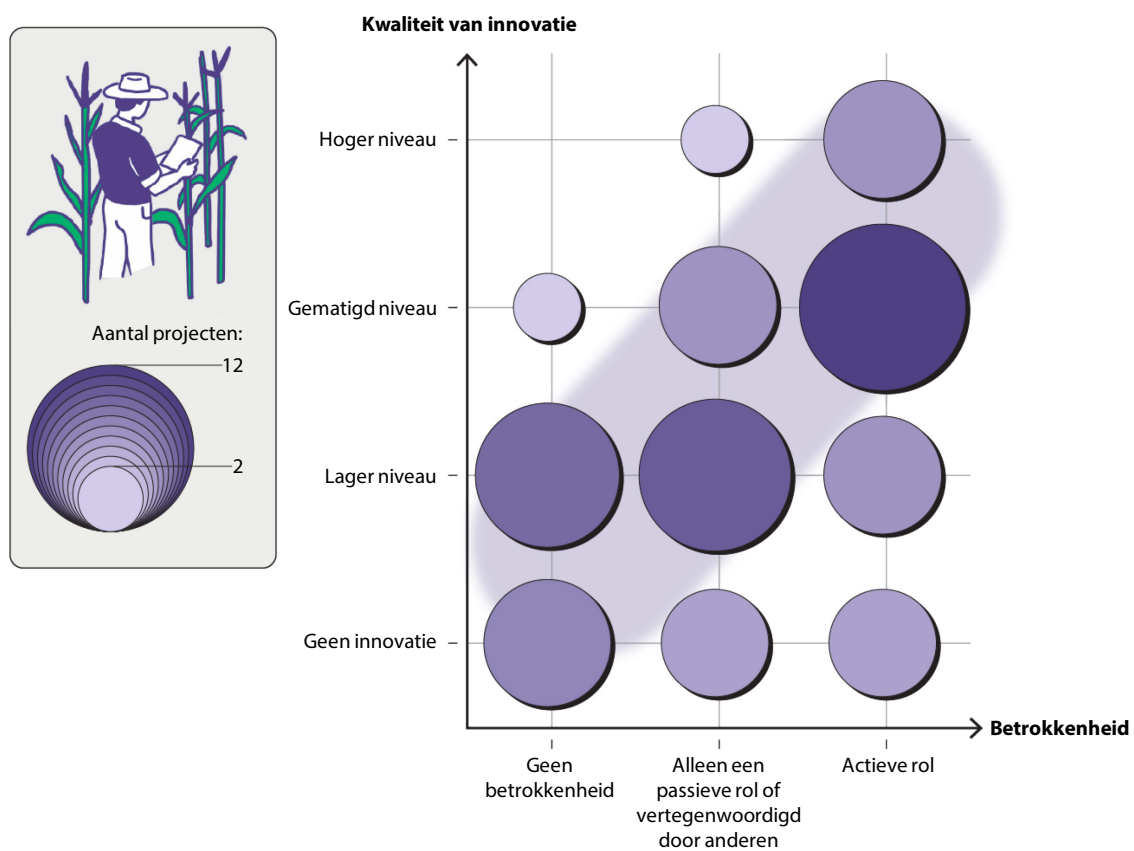
Er werd geen prioriteit gegeven aan de innovatiebehoeften van landbouwers

- 23** Wij stelden verschillende factoren vast en constateerden op basis daarvan dat twaalf projecten in onze steekproef niet gericht waren op de innovatiebehoeften van landbouwers. Ten eerste werden de vier EIP-AGRI-doelstellingen in het GLB zeer breed gedefinieerd, zonder dat duidelijk werd gemaakt hoe deze zouden bijdragen aan de algemene doelstelling om de productiviteit en duurzaamheid van de landbouw in de EU te verhogen.
- 24** Ten tweede bood het EIP-AGRI-kader, in overeenstemming met de bottom-upbenadering ervan, de lidstaten aanzienlijke flexibiliteit bij het vaststellen van behoeften en prioriteiten voor landbouwinnovatie. Hoewel de lidstaten een breed scala aan projecten konden ondersteunen die niet rechtstreeks verband hielden met landbouwpraktijken, moesten zij de rol van het EIP-AGRI bij de verwezenlijking van de prioriteiten van hun plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's) voor 2014-2022 beschrijven. Uiteindelijk bevatte geen van de zeven POP's die wij in de vier in de steekproef opgenomen lidstaten hebben onderzocht, een beschrijving van hun specifieke innovatiebehoeften of van de manier waarop het EIP-AGRI hieraan zou tegemoetkomen.
- 25** Ten derde hebben de lidstaten en de OG's een kans gemist om gebruik te maken van het werk van deskundigengroepen die zijn opgericht door het [EIP-netwerk van de EU](#) ("focusgroepen") om de prioritaire gebieden voor de behoeften van de EU op het gebied van landbouw en innovatie vast te stellen waarin projecten in de lidstaten moesten voorzien. Eind 2024 waren in totaal 55 focusgroepen opgericht, waarvan de bevindingen en aanbevelingen zijn gepubliceerd in eindverslagen die door het EIP-netwerk van de EU zijn verspreid. Voor de vier door ons onderzochte lidstaten constateerden we een gebrek aan algemene bekendheid met de activiteiten van de focusgroepen en geen bewijs dat hun werk was gebruikt door de beheersautoriteiten of door de OG's.
- 26** Aangezien er op EU- of lidstaatniveau geen duidelijke behoeften waren vastgesteld, was het van belang dat projecten gericht waren op de innovatiebehoeften van landbouwers, wat afhankelijk was van de deelname van landbouwers aan de OG's. Hoewel de EU-regels de deelname van landbouwers aan de OG's niet vereisten, werd in de richtsnoeren van de Commissie en de POP's van de lidstaten benadrukt hoe belangrijk het is landbouwers actief bij de projecten te betrekken. Van de vier onderzochte lidstaten hebben Nederland en Polen in hun oproepen tot het indienen van projecten de deelname van landbouwers aan de OG's tot een selectiecriteria gemaakt. In de praktijk werd het begrip "deelname" ruim geïnterpreteerd, waardoor landbouwers passief konden deelnemen of konden deelnemen via verschillende representatieve organisaties.

De actieve betrokkenheid van landbouwers bij projecten heeft de kans op succes vergroot

- 27** Ondanks de nadruk op het betrekken van eindgebruikers bij de ontwikkeling van innovaties, constateerden we dat landbouwers niet actief deelnamen aan meer dan de helft van de projecten in de steekproef (41 van de 70). In deze projecten waren landbouwers ofwel geen lid van de OG's, ofwel was hun deelname beperkt tot het passief verstrekken van middelen, zoals toegang tot landbouwbedrijven, grond en machines aan andere OG-leden om hun onderzoek uit te voeren.
- 28** We constateerden dat landbouwers vaak terughoudend waren om deel te nemen aan OG-projecten, met als belangrijke reden dat ze voor hun betrokkenheid geen vergoeding ontvingen. Zo waren in Frankrijk (Bourgogne-Franche-Comté) individuele landbouwers of hun organisaties weliswaar OG-lid in negen van de tien door ons onderzochte projecten, maar waren zij actief betrokken bij slechts drie daarvan. Landbouwers waren de enige OG-leden die geen enkele vorm van betaling ontvingen voor hun deelname aan een van deze negen projecten.
- 29** De kwestie van het betalen van landbouwers voor deelname aan projecten viel niet onder EU-wetgeving of -richtsnoeren, noch onder de regels die waren vastgesteld door drie van de vier door ons onderzochte lidstaten. In tegenstelling tot wetenschappers of adviseurs ondertekenen landbouwers geen arbeidsovereenkomsten of ontvangen zij geen loonstrookjes, waardoor de waardering van hun werk een uitdaging kan zijn. Alleen Nederland had bepalingen voor het betalen van landbouwers en bereikte van de vier lidstaten in de steekproef het hoogste niveau van actieve deelname door landbouwers. In Nederland mochten landbouwers de aan een project gewerkte uren aangeven als een bijdrage in natura ter waarde van 35 EUR per uur, die vervolgens werd uitbetaald tegen een steunpercentage van maximaal 70 %. In het kader van het GLB 2023-2027 omvatten de twee regio's in Frankrijk waarop onze controle betrekking had ook de mogelijkheid om landbouwers te betalen voor hun deelname aan een project, met betalingen op basis van eigen verklaringen en een vooraf vastgesteld uurtarief.
- 30** In onze analyse wijzen wij op de voordelen van het actief betrekken van landbouwers bij de projecten wat betreft de kwaliteit van de ontwikkelde innovatie. De projecten waarbij landbouwers actief bijdroegen aan zowel de ontwikkeling als de uitvoering van oplossingen waren succesvoller dan projecten waarbij zij passief of helemaal niet betrokken waren (*figuur 3*).

Figuur 3 | Actieve betrokkenheid van landbouwers verbetert de kwaliteit van innovatie



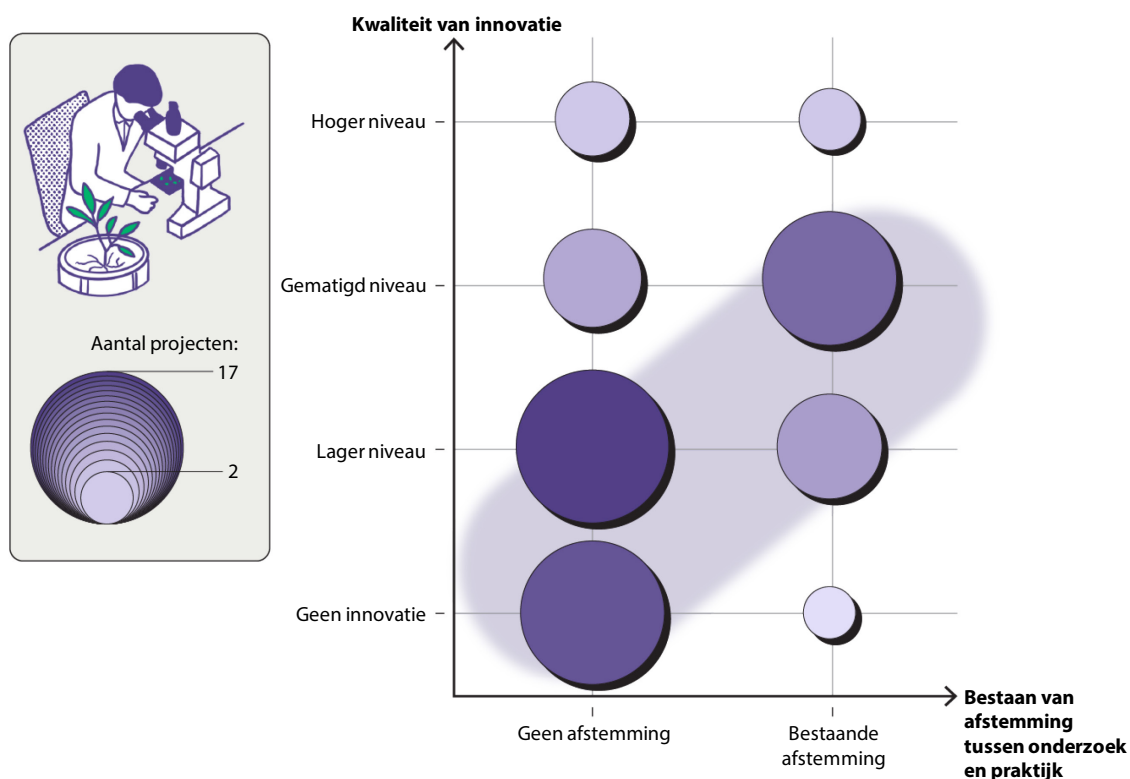
Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

Minder dan de helft van de projecten was gericht op het afstemmen van onderzoek op landbouwpraktijken

- 31** Een van de vier EIP-AGRI-doelstellingen in het GLB was om onderzoek beter af te stemmen op landbouwpraktijken door “bruggen te slaan tussen kennis en technologie [...] en landbouwers”⁴. De projecten waren niet bedoeld om toegepast onderzoek uit te voeren, maar om bij te dragen tot het overbruggen van onderzoek en praktijk via de bottom-up-, cocreatie- en netwerkelementen van het EIP-AGRI in het GLB. Geen van de vier geselecteerde lidstaten heeft maatregelen genomen ter bevordering van projecten waarbij bestaande of nieuwe onderzoeksresultaten in landbouwpraktijken werden geïntegreerd. In Frankrijk (Normandië) werd in het POP zelfs benadrukt dat de projecten gericht moeten zijn op het uitvoeren van toegepast onderzoek. In totaal stelden we in onze steekproef van zeventig projecten zeven projecten vast die alleen gericht waren op het uitvoeren van toegepast onderzoek, in plaats van dit onderzoek in de praktijk te brengen.
- 32** Een mogelijke bron van inspiratie voor ideeën voor EIP-AGRI-projecten in het GLB was Horizon 2020, het onderzoeks- en innovatieprogramma van de EU, in het kader waarvan voor de periode 2014-2020 meer dan 1,5 miljard EUR was uitgetrokken voor onderzoek op het gebied van land- en bosbouw. Wij hebben vastgesteld dat geen van de in de steekproef opgenomen lidstaten actief het gebruik van onderzoeksresultaten van Horizon hebben bevorderd in EIP-AGRI-projecten in het GLB. Bij geen van de zeventig projecten in onze steekproef werd gebruikgemaakt van specifieke kennis die door de Horizon-projecten was gegenereerd.
- 33** Met betrekking tot de projecten in de steekproef onderzochten we de betrokkenheid van onderzoekers en of de projecten op zichzelf staand onderzoek waren waarbij landbouwers en andere beroepsbeoefenaars slechts proefpersonen waren, of dat de oplossingen gezamenlijk werden ontwikkeld. Van de zeventig projecten in de steekproef waren er 27 gebaseerd op een bottom-up-, cocreatieproces waarbij bestaand of nieuw onderzoek in de praktijk werd gebracht. Deze projecten waren van hogere kwaliteit dan de projecten waarbij dat niet het geval was (*figuur 4*). We stelden een positieve correlatie vast tussen de integratie van onderzoek met landbouwpraktijken en de bereikte kwaliteit van innovatie (*kader 4*).

⁴ Artikel 55, lid 1, van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#).

Figuur 4 | Afstemming van onderzoek op praktijk verbetert de kwaliteit van innovatie



Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

Kader 4

Casestudy over onze steekproef van projecten

We analyseerden onze steekproef van zeventig projecten en voerden een correlatieanalyse uit. We constateerden dat de kwaliteit van innovatie verbeterde wanneer werd ingespeeld op praktische behoeften, landbouwers actief werden betrokken, onderzoek praktisch op de landbouw werd afgestemd en de resultaten doeltreffend werden verspreid. Daarnaast blijkt uit onze casestudy dat er een positieve correlatie bestaat tussen praktische, relevante, goed gecommuniceerde oplossingen waarbij belanghebbenden betrokken zijn en de kwaliteit van de innovatie. Onze correlatieanalyse en de onderliggende gegevens over de steekproef van zeventig projecten zijn beschikbaar op het opendataplatform ([bijlage III](#)).

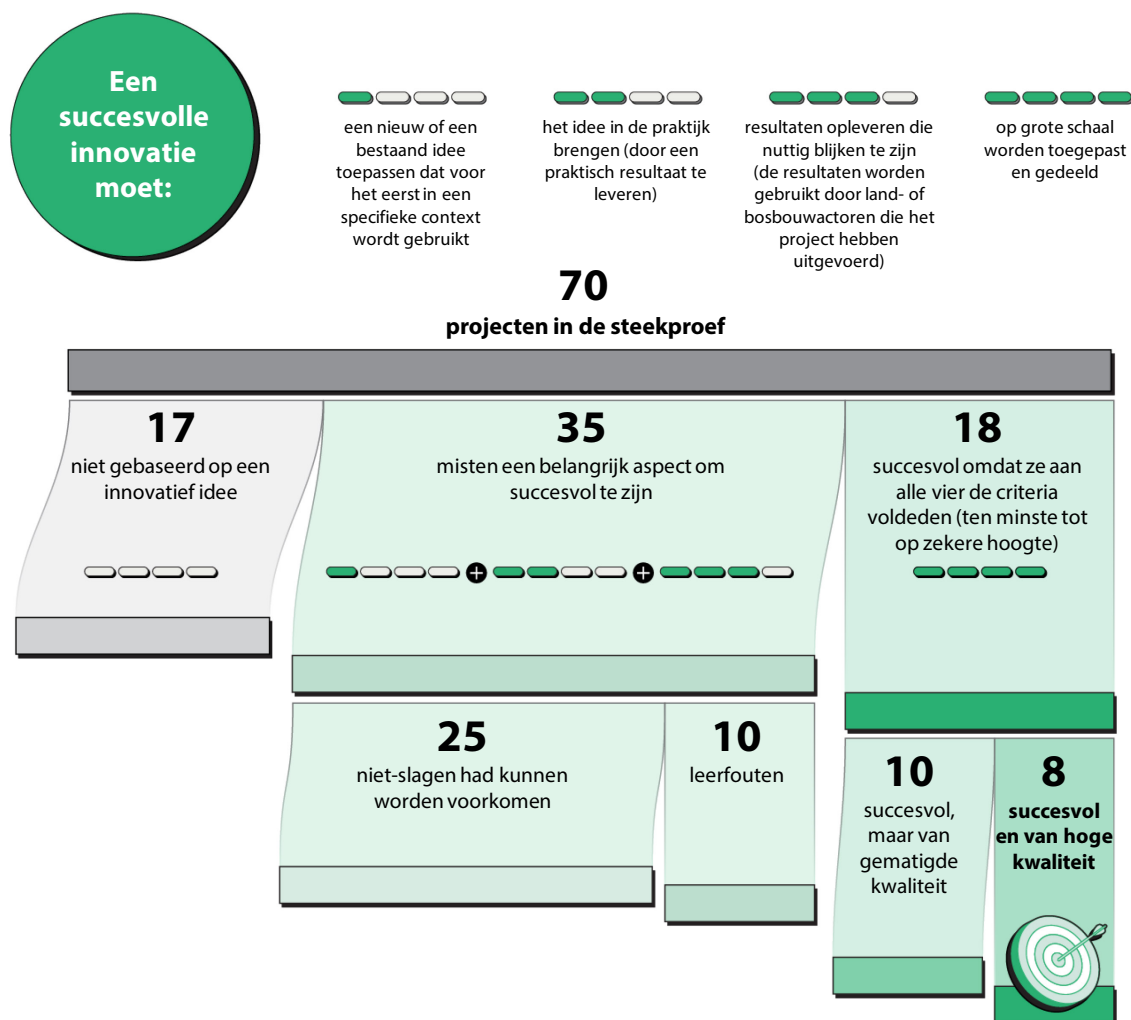
Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

Meer dan de helft van de projecten slaagde er niet in succesvolle innovaties te genereren

Bij ongeveer een kwart van de projecten werd geen potentiële innovatie getest

- 34** In de richtsnoeren van de Commissie voor de uitvoering van OG-projecten wordt een succesvolle innovatie in de landbouw omschreven als een nieuw idee of een bestaand idee dat voor het eerst in een specifieke context wordt gebruikt, in de praktijk wordt gebracht, nuttig blijkt te zijn en op grote schaal wordt toegepast. Op basis van deze vier kenmerken beoordeelden we de kwaliteit van innovatie van de zeventig projecten in onze steekproef. De details van onze beoordeling worden weergegeven in [bijlage II](#) en samengevat in [figuur 5](#).

Figuur 5 | Slechts ongeveer een kwart van de projecten bleek in zekere mate alle vier de kenmerken te bevatten die tot een succesvolle innovatie leiden



Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

35 We troffen 18 projecten aan die — ten minste tot op zekere hoogte — alle vier de kenmerken vertoonden om als succesvolle innovatie te worden beschouwd. Van deze projecten leverden er acht een innovatie van hoge kwaliteit op: de innovatieve ideeën werden uitgevoerd, de resultaten worden nog steeds gebruikt en werden ofwel vermenigvuldigd of opgeschaald. Die projecten waren gebaseerd op een welomschreven behoefte aan een breder belang, gerichte praktische resultaten en actieve betrokkenheid van de eindgebruikers bij de beoogde oplossing. In [kader 5](#) wordt een voorbeeld gegeven van een succesvol project met een innovatie van hoge kwaliteit. De resultaten van de resterende tien projecten die tot een succesvolle innovatie hebben geleid, worden momenteel alleen door projectdeelnemers gebruikt maar zijn op zodanige wijze verspreid dat zij in de toekomst een wijdverbreid gebruik kunnen vergemakkelijken.

Kader 5

Voorbeeld van een project dat een innovatie van hoge kwaliteit oplevert

In Polen stelden universitaire onderzoekers vast dat de steeds populairder wordende Poolse wijnsector nog steeds afhankelijk was van verouderde teeltmethoden en handmatige wijnbottelingstechnieken. Samen met 16 wijnbouwers hebben zij een project opgezet om de kwaliteit van de geproduceerde wijn grondig te verbeteren op basis van bestaande praktijken die voorheen niet door lokale Poolse wijnbouwers werden toegepast. Het project omvatte:

- veld- en laboratoriumtests om de beste druivensoorten voor elke wijngaard te vinden;
- het creëren van een mobiele bottellijn (zie hieronder) met een gestandaardiseerd bottelingsproces op basis van stikstof, en
- het ontwikkelen van een gemeenschappelijk merk voor de verkoop van lokale wijn en het vaststellen van synergieën bij gezamenlijke distributie en verkoop.



Het project werd met succes uitgevoerd. De wijnbouwers verbeterden hun oogsten, verlaagden hun kosten en konden dankzij een betere kwaliteit en collaboratieve marketing langetermijncontracten sluiten om grote winkelketens te bevoorraden. Deze oplossingen werden vervolgens ook toegepast door andere kleinschalige wijnproducenten in heel Polen.

36 Van de zeventig projecten in onze steekproef leverden er 17 geen innovatie op omdat ze niet gebaseerd waren op een innovatief idee.

- Acht projecten waren standaardprojecten voor samenwerking, demonstratie of andere projecten voor plattelandsontwikkeling die via andere POP-maatregelen hadden kunnen worden gefinancierd, en hadden niet tot doel een innovatieve oplossing te ontwikkelen.
- De overige negen projecten hadden geen betrekking op een innovatief idee (d.w.z. een nieuw idee of een bestaand idee dat voor het eerst in een specifieke context wordt gebruikt).

Kader 6 bevat een voorbeeld van projecten waarbij een idee voor een innovatie niet werd getest.

Kader 6

Voorbeeld van projecten die betrekking hebben op samenwerking, maar niet op innovatie

In Polen hadden twee van de tien projecten in onze steekproef uitsluitend betrekking op het opzetten van standaard korte toeleveringsketens, waarbij de projectkosten voornamelijk betrekking hadden op de aankoop van bestelwagens. Voor deze projecten werd geen beoordeling van het innovatievermogen van het voorstel vereist of uitgevoerd.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

Ongeveer een derde van de geselecteerde projecten zou waarschijnlijk niet leiden tot innovaties in de praktijk

37 Van de 53 projecten die gebaseerd waren op een innovatief idee, leidden er 35 niet tot een succesvolle innovatie omdat ze minstens één van de drie overige kenmerken misten die deze projecten als zodanig zouden classificeren: een idee wordt in de praktijk gebracht, blijkt nuttig te zijn en wordt op grote schaal toegepast. Voor 25 van deze projecten was al in de planningsfase duidelijk dat het onwaarschijnlijk was dat zij in de praktijk tot innovaties zouden leiden, onder meer om de volgende redenen:

- a) het ontbreken van een plan om tot een praktisch resultaat te komen;
- b) het feit dat zij niet gericht waren op resultaten die op grote schaal konden worden toegepast; en
- c) het feit dat zij realistisch gezien niet vóór het einde van het project tot praktische resultaten hadden kunnen leiden.

Deze projecten hadden kunnen worden uitgesloten door beter ontworpen selectieprocedures te hanteren. De overige tien projecten zijn voorbeelden van leerfouten: ze testten een valide idee, maar leidden uiteindelijk niet tot innovatie, met name vanwege de inherente risico's van dergelijke initiatieven.

38 Van de 25 projecten die niet tot een succesvolle innovatie leidden en geen leerfouten waren, hadden er zes geen praktisch resultaat. Deze projecten waren van meet af aan gepland om hun werkzaamheden af te ronden met de ontwikkeling van een theoretisch concept, model of plan voor een toekomstige innovatie. Zie voorbeeld in [kader 7](#).

Kader 7

Voorbeeld van een project waarbij geen praktisch resultaat was gepland

Het doel van een project in Nederland was om voor het eerst in die regio een actieplan voor duurzame landbouwpraktijken in de veenkoloniën te ontwikkelen, op basis van een analyse van de huidige situatie. Ter ondersteuning van dit actieplan omvatte het project ook het opstellen van projectdocumentatie voor negen prioritaire gebieden die met negen toekomstige EIP-AGRI-uitvoeringsprojecten moeten worden aangepakt. Het project omvatte geen geplande praktische uitvoering.

Van de negen vastgestelde prioritaire gebieden werden er slechts vijf ontwikkeld tot projectplannen of projectbeschrijvingen. Voor de overige vier projecten werd geen projectdocumentatie opgesteld. Het project werd namelijk voortijdig beëindigd omdat de OG geen belangstelling had om het project voort te zetten.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

- 39** We stelden ook bij 13 van de 25 projecten vast dat de geplande activiteiten zo strikt waren gedefinieerd dat de ontwikkelde innovatie alleen nuttig zou zijn geweest voor de leden van de OG omdat de projectactiviteiten tegemoetkwamen aan de gespecialiseerde of nichebehoeften van de OG-leden (*kader 8*).

Kader 8

Voorbeelden van projecten met gespecialiseerde of nichebehoeften

Het doel van een project in Nederland was het formuleren van een innovatieve manier voor de herbestemming van voormalige agrarische gebouwen in samenwerking met een landbouwer en een lokale gemeente. De plannen van het project waren afgestemd op de behoeften van de betrokken landbouwer en geen enkel deel van de in het kader van het project ontwikkelde innovatie was gemakkelijk overdraagbaar naar andere landbouwers.

In Spanje (Andalusië) had een project tot doel het energie- en waterverbruik van een fabriek voor de verwerking van geitenmelk te verbeteren en de diversificatie van producten op basis van geitenmelk te bevorderen. Wij constateerden dat het project het bedrijf hielp zijn infrastructuur te moderniseren en zijn water- en energieverbruik terug te brengen. De ontwikkelde instrumenten en modellen waren echter toegesneden op de infrastructuur van de faciliteit en konden nergens anders worden gebruikt. Het project leverde ook geen nieuwe producten uit geitenmelk, zoals oorspronkelijk de bedoeling was.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

40 Voor 7 van de 13 projecten met een gespecialiseerde of nichebehoefte was het vanaf het begin duidelijk dat de innovatie waarschijnlijk niet op grotere schaal zou worden toegepast. Deze gevallen hadden allemaal betrekking op productinnovaties en hun projectplannen omvatten geen markttests of -analyses. Het ging bijvoorbeeld om de ontwikkeling van:

- een nieuw, langer houdbaar type makkelijk te smeren boter en sap van appelen met rood vruchtvlees met gunstige eigenschappen voor de gezondheid (Polen), en
- een gezonde fruitsnack en nieuwe zuivelproducten uit geitenmelk (Spanje).

De producten die in het kader van deze projecten werden ontwikkeld, werden nooit in de handel gebracht of zelfs maar aan een marktonderzoek onderworpen, aangezien het duidelijk was dat ze niet tegen redelijke kosten konden worden geproduceerd.

41 De twee projecten in Polen die in een nichebehoefte voorzagen (paragraaf 40) omvatten grote investeringen in activa zoals productielijnen en machines, waarvan de OG-leden na de voltooiing van het project volledig voordeel hebben gehad. Volgens de internemarktregels van de EU moeten de subsidiabele kosten van dergelijke investeringen in onderzoeks- en ontwikkelingsprojecten beperkt blijven tot de afschrijvingskosten die overeenstemmen met de duur van het project. Aangezien de onterechte terugbetaling van investeringen in activa voortvloeide uit een op nationaal niveau toegepaste regel, stelden we vast dat acht van de tien projecten in de steekproef in Polen meer financiering ontvingen dan zij hadden moeten krijgen (*kader 9*). Dergelijke gevallen brengen alternatieve kosten met zich mee in vergelijking met de financiering van andere, meer innovatieve projecten.

Kader 9

Voorbeeld van een project waarbij middelen grotendeels zijn besteed aan kapitaalinvesteringen en niet aan innovatie

Een project in Polen betrof de invoering van een innovatieve waterbehandelingstechnologie binnen een gesloten irrigatiesysteem op een cranberryplantage. Van de projectkosten waren 92 % investeringskosten van 1,5 miljoen EUR voor de bouw van een nieuwe cranberryplantage met een overheidssteun van 50 %. De begunstigde ontving een terugbetaling van 750 000 EUR van de investeringskosten.



De afschrijvingskosten voor de duur van het project bedroegen slechts 94 000 EUR, zodat de terugbetaling beperkt had moeten blijven tot 47 000 EUR. Ongeveer 700 000 EUR aan EU-steun werd dus betaald voor kapitaalinvesteringen en niet voor innovatie, wat in strijd is met de EU-regels.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

- 42** We stelden ook vast dat vijf van de 13 gespecialiseerde of nicheprojecten zelfs zonder subsidie geheel of gedeeltelijk zouden zijn uitgevoerd (een situatie die bekendstaat als “buitenkans-effect” — *kader 10*). Dergelijke gevallen brengen alternatieve kosten met zich mee in vergelijking met de financiering van meer innovatieve projecten.

Kader 10

Voorbeelden van begunstigden van gespecialiseerde projecten die overheidsmiddelen voor eigen gewin hebben gebruikt

Dergelijke begunstigden van door het EIP-AGRI gefinancierde projecten waren bijvoorbeeld:

- a) een coöperatie en een wereldleider in Nederland op het gebied van de productie van ingrediënten op basis van aardappelen tijdens de projectperiode rapporteerde tot 1 miljard EUR aan jaarlijkse inkomsten en een winst van miljoenen euro's;
- b) een grote producent in Spanje van traditionele Spaanse mousserende wijn, die eigendom is van een Amerikaans private-equitybedrijf, rapporteerde tijdens de projectperiode een jaarlijkse winst van ongeveer 100 miljoen EUR, en
- c) een groot multinational levensmiddelenbedrijf in Polen rapporteerde tijdens de projectperiode een jaarlijkse winst van ongeveer 100 miljoen EUR.

Het doel van hun projecten was moderne oplossingen te bieden voor één specifieke onderneming die deze al uit eigen middelen kon financieren. Geen van deze begunstigden deelde de projectresultaten. Overheidsmiddelen werden daarom gebruikt om grote, particuliere ondernemingen te stimuleren, maar kwamen niet ten goede aan de bredere sector.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

- 43** Tot slot stelden we vast dat van de 25 projecten die niet succesvol waren en waarvan het mislukken had kunnen worden voorkomen, er drie niet lang genoeg duurden om alle werkzaamheden te verrichten om de beoogde innovatie tot stand te brengen, zoals weergegeven in *kader 11*. Deze projecten hadden geen succesvolle innovatie kunnen opleveren vanwege de slechte afstemming van hun geplande doelstellingen en de duur van het project.

Kader 11

Voorbeelden van projecten waarvan de doelstellingen niet waren afgestemd op de duur van het project

In Polen onderzochten we een tweejarig project voor de ontwikkeling van een besluitvormingsapplicatie, gebaseerd op modellen voor machinaal leren waarbij gebruik wordt gemaakt van artificiële intelligentie, ook wel neurale netwerken genoemd. Het ontwikkelingsproces voor dergelijke netwerken duurt gewoonlijk meer dan vijf jaar. Hoewel het project eind 2022 werd afgerond, is de applicatie momenteel nog in ontwikkeling. Polen heeft steun verleend voor projecten met een looptijd van maximaal drie jaar, en in uitzonderlijke gevallen maximaal vijf jaar.

In Spanje (Andalusië) hebben twee olijfolieproducerende landbouworganisaties een tweejarig project uitgevoerd om aan te tonen dat intensieve olijfgaarden economisch rendabeler zijn dan traditionele olijfgaarden en om landbouwers ervan te overtuigen hun activiteiten te intensiveren. De helft van de kosten van het project werd betaald voor de verwijdering van 50 ha traditionele gaarden en een vervangende intensieve gaard die in plaats daarvan moest worden aangeplant. Aangezien een nieuw aangeplante gaard pas na vier tot vijf jaar zijn eerste, beperkte productie zou opleveren en pas na tien jaar op volle productie zou draaien, werden in het kader van het project op basis van al beschikbare schattingen berekeningen gemaakt van het rendement op de investering en de productiviteit.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

Het gebrek aan concurrentie voor financiering en zwakke selectieprocedures verminderden het potentieel voor innovatie

- 44** Op basis van onze analyse van de nationale regelingen in de vier door ons bezochte lidstaten stelden we verschillende redenen vast waarom het onwaarschijnlijk was dat meer dan de helft van de projecten in onze steekproef tot innovaties zou leiden.
- 45** Ten eerste constateerden we dat er weinig concurrentie was tussen projecten om EIP-AGRI-financiering te verkrijgen. Voor het EIP-AGRI moeten de lidstaten een concurrerende procedure voor het selecteren van projecten volgen waarin aan de hand van selectiecriteria aanvragen worden beoordeeld en vervolgens worden gerangschikt om de beste voorstellen te bepalen. In alle vier de lidstaten in de steekproef ontvingen de oproepen tot het indienen van projecten een aanzienlijk aantal voorstellen. Zo werden slechts vijf de 150 projectvoorstellen die in de periode 2014-2022 in Frankrijk (Normandië) werden ontvangen, tijdens de selectieprocedure afgewezen. Vier van deze projecten maakten deel uit van de eerste oproep tot het indienen van projecten, toen de maatregel nieuw was voor zowel de aanvragers als de beheersautoriteit. In Spanje, Nederland en Polen werd de begroting voor de samenwerkingsmaatregel, die in de POP's voor 2014-2022 het EIP-AGRI omvatte, meermaals verhoogd omdat de beheersautoriteiten besloten de selectiedruk te verlichten.
- 46** Ten tweede constateerden we dat het innovatievermogen van een projectvoorstel, d.w.z. of ermee een nieuw of een bestaand idee in een nieuwe context werd getest, geen doorslaggevend criterium was voor de selectie van projecten in de vier lidstaten in onze steekproef. Het testen of kopen van nieuwe, in de handel verkrijgbare apparatuur of machines werd bijvoorbeeld als innovatie beschouwd. Dit gebeurde ondanks het feit dat de Commissie in haar EIP-AGRI-richtsnoeren de lidstaten adviseerde om dergelijke acties uit te sluiten van steun. In het geval van Polen leidde dit er ook toe dat aanzienlijke steunbedragen voor kapitaalinvesteringen aan de OG's werden betaald, ondanks het feit dat de financiering van de kosten van vaste activa boven de afschrijving tijdens het project in strijd was met de EU-regels.

- 47** Twee van de vier lidstaten (Frankrijk en Polen) kozen ervoor om van het innovatievermogen van een projectvoorstel een subsidiabiliteitscriterium te maken. In Polen beschouwde de beheersautoriteit een projectidee als innovatief als de potentiële begunstigde een positief advies over het innovatieve karakter van het project kreeg van een universiteit of onderzoeksinstituut. Dit proces was niet transparant en leidde tot een belangenconflict: omdat het onderzoeksinstituut de certificering in rekening bracht, was er weinig stimulans om een negatief advies uit te brengen. Wanneer de lidstaten innovatievermogen als selectiecriterium hanteerden, had dit niet altijd voldoende gewicht om ervoor te zorgen dat projecten met een marginaal of laag innovatievermogen van financiering zouden worden uitgesloten, zoals blijkt uit [kader 12](#).

Kader 12

Voorbeelden van het innovatievermogen van een projectvoorstel met slechts een kleine rol in de selectieprocedure

In Spanje (nationaal POP) konden projecten tot 10 van de 100 punten behalen voor de “mate van innovatie”, waarvan slechts 4 punten konden worden toegekend voor innovatiepotentieel en 6 punten voor haalbaarheid.

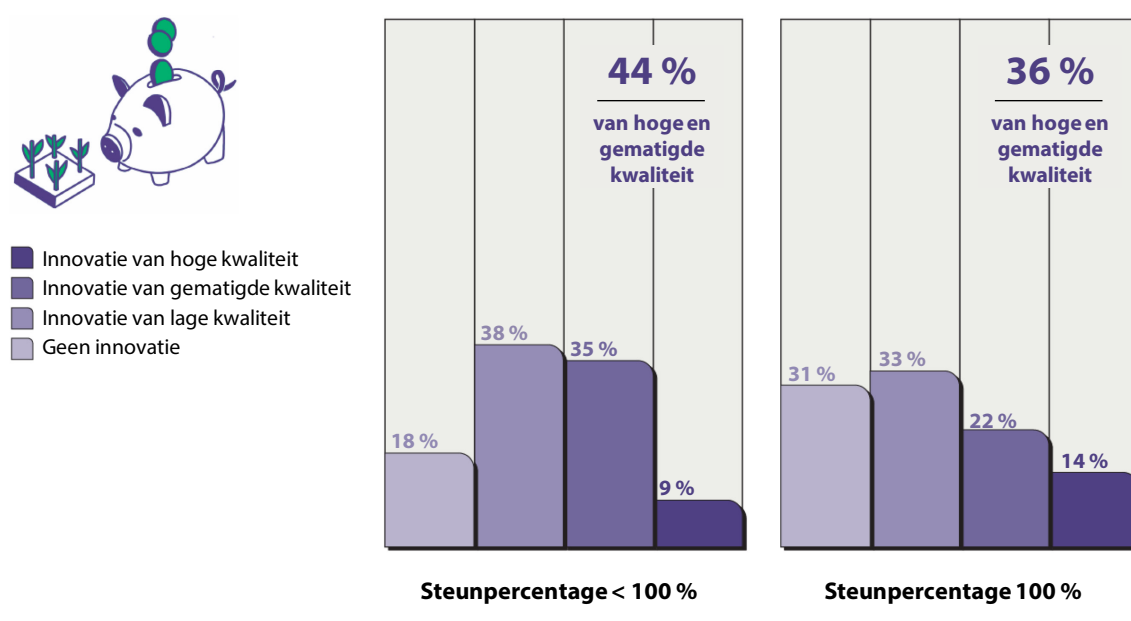
In Frankrijk (Normandië) konden projecten 30 van de 170 punten behalen voor de “mate van innovatie”. Met dit criterium werd afzonderlijk getoetst of het projectvoorstel verwees naar een technische, thematische of organisatorische innovatie, waarbij 10 punten werden toegekend aan elk type innovatie. Projecten werden geselecteerd als ze minimaal 50 punten hadden behaald en als het innovatieve karakter ervan voldoende werd geacht, zonder echter te definiëren wat “voldoende” betekende of een minimumdrempel voor dit criterium vast te stellen.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

- 48** Ten derde speelden de selectiecriteria voor het potentiële “nut van de resultaten” en de “bredere toepassing” slechts een kleine rol bij de selectie van projecten. In de vier lidstaten constateerden we dat de selectieprocedure niet gericht was op het beoordelen van het potentieel om praktische resultaten te behalen die zouden kunnen leiden tot op grote schaal toegepaste innovaties. Hoewel Frankrijk (Bourgogne-Franche-Comté) bijvoorbeeld beoordelingscriteria voor de “overdraagbaarheid van resultaten aan eindgebruikers” en de “reproduceerbaarheid van resultaten” in de selectieprocedure opnam, waren deze onvoldoende gewogen om projecten met potentieel voor vermenigvuldiging of opschaling te bevoordelen.

49 Ten slotte hebben wij op basis van onze analyse van Verordening (EU) nr. 1305/2013 vastgesteld dat, in tegenstelling tot veel andere POP-maatregelen, de samenwerkingsmaatregel geen kostencategorieën op EU-niveau uitsloot en dat de lidstaten konden kiezen om een vergoeding van maximaal 100 % van de projectkosten aan te vragen. Van de zeventig projecten in de steekproef werden er in totaal 36 volledig vergoed voor hun subsidiabele kosten (gemiddeld 322 000 EUR), wat betekende dat de leden van de OG geen van de financiële risico's in verband met de uitgevoerde activiteiten hoefden te dragen. We constateerden dat het verstrekken van het maximale steunpercentage niet tot meer innovatie leidde (*figuur 6*).

Figuur 6 | Hoger steunbedrag genereerde niet meer innovatie



Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

Projectresultaten worden vaak niet verspreid of gebruikt

- 50** Om een innovatiecultuur te creëren die leidt tot een meer concurrerende en duurzame landbouw, zijn doeltreffende mechanismen nodig om projectresultaten te verspreiden en de brede toepassing van succesvolle oplossingen te ondersteunen. We onderzochten hoe de projecten in onze steekproef informatie over hun innovaties deelden en hoe de Commissie en de geselecteerde lidstaten de verspreiding van deze kennis binnen het kader van het GLB ondersteunden ten voordele van de sector als geheel.

De resultaten van ongeveer de helft van de projecten werden verspreid

- 51** Van de 53 projecten op basis van een innovatief idee dekten 49 projecten de kosten van communicatie- en verspreidingsactiviteiten, maar voor slechts 28 projecten werden hun resultaten gepubliceerd en de gegenereerde kennis gedeeld. Dit omvatte alle 18 projecten die betrekking hadden op de vier kenmerken die tot een succesvolle innovatie hebben geleid: zes projecten leverden oplossingen op die op grote schaal in de sector werden toegepast; tien projecten leverden resultaten op die nog steeds door OG-leden worden gebruikt en ook door anderen kunnen worden gebruikt, en in het kader van twee projecten werd geconcludeerd dat de nieuwe technologie niet paste bij het profiel van de landbouwbedrijven die deelnemen aan de OG, maar werd wel gedetailleerde kennis gedeeld over de bedrijven die het gebruik van deze nieuwe technologie zouden moeten overwegen.
- 52** Volgens de GLB-bepalingen moeten de OG's de resultaten van hun projecten verspreiden⁵. Hoewel de Commissie in haar [richtsnoeren aan de lidstaten](#) aangeeft dat substantiële resultaten die voor anderen van nut zouden kunnen zijn, moeten worden verspreid, heeft geen van de in de steekproef opgenomen lidstaten de OG's duidelijk meegedeeld wat precies moest worden verspreid of voor welk doel. Dit betekende dat de OG's dit vereiste over het algemeen interpreteerden als een verplichting om te communiceren over de activiteiten en het resultaat van het project, zonder de resultaten of de gegenereerde kennis te specificeren. Als zij dat hadden gedaan, zouden andere geïnteresseerde belanghebbenden, zoals landbouwers, adviseurs, onderzoekers of overheidsinstanties, deze hebben kunnen hergebruiken. [Kader 13](#) bevat voorbeelden van projecten waarbij de gegenereerde kennis niet openbaar werd gemaakt.

⁵ Artikel 57, lid 3, van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#).

Kader 13

Voorbeelden van projecten waarbij de gegenereerde kennis niet openbaar werd gemaakt

Het doel van een project in Nederland was de ontwikkeling van nieuwe aardappelrassen met behulp van innovatieve veredelings technieken, waarbij de nadruk lag op het vergroten van hun resistentie tegen ziekten en het leveren van hoge opbrengsten. In het kader van het project werden statistische modellen voor het selecteren en kweken van aardappelen opgesteld en werden markers voor het voorspellen van de eigenschappen van nieuwe rassen ontwikkeld, alsook zes referentie genomen. Geen van deze resultaten werd echter openbaar gemaakt. Eén lid van de OG was mede-uitgever van een wetenschappelijk artikel dat slechts beperkte informatie bevatte, waardoor andere bedrijven voor aardappelveredeling geen voordeel konden halen uit de gegenereerde kennis.

Een project in Spanje was gericht op onderzoek naar alternatieve commerciële toepassingen voor avocadoschillen en -pitten. Deze vertegenwoordigen ongeveer 40 % van het totale gewicht van verwerkte avocado's en worden beschouwd als afval bestemd voor verbranding of stort. Het project leverde kennis op over hoe stoffen in de pit en de schil kunnen worden gekarakteriseerd, gewonnen en op kwaliteit gecontroleerd, en hoe deze afvalproducten kunnen worden verwerkt tot diervoeder of kunnen worden gebruikt voor de productie van voedingssupplementen en actieve ingrediënten in cosmetica. Geen van de nieuw gegenereerde kennis werd openbaar gemaakt.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

- 53** Een andere reden voor het gebrek aan zinvolle verspreiding van de resultaten was dat de projecten waren ontworpen om alleen ten goede te komen aan de OG of zelfs aan één enkel lid van de OG, die voornemens was de oplossing intern te gebruiken of na de voltooiing van het project op de markt te brengen. Degenen die bij deze projecten betrokken waren, waren doorgaans van plan om van meet af aan aanzienlijke resultaten achter te houden om een concurrentievoordeel te behouden indien de innovatie slaagde (*kader 14*). Van de 15 projecten zouden er zes ook zonder overheidssteun zijn uitgevoerd, omdat de resultaten zo specifiek waren dat ze door niemand anders konden worden hergebruikt, zelfs als ze openbaar waren gemaakt.

Kader 14

Voorbeeld van een project waarbij resultaten werden achtergehouden om het concurrentievoordeel ervan te behouden

In Frankrijk (Normandië) werd in het kader van een EIP-AGRI-project een webplatform ontwikkeld waarop landbouwers in contact zouden komen met dienstverleners in de landbouw. Overheidsmiddelen werden gebruikt om een databank op te zetten met alle verleners van landbouwdiensten in de regio, de diensten die zij verleenden en de prijs. Ze betaalden ook voor een rekenmachine waarmee landbouwers konden uitrekenen of het economisch gezien verstandiger was om een bepaald apparaat aan te schaffen of om in plaats daarvan voor de landbouwdienst te betalen. Hiermee werd een wijdverbreid probleem voor Franse landbouwers aangepakt: hoge schulden en een overdaad aan apparatuur.

Aan het einde van het project heeft de OG vanwege het handelsgeheim geen informatie vrijgegeven over de ontwikkelde programma's en functies. Hoewel de beoordelaar al in de planningsfase had opgemerkt dat de resultaten van het project bestemd waren voor commercieel gebruik, hebben de regionale autoriteiten geen enkele maatregel genomen om ervoor te zorgen dat substantiële resultaten werden verspreid. De regio beschikt momenteel niet over een openbare referentie voor dienstverleners in de landbouw en de diensten die zij aanbieden.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

- 54** Alle vier voor deze controle geselecteerde lidstaten betaalden voor communicatie- en verspreidingsactiviteiten zonder onderscheid te maken tussen beide. Voor sommige projecten in onze steekproef waren de communicatie- en verspreidingskosten al vergoed toen de projecten zich nog in een vroeg stadium bevonden en nog geen resultaten hadden opgeleverd. De vergoede kosten omvatten ook de ontwikkeling van projectwebsites die aan het einde van het project offline werden gehaald of die geen informatie over de behaalde resultaten bevatten. In onze steekproef van projecten hebben we vastgesteld dat de lidstaten zich vooral richtten op het financieren van communicatieactiviteiten gedurende het hele project, in plaats van op de doeltreffende verspreiding van de resultaten ([kader 15](#)).

Kader 15

Voorbeeld van steun voor verspreiding die niet heeft geleid tot de ruime beschikbaarheid van resultaten

In Spanje ontvingen alle tien projecten uit onze steekproef van het nationale POP betalingen voor verspreidingsactiviteiten die varieerden van 40 000 EUR tot 79 000 EUR, wat neerkomt op maximaal 17 % van de totale projectkosten. Ondersteunde activiteiten waren onder meer het deelnemen aan evenementen, het organiseren van open dagen en het publiceren van artikelen (zowel op papier als online). Deze activiteiten werden in verschillende fasen van het project uitgevoerd, meestal op lokaal of regionaal niveau. Hoewel vanuit alle projecten in eindverslagen en andere te leveren prestaties verslag werd gedaan over hun activiteiten, stelden we vast dat de substantiële resultaten van slechts zes projecten waren verspreid voor gebruik door andere projecten. Van deze zes projecten was er slechts één opgeschaald en de ontwikkelde oplossingen zijn nog steeds in gebruik voor twee andere projecten, maar uitsluitend door de OG-leden.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

De lidstaten maakten weinig gebruik van de projectresultaten of de gegenereerde kennis

- 55** De verspreiding van projectresultaten is van cruciaal belang voor de lidstaten om te leren welke soorten projecten het meest doeltreffend zijn en om de uitvoering van het EIP-AGRI dienovereenkomstig aan te passen. Deze resultaten zijn ook van cruciaal belang om de impact van het EIP-AGRI op de landbouwsector te beoordelen, met name op regionaal niveau, waar het EIP-AGRI een essentiële bron van overheidsfinanciering is. In Frankrijk, Nederland en Polen constateerden we een algemeen gebrek aan technische capaciteit wat betreft de correcte opslag en verwerking van projectresultaten. We troffen gevallen aan waarin beheersautoriteiten geen toegang hadden tot substantiële resultaten van het project omdat de OG's waren opgehouden te bestaan nadat de projecten waren afgerond. Aangezien de beheersautoriteiten in de subsidieovereenkomst niet altijd een voldoende gedetailleerde definitie van de te leveren prestaties gaven, waren de OG's niet verplicht om deze aan het einde van het project te leveren en verstrekten zij deze vaak niet, hoewel ze nuttig hadden kunnen zijn ([kader 16](#)).

Kader 16

Voorbeeld van een gemiste kans om de projectresultaten op te schalen



De doelstelling van een project in de fruitteeltsector in Spanje (Andalusië) was om een alternatief te vinden voor kaarsen op basis van paraffine die worden gebruikt om vorst in boomgaarden te bestrijden. Het project was erop gericht de daarmee gepaard gaande vervuiling en het ontstaan van rookwolken uit de kaarsen te verminderen. Het project resulteerde in de selectie van milieuvriendelijkere verwarmingssystemen, maar er werd ook een manier gevonden om 20 % te besparen op kosten voor vorstbescherming door de manier waarop kaarsen over de boomgaard worden verspreid, te optimaliseren. Op regionaal of nationaal niveau zou dit kunnen leiden tot aanzienlijke besparingen voor alle producenten in een van de belangrijkste landbouwsectoren van Spanje. Zowel de beheersautoriteit als het betaalorgaan hebben het eindverslag van het project ontvangen. Hierin wordt het algoritme beschreven dat wordt gebruikt voor de verspreiding van kaarsen en de gerealiseerde besparingen. De instanties hebben echter geen actie ondernomen om deze oplossing onder de relevante belanghebbenden te promoten.

Bron: ERK, op basis van onze steekproef van projecten.

- 56** Geen van de vier lidstaten heeft de projectresultaten geanalyseerd om de meest veelbelovende innovaties op regionaal of nationaal niveau te bevorderen. Hoewel het GLB de lidstaten de mogelijkheid biedt om andere fondsen voor plattelandsontwikkeling te gebruiken om nuttige kennis die in projecten is opgedaan door middel van opleidingen, educatief materiaal of adviesdiensten door te geven, hebben de lidstaten daar zelden gebruik van gemaakt.
- 57** In de twee Franse regio's die wij bezochten, troffen we slechts drie gevallen aan van OG's die opendeur- en demonstratie-evenementen organiseerden met behulp van EU-steun nadat hun projecten waren afgerond. Dit ondanks de EIP-AGRI-richtsnoeren van de Commissie waarin wordt benadrukt dat peer-to-peercommunicatie tussen land- en bosbouwers en het integreren van innovaties in reguliere adviesdiensten doeltreffende manieren zijn om de resultaten van succesvolle projecten te vermenigvuldigen of op te schalen.

Het gebrek aan verspreiding van de belangrijkste resultaten beperkte het vermogen van de Commissie om de doeltreffendheid van het Europees innovatiepartnerschap in het gemeenschappelijk landbouwbeleid te evalueren

- 58** OG's moesten de nationale of regionale autoriteiten een eindverslag sturen met een samenvatting van de resultaten van hun projecten. De autoriteiten waren vervolgens verplicht de informatie aan de Commissie door te geven. De lidstaten voldeden echter niet systematisch aan dit vereiste. We stelden vast dat Frankrijk (Bourgogne-Franche-Comté en Normandië) de Commissie geen informatie had verstrekt over de resultaten van de gefinancierde projecten, terwijl Spanje, Nederland en Polen slechts gedeeltelijke informatie hadden verstrekt. Hoewel alle vier de lidstaten een openbare databank hebben opgezet voor de EIP-AGRI-projecten die in hun land worden gefinancierd, bevatten deze databanken evenmin informatie over de projectresultaten en in sommige gevallen was de informatie over de uitgevoerde projecten onvolledig.

- 59** Als gevolg van de gebrekkige rapportage van de resultaten is de kwaliteit van de informatie over de projecten in de databank van het [EIP-netwerk van de EU](#) slecht. Het EIP-netwerk van de EU moet de resultaten van alle projecten omvatten die via het EIP-AGRI in de hele EU worden gefinancierd. De Commissie moedigde de lidstaten aan om de projectresultaten zo snel mogelijk beschikbaar te stellen⁶. We constateerden echter dat lidstaten vaak met aanzienlijke vertraging over projecten rapporteren, zelfs tot enkele jaren na het einde van het project. Voor de zeventig projecten in onze steekproef stelden we vast dat de databank informatie bevatte over de projectdoelstellingen en de verwachte resultaten, maar dat de kwaliteit van de informatie varieerde. Er was echter geen informatie over de bereikte resultaten en er waren geen te leveren prestaties in de databank opgenomen. Op nationaal en regionaal niveau maken de lidstaten zelden projectresultaten openbaar, met inbegrip van eindverslagen.
- 60** Er zijn uitgebreide gegevens nodig om de kenmerken en resultaten van de door het EIP-AGRI ondersteunde partnerschappen te volgen en om te bepalen welke factoren hebben bijgedragen tot de beste prestaties. Voor het GLB 2014-2022 zijn de rapportagevereisten voor gegevens voor het EIP-AGRI vastgesteld in het [gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader van de Commissie](#), op grond waarvan de lidstaten jaarlijks slechts over twee outputindicatoren informatie moesten verstrekken: het aantal door het EIP-AGRI ondersteunde projecten in het kader van het GLB en het bedrag aan ontvangen overheidssteun. We stelden vast dat deze gegevens niet betrouwbaar waren voor twee van de vier lidstaten in onze steekproef: Spanje (Catalonië) rapporteerde 778 projecten, terwijl er slechts 282 projecten waren gefinancierd, en Nederland rapporteerde 493 projecten in plaats van 437. De Commissie was niet op de hoogte van deze rapportagefouten.
- 61** Het gemeenschappelijk monitoring- en evaluatiekader omvatte geen resultaat- of impactindicatoren, hoewel dergelijke prestatie-indicatoren essentieel zijn om de resultaten te beoordelen⁷. Het gebrek aan relevante en betrouwbare gegevens beperkte het vermogen van de Commissie om het EIP-AGRI te evalueren.

⁶ Europese Commissie, [richtsnoeren voor gegevens over operationele groepen in het kader van het Europees Innovatiepartnerschap \(EIP\)](#), oktober 2023.

⁷ [Better regulation toolbox](#), hoofdstuk 5.

- 62** De Commissie maakt gebruik van evaluaties van EU-programma's en -instrumenten om meer te weten te komen over beleid. Voor het EIP-AGRI is er echter geen systematische beoordeling uitgevoerd van de manier waarop OG's functioneren, noch van de impact die projecten in de periode 2014-2022 hadden op de vier EIP-AGRI-doelstellingen in het GLB. De enige evaluatie werd uitgevoerd in 2016, toen er nog geen EIP-AGRI-projecten waren afgerond en er geen resultaten beschikbaar waren. In 2018 en 2024 zijn er aanvullende beoordelingen van een klein aantal vooraf geselecteerde casestudy's uitgevoerd. Bij deze beoordelingen werd geen rekening gehouden met de totale bijdrage van de projecten tot de verwezenlijking van de EIP-AGRI-doelstellingen.
- 63** Onze bevindingen zijn in overeenstemming met die van een OESO-verslag van 2023 over [beleid voor de toekomst van landbouw en voedsel in de Europese Unie](#), waarin werd gewezen op een algemeen gebrek aan analyse van OG-projecten in het kader van het EIP-AGRI en de noodzaak van meer bewijsmateriaal werd benadrukt. In het verslag werd gesteld dat er voor het EIP-AGRI meer bewijs nodig is om een passende terugkoppeling te waarborgen, met informatie en analyse van de belangrijkste drijfveren achter innovatieresultaten die het beleidsleren en de toepassing van de beste opzet en praktijken onder OG's zouden kunnen verbeteren.

Dit verslag werd door kamer I onder leiding van mevrouw Joëlle Elvinger, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 28 januari 2026.

Voor de Rekenkamer



Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Over de controle

Innovatie in de landbouw

- 01** Innovatie speelt een prominente rol in het EU-beleid en fungeert als een belangrijke hefboom om de ecologische, economische en sociale duurzaamheid van de landbouwsector te verwezenlijken. Anders dan in andere sectoren worden onderzoek en ontwikkeling in de landbouw voornamelijk met overheidsmiddelen gefinancierd¹. Het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) is een belangrijke bron van EU-financiering voor innovatie in de EU-landbouw, met bijna 1 miljard EUR aan overheidsmiddelen die in de periode 2014-2022 zijn uitgegeven.
- 02** De Commissie heeft geen formele definitie van innovatie, maar beschouwt een succesvolle innovatie in de landbouw als een idee (een product, dienst, productieproces of een nieuwe manier om dingen te organiseren) dat in de praktijk is gebracht, nuttig is gebleken en op grote schaal wordt toegepast. Innovatie kan betrekking hebben op volledig nieuwe praktijken of de toepassing van bestaande praktijken in een nieuwe geografische of milieucontext. Landbouwinnovatie bestrijkt een breed scala aan behoeften op het gebied van landbouw, bosbouw of agrovoeding, zoals geïllustreerd in [figuur 1](#).

¹ OESO, *Policies for the Future of Farming and Food in the European Union*, OECD Agriculture and Food Policy Reviews, 2023.

Figuur 1 | Soorten landbouwinnovatie



Bron: ERK, op basis van de classificatie die het GLB-netwerk van de EU heeft voorgesteld in zijn studie van 2024 over de resultaten van EIP-AGRI-projecten die door OG's in het kader van het GLB zijn uitgevoerd.

Het EIP voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw in het GLB

03 Sinds 2014 biedt het Europees Innovatiepartnerschap voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw (EIP-AGRI) in het kader van het GLB financiering voor praktische bottom-upinnovatie, die bedoeld was om de landbouw in de EU concurrerender en duurzamer te maken. Het doel van het EIP-AGRI was het aanpakken van de behoeften in de land- en bosbouw, van de primaire productie tot de hele waardeketen.

04 In het GLB 2014-2022 zijn vier brede doelstellingen voor het EIP-AGRI vastgesteld²:

- a) het bevorderen van een hulpbronnenefficiënte, economisch levensvatbare, productieve, competitieve, emissiearme en klimaatvriendelijke en -bestendige land- en bosbouwsector;
- b) helpen te zorgen voor een constante en duurzame voorziening met levensmiddelen, voeders en biomaterialen;
- c) het verbeteren van processen met het oog op milieubehoud en klimaatadaptatie en -mitigatie, en
- d) het slaan van bruggen tussen kennis en technologie met betrekking tot het meest geavanceerde onderzoek enerzijds en landbouwers, bosbeheerders, plattelandsgemeenschappen, bedrijven, niet-gouvernementele organisaties en adviesdiensten anderzijds.

05 Bij het aanpakken van deze vier doelstellingen moest het EIP-AGRI in het kader van het GLB ook³:

- de invoering en doeltreffendheid van innovatiegerelateerde instrumenten en de verbindingen daartussen verbeteren;
- de snelle en brede toepassing van innovatieve oplossingen bevorderen, en
- onderzoek en landbouwpraktijk beter aan elkaar koppelen om de kloof tussen de twee gebieden te overbruggen en de wetenschappelijke gemeenschap te informeren over de onderzoeksbehoeften in de landbouw.

² Artikel 55 van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#).

³ Overweging 44 en artikel 55 van [Verordening \(EU\) nr. 1305/2013](#).

Het projectgebaseerde uitvoeringsmechanisme van het EIP-AGRI in het GLB

06 Met het GLB 2014-2022 werd er een kader op EU-niveau voor het EIP-AGRI gecreëerd dat de lidstaten aanzienlijke flexibiliteit bood bij de uitvoering ervan. Het EIP-AGRI werd opgenomen in de plattelandsontwikkelingsmaatregel ter bevordering van samenwerking in de landbouwsector. Het EIP-AGRI functioneerde als volgt.

- 1) Geïnteresseerde belanghebbenden hebben een operationele groep (OG) opgericht om een project uit te voeren. Zij stelden een projectplan voor aan de nationale of regionale autoriteiten, waarin hun innovatieve idee, de verwachte resultaten en de verwachte bijdragen aan de verbetering van de productiviteit en het duurzame beheer van hulpbronnen werden uiteengezet.
- 2) Indien het project werd geselecteerd, voerden de OG-leden het project uit en verspreidden zij de resultaten, in het bijzonder op EU-niveau via het EIP-netwerk van de EU (paragraaf 09).

OG-projecten moesten gebaseerd zijn op het interactieve innovatiemodel. OG's moesten ten minste twee leden met complementaire kennis hebben; de aanwezigheid van beroepsbeoefenaars zoals landbouwers of bosbouwers was niet verplicht. OG-leden moesten gedurende het hele project meebeslissen en cocreëren om innovatieve oplossingen te ontwikkelen voor de praktische problemen van landbouwers.

07 De GLB-financiering voor het EIP-AGRI in het kader van de samenwerkingsmaatregel had betrekking op zowel de opzet van de OG als de uitvoering van de innovatieprojecten. De financiering voorzag in de vergoeding van alle gemaakte kosten, zoals voorbereidende studies, het opstellen van het uitvoeringsplan, het beheer van de OG en de promotie van het project. De lidstaten zouden het EIP-AGRI ofwel uitsluitend via de samenwerkingsmaatregel kunnen financieren, ofwel kunnen combineren met andere maatregelen voor plattelandsontwikkeling (bv. voor de aankoop of leasing van nieuwe machines en apparatuur, de ontwikkeling van softwaretoepassingen of de ontwikkeling van landbouwbedrijven en ondernemingen).

- 08** De lidstaten konden ervoor kiezen het EIP-AGRI al dan niet in hun plattelandsontwikkelingsprogramma's op te nemen. Zij werden aangemoedigd om specifieke doelstellingen voor het instrument vast te stellen, met bijzondere aandacht voor hun eigen innovatiebehoeften in de land- en bosbouw. Daarnaast konden zij besluiten om het EIP-AGRI te beperken tot specifieke nationale of regionale prioritaire onderwerpen, of om voornamelijk initiatieven te financieren die op lokaal niveau zijn ontwikkeld om aan lokale behoeften te voldoen. De lidstaten waren verantwoordelijk voor de selectie van innovatieprojecten, met inbegrip van het bepalen van de subsidiabiliteits- en selectiecriteria. Zij waren ook verantwoordelijk voor het vaststellen van het niveau van de overheidssteun, met steun tot 100 % van de subsidiabele uitgaven.

Verspreiding van projectresultaten — een essentieel onderdeel van het EIP-AGRI in het GLB

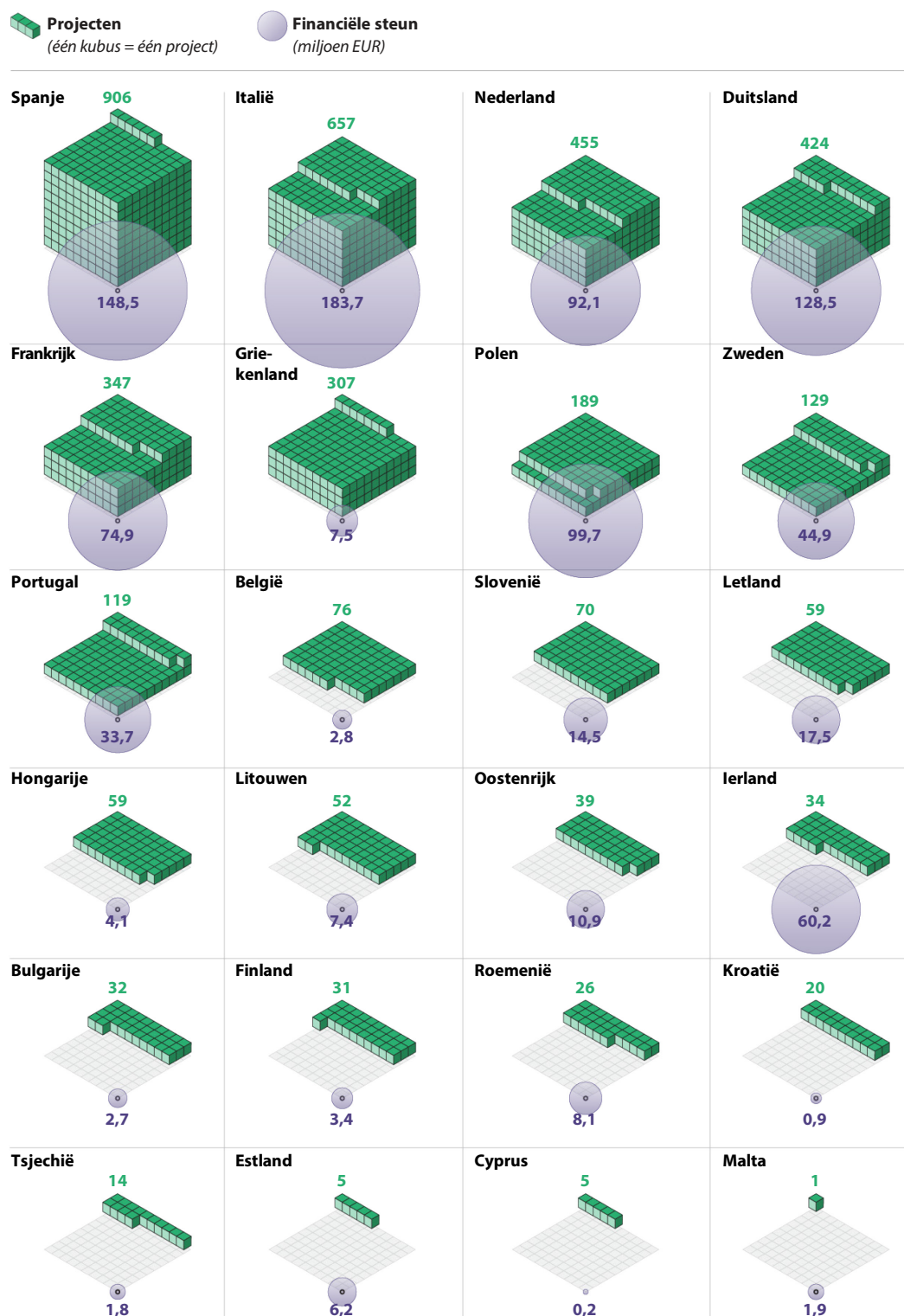
- 09** Om ervoor te zorgen dat de resultaten van afzonderlijke projecten de hele landbouwsector ten goede zouden komen, moesten de OG's hun bevindingen op grote schaal verspreiden binnen de landbouwgemeenschap, met name via het EIP-netwerk van de EU. Het netwerk, dat in 2013 door de Commissie werd opgezet, moest de bredere toepassing van innovaties vergemakkelijken via een [specifieke website](#), een EIP-AGRI-projectdatabank en de organisatie van evenementen. De lidstaten konden ook EIP-netwerken opzetten om de verspreiding van de EIP-AGRI-resultaten op nationaal niveau te verbeteren.
- 10** Het EIP-netwerk van de EU was ook verantwoordelijk voor het informeren van belanghebbenden over innovatiebehoeften in de landbouw en het meest recente onderzoek, en voor het ondersteunen van de samenstelling van OG's. Dit werd voornamelijk bereikt door:
- a) thematische evenementen;
 - b) communicatiemateriaal, en
 - c) focusgroepen, met inbegrip van plaatselijke deskundigen uit de hele EU, die zich richtten op specifieke prioritaire gebieden (bv. precisielandbouw, agro-ecologie, bemesting, digitalisering).

Eind 2024 waren er 55 focusgroepen opgericht.

De EIP-AGRI-financiering in het GLB

- 11** In het kader van het GLB 2014-2022 hadden alle lidstaten behalve Luxemburg steun voor het EIP-AGRI in hun land geprogrammeerd. Niet alle lidstaten en regio's hebben echter EIP-AGRI-projecten uitgevoerd. Eind 2024 hadden 87 van de 114 plattelandsontwikkelingsprogramma's (POP's) 1 miljard EUR aan financiële steun verleend aan OG's, gefinancierd door het Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling en nationale fondsen. In *Figuur 2* worden de overheidssteun en het aantal projecten per lidstaat weergegeven.

Figuur 2 | Overheidssteun en aantal EIP-AGRI-projecten dat in de periode 2014-2022 werd gefinancierd



Opmerking: Denemarken en Slowakije hadden eind 2024 geen uitgaven gedeclareerd. Luxemburg heeft het EIP-AGRI niet opgenomen in zijn POP 2014-2022. De uitgaven zijn zoals gerapporteerd door de lidstaten tot eind 2024. Het aantal projecten is zoals gerapporteerd tot oktober 2025. Volgens de begrotingsregels mogen projecten die in het kader van het GLB 2014-2022 zijn geselecteerd, tot 2025 worden uitgevoerd.

Bron: ERK, op basis van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen voor 2024.

- 12** In het kader van het GLB 2023-2027 werd de bevordering van kennis en innovatie in de landbouw een horizontale doelstelling. De lidstaten hebben in hun strategische GLB-plannen 1,6 miljard EUR toegewezen aan OG-projecten. De vier eerdere brede doelstellingen van het EIP-AGRI (paragraaf 04) zijn geïntegreerd in de tien belangrijkste beleidsdoelstellingen van het GLB 2023-2027. Het EIP-AGRI-uitvoeringsmechanisme in het GLB blijft grotendeels ongewijzigd op EU-niveau. Enkele belangrijke elementen die in het GLB 2014-2022 onder de richtsnoeren van de Commissie vallen, zijn echter in het rechtskader van het GLB 2023-2027 opgenomen: het interactieve innovatiemodel, de nadruk op gezamenlijke besluitvorming en cocreatie tussen de OG-leden, een sterkere focus op de behoeften van de landbouwers en het vereiste dat de OG over complementaire kennis beschikt. Het EIP-netwerk van de EU is geïntegreerd in het bredere GLB-netwerk van de EU.

Rollen en verantwoordelijkheden

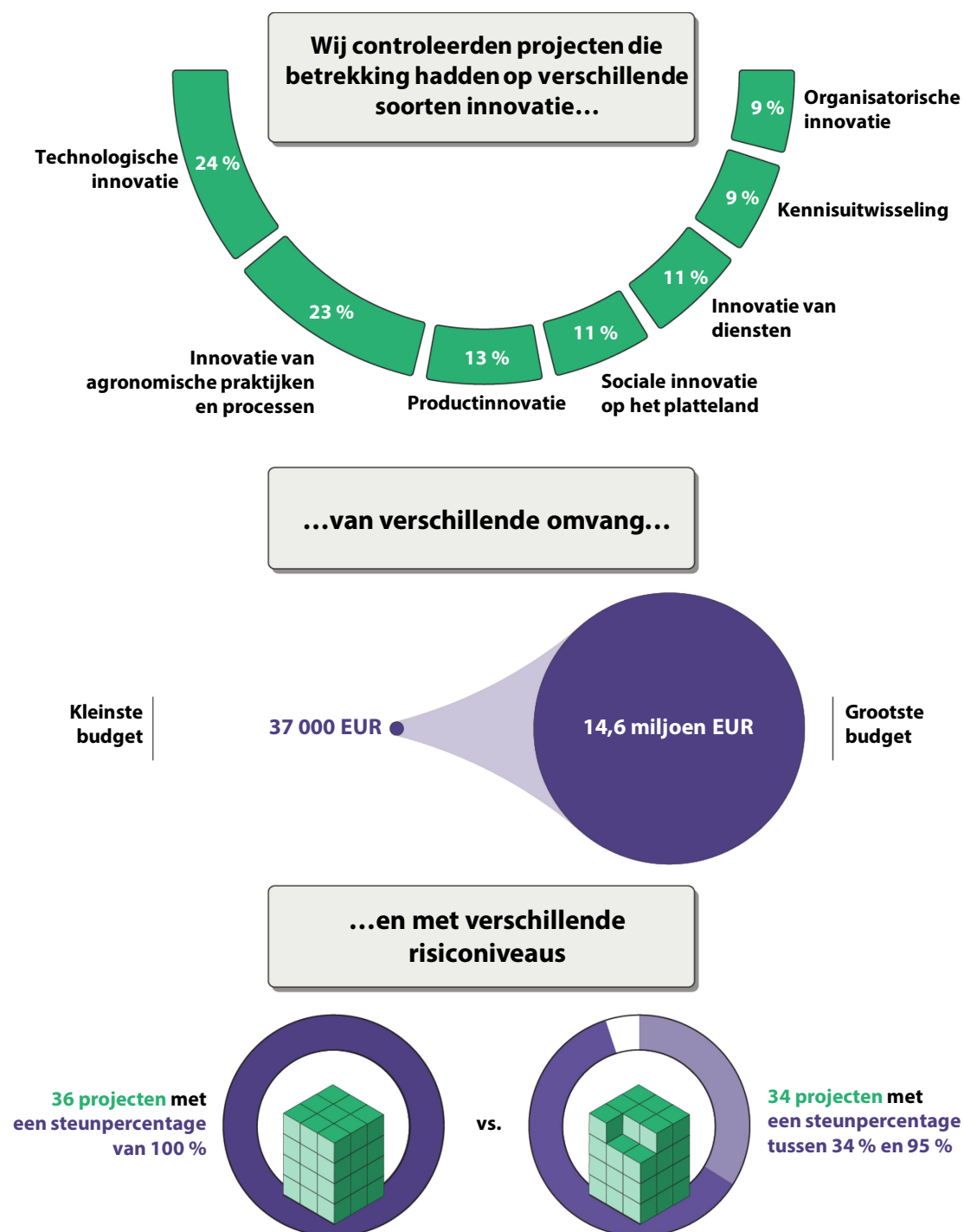
- 13** Het directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling (DG AGRI) van de Commissie is verantwoordelijk voor het opzetten en beheren van het EIP-AGRI-initiatief op EU-niveau. Het bood de lidstaten richtsnoeren voor het programmeren van het EIP-AGRI in hun POP's en strategische GLB-plannen, en is verantwoordelijk voor het monitoren en evalueren van de uitvoering van het EIP-AGRI in de lidstaten. DG AGRI heeft het mandaat van het EIP-netwerk van de EU vastgesteld en is verantwoordelijk voor de verwezenlijking van de doelstellingen ervan.
- 14** Onder gedeeld beheer zijn de lidstaten verantwoordelijk voor het opzetten en beheren van het EIP-AGRI in hun nationale landbouwstrategieën (de POP's 2014-2022 en de strategische GLB-plannen 2023-2027), in overeenstemming met de innovatiebehoeften van hun landbouwsectoren. Nationale of regionale autoriteiten organiseren oproepen voor EIP-AGRI-projecten, selecteren de projecten voor financiering, monitoren de uitvoering ervan en beoordelen de resultaten ervan.
- 15** De OG's zijn verantwoordelijk voor het voorstellen en uitvoeren van innovatieprojecten in overeenstemming met het goedgekeurde projectplan. Zij moeten de resultaten van hun projecten verspreiden (voornamelijk via het EIP-netwerk van de EU), met inbegrip van alle kennis die op het betrokken gebied is ontstaan⁴.

⁴ Artikel 57, lid 3, van [Verordening \(EU\) 2013/1305](#).

Reikwijdte en aanpak van de controle

- 16** Het doel van deze controle was om te beoordelen of het EIP-AGRI in het GLB een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan innovatie in de EU-landbouw door de uitvoering van OG-projecten. Wij hebben onderzocht of:
- 1) de gefinancierde projecten voldoende gericht waren op de innovatiebehoeften van landbouwers;
 - 2) de lidstaten projecten selecteerden die innovaties opleverden;
 - 3) de projectresultaten werden verspreid en gebruikt om de bredere toepassing van innovaties te bevorderen en het EIP-AGRI mettertijd te verbeteren.
- 17** Wij controleerden dit gebied vanwege het toenemende belang van innovatie voor de totstandbrenging van een duurzame en concurrerende landbouwsector. Dit is de eerste controle van de ERK inzake de bijdrage van het EIP-AGRI aan innovatie in de landbouw in de EU.
- 18** De controle was gericht op de EIP-AGRI-uitgaven in het kader van de plattelandsontwikkelingsmaatregel ter bevordering van de samenwerking in de land- en bosbouw van 2014 tot en met 2022. Onze gecontroleerden waren DG AGRI en vier lidstaten (Spanje, Frankrijk, Nederland en Polen). We onderzochten zeven POP's in die vier lidstaten. De selectie weerspiegelde het bedrag van de EIP-AGRI-uitgaven, het aantal uitgevoerde innovatieprojecten en de doelstelling om zowel regionale als nationale regelingen te bestrijken. Horizon 2020 is een andere belangrijke financieringsbron voor innovatie in de landbouw. Aangezien het echter een ander financieringsmechanisme heeft, hebben wij deze bron niet meegenomen in deze controle.
- 19** We evalueerden tien afgeronde projecten in elk POP, waarbij we ons richtten op uiteenlopende omvang en onderwerpen (*figuur 3*). Om inzicht te krijgen in het huidige gebruik van de resultaten en de impact, hebben we 41 projecten ter plaatse bezocht, videoconferenties gehouden voor 26 projecten en controles aan de hand van stukken uitgevoerd voor de resterende drie projecten.

Figuur 3 | Een divers portfolio van zeventig EIP-AGRI-projecten in de geselecteerde lidstaten



Bron: ERK.

- 20** Onze controleaanpak was een combinatie van documentenanalyse, gegevensanalyse en veldwerk. **Figuur 4** laat zien hoe we het bewijs hebben verkregen voor onze bevindingen.

Figuur 4 | Onze controleaanpak: uitgevoerde werkzaamheden



Bron: ERK.

Bijlage II — Hoe we hebben beoordeeld of projecten tot innovatie hebben geleid

Leidende definitie: Innovatie in de landbouw is een idee (een nieuw product, een nieuwe dienst, een nieuw productieproces of een nieuwe manier om zaken te organiseren) dat met succes in de praktijk wordt gebracht, nuttig blijkt en op grote schaal wordt toegepast¹. Op basis van deze leidende definitie hebben we onze beoordelingscriteria als volgt opgesteld:

Criterium	Score
Was het een nieuw of een bestaand idee dat voor het eerst in een specifieke context werd gebruikt?	2 punten als bij het project een werkelijk nieuw idee werd verkend 1 punt als bij het project een bestaand idee werd verkend, maar dit voor het eerst in een specifieke context werd gebruikt 0 punten als bij het project gebruik werd gemaakt van een bestaand idee zonder het aan een nieuwe context aan te passen
Is het idee in de praktijk gebracht?	1 punt voor de praktische uitvoering van het idee binnen of als resultaat van het project 0 punten als het project alleen theoretische en geen praktijkgerichte oplossingen leverde (wetenschappelijke documenten, theoretische modellen enz.)
Is het idee nuttig gebleken?	2 punten als de innovatie die in het kader van het project is gecreëerd momenteel wordt gebruikt, en ten minste door het OG-lid/de OG-leden 1 punt als de innovatie momenteel niet wordt gebruikt, maar na afloop van het project verder werd ontwikkeld om het in de toekomst nuttig te maken 0 punten als de resultaten van het project momenteel op geen enkele manier worden gebruikt

¹ Europese Commissie, [richtsnoeren voor gegevens over operationele groepen in het kader van het Europees Innovatiepartnerschap \(EIP\)](#), oktober 2023.

Wordt de innovatie op grote schaal toegepast?	2 punten als de innovatie momenteel buiten de OG wordt gebruikt 1 punt als de innovatie momenteel niet wordt gebruikt, maar de resultaten op zodanige wijze zijn verspreid dat ze in de toekomst nog kunnen worden gebruikt, bv. als geleerde lessen 0 punten als de innovatie niet buiten de OG wordt gebruikt en de OG geen substantiële resultaten van het project heeft verspreid
Totale score	= (behaalde punten ÷ 7) × 100 %

Op basis van het puntensysteem maakt onze beoordeling een onderscheid tussen vier niveaus van kwaliteit van de innovatie.

Minder dan 25 %	25 % tot 49 %	50 % tot 75 %	Meer dan 75 %
Geen/marginale innovatie	Innovatie op lager niveau	Innovatie op gematigd niveau	Innovatie op hoger niveau

Bijlage III — Link naar details van de beoordeling van zeventig projecten in de steekproef en de correlatieanalyse, beschikbaar op het opendataplatform van de ERK

Deze bijlage bevat (een) link(s) naar de documenten die beschikbaar zijn gesteld op het opendataplatform van de ERK.

Afkortingen

Afkorting	Definitie/verklaring
DG AGRI	directoraat-generaal Landbouw en Plattelandsontwikkeling
EIP-AGRI	Europees Innovatiepartnerschap voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw
GLB	gemeenschappelijk landbouwbeleid
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OG	operationele groep
POP	programma voor plattelandsontwikkeling

Verklarende woordenlijst

Term	Definitie/verklaring
Buitenkanseffect	Situatie waarin een door de EU gefinancierde activiteit ook zou zijn doorgegaan zonder dat overheidssteun werd ontvangen.
EIP-netwerk van de EU	De EU-structuur die de Commissie voor het GLB 2014-2022 heeft opgezet om de vorming van netwerken van operationele groepen, adviesdiensten en onderzoekers te vergemakkelijken, om te voorzien in een helpdeskfunctie voor het EIP-AGRI en om de resultaten van EIP-AGRI-projecten te verspreiden. Is samengevoegd tot het GLB-netwerk van de EU voor het GLB 2023-2027.
Kapitaalinvestering	Geld dat wordt besteed aan gebouwen, uitrusting of andere materiële of immateriële activa om operationele doelstellingen op langere termijn te bevorderen.
Operationele groep	Groep bestaande uit belanghebbenden in de landbouw- en levensmiddelensector, zoals landbouwers, onderzoekers, adviseurs en bedrijven, ter verwezenlijking van de EIP-AGRI-doelstellingen om praktische bottom-upinnovatie te bevorderen door gezamenlijk een innovatief project te plannen en uit te voeren.
programma voor plattelandsontwikkeling	Reeks nationale of regionale meerjarige doelstellingen en acties, goedgekeurd door de Commissie, voor de uitvoering van het EU-beleid voor plattelandsontwikkeling.
Toegepast onderzoek	Oorspronkelijk onderzoek om nieuwe kennis te verwerven die een specifiek, praktisch doel dient, zoals het oplossen van een reëel probleem of het verbeteren van bestaande producten, processen of systemen.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2026-09>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2026-09>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's, of van beheerskwesaties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de doelmatigheid of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen alsook de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd verricht door controlekamer I "Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen", die onder leiding staat van ERK-lid Joëlle Elvinger. De controle werd geleid door ERK-lid João Leão, ondersteund door Paula Betencourt, kabinetschef, en Sofia Batalha, kabinetsattaché; James McQuade, hoofdmanager; Grzegorz Grajdura, taakleider; Mihaela Vacarasu, plaatsvervangend taakleider; Jonas Kathage, Monika Gruszczyńska-Jasińska, Di Hai, Marie Elgersma en Rafał Czarnecki, auditors. Laura McMillan verleende taalkundige ondersteuning. Alexandra Mazilu verleende grafische ondersteuning.



Van links naar rechts: Paula Betencourt, Grzegorz Grajdura, Di Hai, João Leão, James McQuade, Monika Gruszczyńska-Jasińska.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2026

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt daarom dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen.

Kader 5 — afbeelding: © Wrocław University of Environmental and Life Sciences.

Foto op de omslag: © Budimir Jevtic — stock.adobe.com.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam “europa.eu” bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

HTML	ISBN 978-92-849-6465-9	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/8818920	QJ-01-25-067-NL-Q
PDF	ISBN 978-92-849-6466-6	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/8311706	QJ-01-25-067-NL-N

CITEERWIJZE

Europese Rekenkamer, [Speciaal verslag 09/2026](#) “Europees innovatiepartnerschap in het gemeenschappelijk landbouwbeleid — Een essentieel innovatie-instrument in de EU-landbouw waarvan het potentieel niet volledig wordt benut”, Bureau voor publicaties van de Europese Unie, 2026.

Het Europees Innovatiepartnerschap voor productiviteit en duurzaamheid in de landbouw is een belangrijk beleidsinstrument dat bedoeld is om op samenwerking gebaseerde bottom-upinnovatie te bevorderen. Wij hebben beoordeeld of het innovatiepartnerschap in het gemeenschappelijk landbouwbeleid doeltreffend heeft bijgedragen aan innovatie in de EU-landbouw. We hebben geconstateerd dat het partnerschap zijn potentieel niet volledig benut vanwege onvoldoende aandacht voor de behoeften van landbouwers, een selectieproces waarin geen prioriteit werd gegeven aan projecten met innovatiepotentieel, en een gebrek aan verspreiding van projectresultaten. Om deze tekortkomingen aan te pakken, bevelen we aan om de aandacht van het partnerschap voor de innovatiebehoeften van landbouwers te vergroten, de procedures voor projectselectie te versterken en de verspreiding van resultaten te verbeteren.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/contact
Website: eca.europa.eu
Social media: @EUauditors