

De Minister van Economische Zaken
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

De Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

De Staatssecretaris Rechtsbescherming
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

Datum
7 november 2024

Onderwerp
3^e advies toezichtsstructuur AI-verordening

Geachte heer Beljaarts, heer Szabó en heer Struycken,

1. De onlangs in werking getreden AI-verordening 2024/1689 vereist dat er op nationaal niveau een toezichtstructuur wordt ingericht. In dit verband zijn de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) - als voorzitter van de Werkgroep Toezicht op AI - en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) - als coördinerend algoritmetoezichthouder - gevraagd om gezamenlijk met een advies te komen over de wijze waarop het toezicht op de AI-verordening op een effectieve manier ingericht kan worden. Het voorstel is erop gericht om de complexiteit van de AI-verordening in de gezamenlijkheid van de toezichthouders op te lossen en niet te exporteren naar de ondertoezichtgestelden.

2. Op 7 november 2023 en 16 mei 2024 is respectievelijk ons eerste en tweede tussenadvies verstuurd aan de minister van Economische Zaken en Klimaat, de Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering en de minister voor Rechtsbescherming. Deze adviezen zijn besproken op 1 december 2023 en 16 mei 2024. De toezichthouders hebben de wenselijke toezichtstructuur verder uitgewerkt in dit derde en laatste advies.

3. De aanbevelingen en aandachtspunten in deze brief zijn wederom het resultaat van een intensieve en unieke samenwerking met vele betrokken toezichthouders die gezamenlijk zullen moeten toezien op hetzelfde wettelijke kader. Met de totstandkoming van dit advies hebben toezichthouders een stevige basis gelegd voor de verdere samenwerking en afstemming die ook nodig is voor de (voorbereiding op het) toekomstige AI-toezicht. Dit advies is het resultaat van diverse workshops, kennissessies, uitwisseling van nota's en andere vormen van uitwisseling tussen de verschillende toezichthouders. Ook is er door directeuren en bestuurders met regelmaat over de nieuwe toezichtstructuur gesproken en afgestemd. Daarmee is, op alle niveaus, een steviger netwerk ontstaan van AI-toezichthouders en vormt zich een

Datum

7 november 2024

coöperatieve toezichtscultuur die nodig is om straks gezamenlijk toezicht te kunnen houden op de ontwikkeling en inzet van AI en de AI-verordening in het bijzonder.

4. Bestuurlijk is met dit advies ingestemd in de Inspectieraad op 8 oktober 2024 en in de Algoritme & AI-Kamer van het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouder (SDT) op 17 oktober 2024. Het eindadvies adresseert op hoofdlijnen de verdeling van de benodigde rollen, taken en bevoegdheden om een stevige basis te geven voor de nationale implementatiewetgeving én om als basis te dienen voor de parallel daaraan uit te voeren voorbereidingen bij de individuele toezichthouders en in gezamenlijkheid met de daarbij noodzakelijk beschikbaar te stellen middelen. Deze parallelle uitwerking is noodzakelijk omdat de AI-verordening reeds van kracht is en fatale termijnen kent.

5. Allereerst bieden we u een overzicht van onze belangrijkste eerdere bevindingen, daarnaast brengen we u met deze brief op de hoogte van de aanbevelingen van de toezichthouders over de onderstaande onderwerpen. Dit advies is daarom als volgt gestructureerd: (1) overzicht relevante eerdere bevindingen; (2) inrichting van het toezicht op Bijlage I; (3) aanmelding van conformiteitsbeoordelingsinstanties; (4); toezicht op GPAI; (5) toezicht op transparantievereisten (art. 50); (6) nationale governance en samenwerking; (7) Europese vertegenwoordiging; (8) prioriteiten en openstaande punten; (9) vervolg.

1. Overzicht relevante eerdere bevindingen

6. In de eerste twee adviezen van de toezichthouders stelden we een aantal zaken vast die ook van belang zijn voor het vervolg van het adviseringstraject en dit laatste advies dat nu voorligt. Deze adviezen zijn opgenomen in bijlage 1 (1^e advies) en bijlage 2 (2^e advies). Het gaat daarbij samenvattend om de volgende bevindingen:

- **De AI-verordening vergt dat verschillende toezichthouders in het toezichtstelsel, waaronder de aan te wijzen markttoezichtautoriteiten, de te identificeren grondrechttoezichthouders en de bestaande sectorale- en domeinspecifieke toezichthouders zo goed mogelijk in positie worden gebracht.** Immers, de AI-verordening vergt dat er een toezichtsstructuur wordt gecreëerd waarbij het uitgangspunt is om de publieke belangen die gemoeid zijn met de AI-verordening – in het bijzonder de gezondheid, veiligheid en bescherming van grondrechten – zo effectief en efficiënt mogelijk te beschermen.¹

¹ Het begrip ‘**sector- of domeinspecifieke toezichthouders**’ wordt gebruikt om te verwijzen naar toezichthouders die actief zijn in een bepaalde sector (van de markt) of een bepaald domein en die vanuit bestaand(e) mandaat, taken en bevoegdheden toezicht houden op AI. Met het gebruik van het begrip ‘**markttoezichtautoriteit**’ wordt aangesloten bij de terminologie die wordt gebruikt in de AI-verordening, i.h.b. artikel 3, punt 26 waar dit begrip wordt gedefinieerd. De markttoezichtautoriteit is de autoriteit ‘die de activiteiten verricht en maatregelen neemt als bedoeld in Verordening (EU) 2019/1020.’ Het begrip ‘**grondrechttoezichthouder**’ wordt gebruikt om te verwijzen naar de ‘autoriteiten voor de bescherming van grondrechten’ die in artikel 77 en considerans 157, waar deze worden omschreven als ‘nationale overheidsinstanties of -organen die toezicht houden op de toepassing van het Unierecht voor de bescherming van de grondrechten, met inbegrip van instanties voor gelijke behandeling en gegevensbeschermingsautoriteiten.’

- **Bij de toewijzing van nieuwe taken aan toezichthouders geldt dat deze alleen kunnen worden opgepakt indien daarvoor voldoende middelen en capaciteit beschikbaar zijn.** Dit geldt nadrukkelijk ook voor de rol van betrokken sector- of domeinspecifieke toezichthouders die geen markttoezichtautoriteiten of grondrechtentoezichthouders zullen zijn.
- **Bij de inrichting van het toezicht op de AI-systemen genoemd in Bijlage III en de verboden AI systemen wordt aanbevolen een stelsel te creëren van markttoezichtautoriteiten die in het markttoezicht nauw en complementair samenwerken met sector- en domeinspecifieke toezichthouders en grondrechtentoezichthouders (en vice versa).** De AP, de DNB en de AFM zouden in dat stelsel als nieuwe markttoezichtautoriteiten aangewezen moeten worden, maar werken daarbij nauw samen met de relevante sector- en domeinspecifieke toezichthouders en grondrechtentoezichthouders. De mogelijkheid om als verschillende toezichthouders informatie te kunnen delen is daarvoor cruciaal.
- **Bij het uitdenken van de toezichtsstructuur moet zoveel mogelijk aansluiting worden gezocht bij bestaande doelen, rollen, mandaten, en bevoegdheden van de sector- en domeinspecifieke toezichthouders.** Uit een gezamenlijke analyse van de toezichthouders blijkt tegelijkertijd dat voor het toezicht op Bijlage III en de verboden niet iedere sector- en domeintoezichthouder met raakvlak met de toepassingsgebieden als markttoezichtautoriteit geëquipeerd kan worden. Of er blijkt dat aanwijzing van deze toezichthouders juist niet goed aansluit bij de bestaande rol en doelstellingen van toezichthouders. Hierbij spelen overwegingen een rol omtrent de breedte van het toezicht dat de AI-verordening vergt (de gehele keten van aanbieder naar gebruiksverantwoordelijken), het soort toezicht (producttoezicht), en de breedte en de aard van de risico's en incidenten waarop in deze verordening wordt toegezien. Er wordt daarom geadviseerd om voor Bijlage III en de verboden een beperkt aantal markttoezichtautoriteiten aan te wijzen (AP, RDI/ILT, DNB en AFM) die samenwerken met sector- en domeinspecifieke toezichthouders. Het gaat daarbij in ieder geval om de Inspectie op het Onderwijs, IBTD, Arbeidsinspectie, AFM, DNB, IGJ, IJenV en ACM.
- **Van groot belang voor het slagen van de voorgestelde toezichtsstructuur is dat de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken sector- en domeinspecifieke toezichthouders moeten worden versterkt door het markttoezicht op de AI-verordening en daardoor niet mogen worden aangetast.** Dat vergt nauwe samenwerking tussen enerzijds het bestaande sector- en domeintoezicht, van waaruit aanvullend toezicht wordt gehouden op de (uitwerkingen) van AI, en anderzijds het te organiseren markttoezicht op de AI-verordening. Sector- en domeinspecifieke toezichthouders moeten inspraak kunnen hebben op de bepaling van speerpunten in het markttoezicht, het signaleren van risico's en effecten van AI-gebruik, en het identificeren van relevante ontwikkelingen en trends om onbedoelde extra risico's te voorkomen.
- **Een dergelijke samenwerking is alleen mogelijk als er afdoende en duidelijke wettelijke grondslagen zijn voor informatie-uitwisseling, er een governancestructuur is voor het samenwerkende toezicht en er aanvullende middelen beschikbaar worden gesteld voor de sector- en domeintoezichthouders.²** Dit derde advies werkt dit aandachtspunt verder uit.

² Dit geldt uiteraard ook voor de grondrechtentoezichthouders, maar deze uitgangspunten volgen direct uit de AI-verordening en behoeven daarom geen afzonderlijke aandacht.

- **De toezichthouders adviseren dat in ieder geval het CRM en de AP voor de AI-verordening worden geïdentificeerd als toezichthouders die toezien op de nakoming van verplichtingen krachtens Unierecht ter bescherming van grondrechten vanwege hun toezicht op basis van andere Unierechtelijke kaders.**³ Het College zou aangemerkt moeten worden in zijn hoedanigheid als toezichthouder op de fundamentele rechten in brede zin, waaronder begrepen het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie. De AP zou aangemerkt moeten worden in haar hoedanigheid als toezichthouder op het gegevensbeschermingsrecht.⁴ Deze toezichthouders krijgen zo specifieke bevoegdheden en zullen ook effectief kunnen participeren in het markttoezicht.

2. Inrichting toezicht hoog-risico AI-systemen op basis van Bijlage I

7. In deze paragraaf wordt ingegaan op de verantwoordelijkheden van de bestaande markttoezichthouders en de rol van conformiteitsbeoordelingsinstanties voor het toezicht op de AI-systemen die een hoog risico vormen op grond van Bijlage I van de AI-verordening. Daarnaast wordt ingegaan op de onderlinge samenwerking die tussen de markttoezichthouders moet plaatsvinden en wordt een voorstel gedaan om de RDI, ten aanzien van Bijlage I, als coördinerende markttoezichthouder aan te wijzen.

8. Er zijn al markttoezichtautoriteiten belast met toezicht op bestaande productregelgeving. In de onderstaande tabel zijn de verantwoordelijke markttoezichtautoriteiten opgenomen die toezicht houden op bestaande productregelgeving die betrekking heeft op de productgroepen genoemd in Bijlage I. Daarnaast is een kolom opgenomen met de voorgestelde toezichthouders met productgroepen waar zich AI in bevindt, zoals opgenomen in de regeling in Bijlage I.

9. Bijlage I B wordt geëvalueerd door de Europese Commissie en is nu nog niet van toepassing. Deze bijlage bevat 8 regelingen gericht op o.a. verkeersproducten, het spoor en de luchtvaart. Indien deze bijlage van kracht wordt, is de ILT beoogd toezichthouder voor het overgrote deel van de regelingen (uitgezonderd onderdeel 13 gericht op beveiliging burgerluchtvaart).⁵

³ Eind september 2024 heeft de Europese Commissie lidstaten voorzien van een interpretatieve toelichting ter ondersteuning van naleving van artikel 77, 2^e lid van de AI-verordening. Deze interpretatieve toelichting was niet beschikbaar ten tijde van het opstellen van dit advies en is derhalve nog niet meegenomen.

⁴ De verwerking van persoonsgegevens is inmiddels zo goed als geheel binnen de werkingssfeer van het EU-recht gebracht. Het hele Handvest is dan ook van toepassing. Dat betekent dat de AP als gegevensbeschermingstoezichthouder ook nu al kan handhaven zodra het verwerken van persoonsgegevens leidt tot schending van een of meer grondrechten in het Handvest, zoals de non-discriminatiebepaling, de bescherming van kinderen of de toegang tot een onafhankelijke rechter.

⁵ Zie artikelen 2, tweede lid en 112, twaalfde lid, van de AI-verordening.

Regelingen		Bestaande markttoezichtautoriteit	Voorgestelde markttoezichtautoriteiten
<u>BIJLAGE IA</u>		Gezamenlijk: - Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) - Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) - Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA) - Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) - Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (IGJ)	Gezamenlijk: - NVWA - ILT - NLA - RDI - IGJ
1	Machinerichtlijn*	NVWA (consumenten) + NLA (professioneel)	NVWA (consumenten) + NLA (professioneel)
2	Speelgoed	NVWA	NVWA
3	Pleziervaartuigen en waterscooters	ILT	ILT
4	Liften en veiligheidscomponenten van liften	NLA	NLA
5	Explosieveilig materieel	NLA	NLA
6	Radioapparatuur	RDI	RDI
7	Drukapparatuur	NLA	NLA
8	Kabelbaaninstallaties	ILT	ILT
9	Persoonlijke beschermingsmiddelen*	NVWA (consumenten) + NLA (professioneel)	NVWA (consumenten) + NLA (professioneel)
10	Gasinstallaties	NVWA	NVWA
11	Medische hulpmiddelen	IGJ	IGJ
12	Medische hulpmiddelen voor in-vitrodiagnostiek)	IGJ	IGJ
<u>BIJLAGE IB</u>			
	Alle in IB genoemde regelingen.	ILT	ILT

* Ten algemene geldt dat per toezichtscasus niet altijd helder is wat de exacte verdeling zal zijn tussen toezichthouders onder de hierboven genoemde verordeningen. Dat geldt met name ten opzichte van de genoemde verordeningen met een *. Deze voorstellen zien dan ook slechts op het geven van een formele beslissingsbevoegdheid op een bepaald gebied aan een markttoezichthouder die grosso modo het dichtst bij de bestaande toezichtstaak ligt.

Bijvoorbeeld: Machines die bestemd zijn voor beroepsmatige toepassing vallen onder de NLA. Indien het falen van AI in dergelijke machines onveilige levensmiddelen (NVWA) oplevert, is het nog niet helder wie precies de verantwoordelijke toezichthouder is voor bijvoorbeeld de Machinerichtlijn (regeling 1).

10. De bepaling van benodigde capaciteit voor toezicht op Bijlage I vergt nadere analyse. Bijlage I bevat verschillende vormen van productregelgeving met ook steeds andersoortige marktdeelnemers. In de sectorale productwetgeving genoemd in Bijlage I worden andere termen gebruikt voor marktdeelnemers waarop het toezicht zich richt. Die terminologie uit de productregelgeving van Bijlage I overlapt niet altijd met die in de AI-verordening. Daardoor is het niet duidelijk hoeveel actoren er precies in de keten zitten voor een bepaalde sectorale toezichthouder en daarmee hoe omvangrijk de taak voor toezicht precies zal worden op grond van Bijlage I in relatie tot de sectorale productregelgeving. Dat is een ontwikkelvraagstuk dat nader uitgewerkt zal moeten worden. De uitwerking van dat punt gaat immers ook om de vraag hoeveel aanvullende capaciteit nodig is.

11. Alle markttoezichtautoriteiten voor Bijlage I zullen bepaalde basiskennis nodig hebben voor het toezicht op de AI-verordening. Deze toezichthouders moeten ook kunnen terugvallen op de RDI voor specialistische AI-kennis. Zie daarover ook het eerste en tweede tussenadvies. De mate waaraan daaraan behoefte is zal verschillen van toezichthouder tot toezichthouder. Dit advies heeft daarom alleen betrekking op de aanwijzing van rollen en taken, maar moet niet opgevat worden als een concrete uitwerking van de benodigde capaciteit en expertise die toezichthouders voor Bijlage I nodig hebben. Dat laatste is iets waar men als gezamenlijke producttoezichthouders nog over verder wil praten.

12. Evident is dan ook dat alle markttoezichtautoriteiten middelen nodig hebben om het benodigde kennisniveau op te bouwen en/of uit te breiden. Om dit goed te laten werken is het uitgangspunt dat iedere markttoezichtautoriteit over voldoende kennis moet beschikken om de impact van AI in het eigen domein te kunnen beoordelen; daar ligt immers ook al de verantwoordelijkheid voor de sectorspecifieke productgroepen. Zoals hiervoor reeds benoemd, zal de uitwerking van dit kennis-aspect nog nader moeten worden ingevuld ná oplevering van dit advies.

13. Het kan daarna echter nog steeds zo zijn dat een markttoezichtautoriteit onvoldoende kennis over AI (in relatie tot specifieke eisen in de AI-verordening) in de eigen organisatie heeft of dat het niet efficiënt is om die diepgaande kennis alsnog te verwerven, om effectief toezicht te kunnen houden. In dat geval is het dan aan de RDI om hierin ondersteuning te bieden. De RDI zal ook een signalerende en agenderende functie hebben, voor kwesties die gezamenlijk onder Bijlage I moeten worden opgepakt of die anders door niemand worden opgepakt.

14. De ondersteuning van RDI in het markttoezicht voor Bijlage I kan zodoende uit het volgende bestaan:

- Coördinatie in de zin van afstemming tussen de verschillende toezichthouders (niets tussen wal en schip laten vallen, leren van elkaars aanpak, onduidelijkheden weghalen).
- Coördineren c.q. oppakken van toezichthouder - overstijgende vraagstukken en aanmeldingen (conformiteitsbeoordelingsinstanties).
- Verantwoordelijkheid voor verzamelen informatie en opstellen rapportages op grond van de AI-verordening in Europees verband, waar nodig in samenwerking met de AP. Bijvoorbeeld terugkoppelingen o.g.v. kwesties onder Bijlage I aan de Europese Commissie.
- Generieke kennis en expertise opbouwen t.b.v. de andere markttoezichtautoriteiten, om te ondersteunen op complexere technische vraagstukken over AI.

15. In het geval het toezicht op een AI-systeem zich niet beperkt tot een enkel domein van een van de bestaande markttoezichtautoriteiten, dan is RDI verantwoordelijk om dit op te pakken en zal RDI hiertoe de bevoegdheid moeten krijgen. Een deel van de gebruikte AI-systemen die hoog risico zijn, zullen breder gebruik kennen dan binnen één regeling of domein. In dat geval zal de RDI, in samenspraak met betrokken markttoezichtautoriteiten dit oppakken. Mogelijk kan RDI de handhaving zelf doen of mede door andere markttoezichtautoriteiten. Dit vergt nadere uitwerking.

3. Aanmelding van conformiteitsbeoordelingsinstanties

16. Voortbouwend op het uitgangspunt in het eerste tussenadvies over het toezicht op de AI, zouden de formele bevoegdheden van de bestaande aanmeldende autoriteiten voor de sectorspecifieke productwetgeving in stand moeten blijven. Voor veel AI-systemen onder Bijlage I zullen er conformiteitsbeoordelingen uitgevoerd moeten worden voordat de producten op de markt mogen komen of in gebruik genomen mogen worden. Dit wordt gedaan door conformiteitsbeoordelingsinstanties (CBI's). Die CBI's worden aangewezen door aanmeldende autoriteit(en). Op dit moment ligt de verantwoordelijkheid voor de aanwijzing van conformiteitsbeoordelingsinstanties voor de regelingen genoemd in Bijlage I bij de markttoezichtautoriteiten of de verantwoordelijk ministeries (al naar gelang deze taak is gemandateerd of niet).

17. Geadviseerd wordt om de rol van de aanmeldende autoriteit(en) te houden zoals deze nu ook al geldt voor de toewijzingen en het toezicht op de regelgeving in Bijlage I (zie ook tabel hieronder). Dit kan vervolgens doorgetrokken worden onder de AI-verordening in het geval een CBI een uitbreiding voor de AI-verordening wil op de bestaande aanwijzing, of wanneer een CBI, ten behoeve van de AI-verordening, nieuw aangewezen wil worden voor één van de bestaande regelingen in Bijlage I. De verantwoordelijkheid voor de aanwijzing wordt dus decentraal belegd. Daarnaast is het mogelijk dat een CBI ook alleen aangewezen wordt voor de conformiteitsbeoordeling op grond van de AI-verordening. Mocht dat zich voordoen dan wordt voorgesteld de aanwijzingsbevoegdheid te beleggen bij de coördinerende markttoezichthouder voor Bijlage I (de RDI).

18. Daarnaast is er wel een noodzaak tot centralisatie van (een deel van) de benodigde kennis om tot aanwijzing van een CBI te komen. Zoals hiervoor benoemd, wordt geadviseerd de RDI daar een bezemfunctie te geven. Het voorstel is dat de RDI generiek ondersteunt bij de aspecten voor aanwijzing van CBI's waar dat niet specifiek door een markttoezichtautoriteit al wordt gedaan en wanneer er een overkoepelende actie noodzakelijk is. Bijvoorbeeld het bevorderen van harmonisatie van de verschillende Bijlage I-beoordelingen, maar ook in de terugkoppeling naar Europese instanties. Hoe deze uitwerking en ondersteuning verder precies zal plaatsvinden is iets wat door de verschillende Bijlage I-toezichthouders nader uitgewerkt zal moeten worden.

19. De toezichthouders adviseren, in de kern, dat de aanmeldende autoriteit voor CBI's hetzelfde zou moeten blijven. Daarmee komt, in lijn met de voorwaarden die gesteld worden aan aanmeldende autoriteiten, het beeld er als volgt uit te zien:

Verordening of richtlijn op het terrein van:		Aanmeldende autoriteit (en adviseur):	Aanvullende adviseur t.b.v. AI-verordening
1	ILT	ILT (c.q. M-I&M?)	RDI
2	NVWA	Min VWS	RDI
3	IGJ	Min VWS	IGJ
4	RDI	RDI	RDI
5	NLA	NLA	RDI

NB: De AI-verordening biedt ruimte om de Raad voor Accreditatie (RvA) de beoordeling en het toezicht op bepaalde onderdelen van Bijlage I uit te laten voeren. Mocht een hierboven genoemde aanmeldende autoriteit wensen om daarvan gebruik te maken, dan bestaat dus die mogelijkheid naast de formele bevoegdheid van de aanmeldende autoriteit zelf. De taak kan dus zowel zelf uitgevoerd worden, uitbesteed worden aan de RvA, maar ook op advisering van de RvA gedaan worden.

Of en wanneer ondersteuning van de RDI gewenst is, zal mede afhangen van de wijze waarop de controle van een CBI plaats gaat vinden, de behoefte van de markttoezichtautoriteit en de beschikbaarheid van capaciteit door de RDI.

20. In het geval een aanwijzing zich niet beperkt tot een enkel domein van een van de bestaande markttoezichtautoriteiten of buiten de scope van Bijlage I valt, dan zou RDI verantwoordelijk moeten zijn om dit op te pakken en zal RDI hiertoe de bevoegdheid moeten krijgen. Een deel van de aanvragen van CBI's zullen om bredere aanwijzing vragen dan slechts binnen één regeling of domein en wellicht een aanvraag voor breder dan alleen Bijlage I betreffen. In dat geval zal de RDI, in samenspraak met betrokken markttoezichtautoriteiten dit oppakken. Mogelijk kan RDI deze aanwijzing zelf doen of deels mede door andere bevoegde aanwijzende autoriteiten. Dit wordt nader uitgewerkt.

21. De toezichthouders adviseren de RDI een coördinerende rol te geven met betrekking tot overkoepelende vraagstukken en aanmeldingen. Dit betreft de centrale coördinatie van de advisering over de aanwijzing van conformiteitsbeoordelingsinstanties, aangezien een uniforme aanpak noodzakelijk is.

4. Toezicht op GPAI

22. Hoewel de taak voor toezicht op general purpose AI (GPAI) modellen bij de AI-Office ligt, zal het toezicht op de AI systemen waarin deze modellen zijn geïntegreerd in veel gevallen bij de nationale markttoezichtautoriteiten liggen.⁶ Toezicht op GPAI zal in praktijk dus een aangelegenheid zijn voor zowel de AI Office als de nationale toezichthouders. Volgens de toezichthouders spelen nationale

⁶ Artikel 88 en considerans 161 van de AI-verordening. Zie ook artikel 75 en 101 van de AI-verordening. De AI Office kan ook als markttoezichtautoriteit optreden voor AI systemen waarin GPAI is geïntegreerd en het om dezelfde aanbieder gaat, maar dat zal vaak ook niet het geval zijn.

markttoezichtautoriteiten een belangrijke rol in het toezicht op GPAI. Dat komt omdat GPAI-modellen vaak de basis vormen voor het (door)ontwikkelen van (hoog risico) AI-systemen en omdat de verplichtingen voor de aanbieders van zowel modellen en de systemen dus ook in samenhang moeten worden gelezen en getoetst. Uit de verordening volgt daarbij ook dat de markttoezichtautoriteiten in bovenstaande gevallen bevoegdheden krijgen om samen te werken met de AI Office doordat ze informatieverzoeken kunnen doen over GPAI-modellen en de AI Office kunnen verzoeken een onderzoek te doen naar de naleving van de verplichtingen voor GPAI-modellen. Dat er een belangrijke rol is voor nationale markttoezichtautoriteiten geldt des te meer wanneer het gaat om AI systemen en/of GPAI-modellen die worden vrijgegeven onder gratis en open source licenties, omdat de AI Office in sommige gevallen op de achterliggende open source-modellen maar beperkt of geen toezicht kan houden.⁷ Aan het toezicht van de AI Office zit dus zowel een juridische grens (de scope van open source-modellen), als een kwantitatieve grens (in de praktijk worden nu al talloze GPAI-modellen aangeboden) waardoor niet elk GPAI-model te toetsen is.⁸

23. Door samenwerking tussen de AI Office en de nationale markttoezichtautoriteiten kan de expertise en kennis van de nationale markttoezichtautoriteit optimaal worden benut en kan er worden voortgebouwd op de relaties met en kennis van ondertoezichtgestelden. De markttoezichtautoriteiten en de AI Office kunnen er gezamenlijk aan bijdragen dat er toezicht wordt gehouden op de hele waardeketen van model-aanbieders, naar *downstream*-aanbieders en gebruikers van (hoog risico) AI-systemen.

24. Effectief toezicht op (de toepassing van) GPAI-modellen vergt dat markttoezichtautoriteiten expertise opbouwen over GPAI-technologie. Omdat GPAI(-modellen) in de praktijk een grote rol spelen bij de (door)ontwikkeling van AI-systemen, is het onontkoombaar dat er voor goed toezicht op AI-systemen ook kennis en expertise opgebouwd moet worden over de werking van, en de juridische regels voor GPAI(-modellen). Dat stelt markttoezichtautoriteiten in staat om toe te zien op AI-systemen waarin GPAI-modellen zijn geïntegreerd. Uit oogpunt van efficiënt en effectief toezicht, stellen de toezichthouders voor om in de opbouw van die expertise de RDI en AP een coördinerende rol te geven. Beide toezichthouders kunnen dan andere markttoezichtautoriteiten ondersteunen als zij in hun toezicht te maken krijgen met GPAI en ervoor zorgen dat de kennis over GPAI in het markttoezicht onderling wordt gedeeld, maar ook dat specifieke expertise- en kennisopbouw met betrekking tot GPAI in de sectoren en domeinen wordt ontsloten en beschikbaar wordt voor andere markttoezichtautoriteiten. De precieze vorm van deze coördinatie zal door AP en RDI nog uitgewerkt moeten worden. Dit zou kunnen bestaan in een gezamenlijke coördinatie, of op een verdeling van coördinerende rollen op verschillende onderwerpen (denk aan Bijlage I, Bijlage III), of een tussenvorm.

25. Bij het toezicht op GPAI is een systemisch (*safety*) perspectief op de technische, maatschappelijke en grondrechtenrisico's essentieel. Bij het identificeren en tegengaan van systeemrisico's is een nationaal perspectief van belang omdat op dat niveau de effecten van de integratie van GPAI het eerst worden gevoeld, en kunnen worden opgemerkt en onderzocht. De nationale toezichthouders zijn goed gepositioneerd om zicht te houden op hoe GPAI-modellen in de praktijk uitwerken en daarmee dus ook om systeemrisico's in kaart te brengen. Het in kaart brengen en onderzoeken van systeemrisico's vergt tegelijkertijd overkoepelende beeldvorming en vraagt ook om specifieke expertise-opbouw over

⁷ Zie bijvoorbeeld artikel 2, lid 12, artikel 25, lid 4, artikel 53 lid 2 en artikel 54 lid 6 van de AI-verordening.

⁸ Het gaat hier specifiek om GPAI-modellen, niet per se om GPAI-modellen met een systeemrisico.

Datum

7 november 2024

stysteemrisico's. Het ligt voor de hand om de RDI en de AP, in lijn met voornoemde coördinerende rol, deze expertisetaak te geven en daarbij in het toezicht nadrukkelijk ook de samenwerking te zoeken binnen de AI Board en met de AI Office.

26. Aanvullend op het bovenstaande wordt er in de AI-verordening ook voorzien in een mogelijkheid voor downstream-aanbieders (de aanbieders van AI-systemen die zijn gebouwd op GPAI modellen) om een klacht in te dienen wegens inbreuken op de verordening (waaronder de regels voor GPAI). Het is van belang dat klachten die bij het nationale contactpunt en die van bovenstaand karakter zijn kunnen worden doorverwezen naar de AI Office. De vraag is of hiervoor nationaalrechtelijk een basis voor informatie-uitwisseling met de AI Office nodig is. Dat zou moeten worden uitgezocht door de departementen.

5. Toezicht op transparantievereisten (artikel 50)

27. De AI-verordening stelt in artikel 50 specifieke transparantieverplichtingen voor aanbieders en gebruiksverantwoordelijken van bepaalde AI-systemen. Deze transparantieverplichtingen zijn bedoeld om grip te kunnen houden op de verspreiding van met AI gegenereerde inhoud en om mensen te informeren over de oorsprong van dergelijke inhoud. Artikel 50 bevat ook een transparantieverplichting die ertoe strekt dat mensen worden geïnformeerd dat ze interacteren met een AI-systeem, zoals een chatbot. Tot slot bevat het artikel een verplichting om mensen te informeren over de werking van biometrische systemen.

28. Met betrekking tot het toezicht op de transparantieverplichtingen is van belang dat de verplichtingen ook van toepassing zijn op AI-systemen die geen hoog risico-systemen zijn. Voor AI-systemen die met mensen interacteren (art. 50 lid 1) gaat het bijvoorbeeld ook om aanbieders van chatbots voor burgercommunicatie door overheden. Dat geldt ook voor aanbieders van AI-systemen die synthetische audio-, beeld-, video- of tekstinhoud genereren (art. 50 lid 2). Daarbij gaat het bijvoorbeeld om aanbieders van software die gebruikt wordt om afbeeldingen te genereren, teksten samen te vatten of die antwoorden op vragen genereren. En in het bijzonder ook voor de transparantiebepaling m.b.t. deepfakes (art. 50 lid 3) worden een actor en een systeem geadresseerd die al snel buiten de reikwijdte van Bijlage I of III zouden kunnen vallen. Het gaat dan om de *gebruiksverantwoordelijken* die systemen gebruiken voor het maken van deepfakes, waarbij mensen, gebeurtenissen, plekken, etc. worden nagebootst, en de gebruiksverantwoordelijke in beginsel kenbaar moet maken dat het materiaal gegenereerd is door een AI.

29. Voor het toezicht op de transparantieverplichtingen zijn twee opties denkbaar, waarbij (1) het toezicht zo veel mogelijk wordt geconcentreerd bij één markttoezichtautoriteit, dan wel (2) het toezicht op deze verplichtingen langs de lijnen in Bijlages I en III wordt verdeeld over meerdere markttoezichtautoriteiten. De eerste optie verdient in de visie van de toezichthouders de voorkeur. De inschatting van de toezichthouders is dat een groot deel van de AI-systemen waarop de transparantieverplichtingen van toepassing zijn niet altijd vallen binnen de hoog risico-toepassingsgebieden, dan wel dat zij voor meerdere toepassingsgebieden tegelijkertijd kunnen worden gebruikt. Het gaat daarom voor een belangrijk deel om een andere populatie van aanbieders en gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen dan de populatie waarop markttoezichthouders op grond van Bijlage I en III zullen toezien. Of het gaat juist om aanbieders of gebruiksverantwoordelijken van AI-systemen die vallen onder meerdere van de toepassingsgebieden in Bijlage I of III. Verdeling van markttoezicht langs de lijnen van Bijlages I en III zorgt er dan eigenlijk voor

dat het toezicht onnodig wordt versplinterd en gecompliceerd. Daarnaast is de ratio van de transparantie bepalingen (waarborgen van de integriteit van het vertrouwen in het informatie-ecosysteem en dus het voorkomen misleiding, bedrog, desinformatie, e.d.) en de insteek van de regels (dat mensen worden geïnformeerd), anders dan die van de regels met betrekking tot hoog risico AI-systemen in Bijlages I en III, waarbij het in de kern gaat om risico's voor de gezondheid, veiligheid en grondrechten en het nemen van passende beheersingsmaatregelen. De transparantie verplichtingen zijn daarom zowel qua inhoud als qua toezicht van een andere aard dan het producttoezicht dat moet worden georganiseerd voor hoog risico AI-systemen. Het ligt daarom voor de hand om het toezicht op de transparantie verplichtingen bij een enkele toezichthouder te beleggen in plaats van de verschillende markttoezicht autoriteiten in de verschillende toepassingsgebieden die elkaar kunnen door kruisen en waarbij dan ook een (andere) resttoezichthouder zou moeten worden aangewezen op actoren en AI systemen die voor een belangrijk deel buiten de hoog risico-sfeer vallen. Aanwijzing van één toezichthouder voor de transparantie verplichtingen biedt daarentegen rechtszekerheid aan marktpartijen en zorgt voor een overzichtelijker toezichtsstructuur.

30. De toezichthouders adviseren daarom dat in beginsel de AP aangewezen moeten worden als toezichthouder op de transparantie verplichtingen. Dat toezicht op de transparantie verplichtingen in artikel 50 van de AI-verordening past goed bij het voorziene en coördinerende markttoezicht van de AP. De AP zou dan aangewezen kunnen worden voortbordurend op het advies van de toezichthouders om de AP aan te wijzen als brede markttoezicht autoriteit voor Bijlage III en de rol als coördinerend algoritmetoezichthouder. Daarnaast geldt voor de verplichtingen ten aanzien van het aanbieden van AI-systemen voor emotieherkenning en biometrische categorisering dat zij nauw verband houden met de bescherming die wordt geboden door de AVG en de transparantie verplichtingen die gelden bij de verwerking van persoonsgegevens. Bij de overweging om de rol van markttoezicht autoriteit voor de transparantie verplichtingen centraal bij de AP te beleggen is een argument ook dat voor een deel van dit toezicht regelmatig interactie en afstemming nodig zal zijn met het AI Office. Het AI Office heeft vanuit het kader voor *general purpose AI-modellen* ook een rol als toezichthouder en is bovendien in sommige gevallen ook de bevoegde autoriteit is voor AI-systemen – en dus voor de transparantie verplichtingen die daarvoor gelden – waarin die modellen worden gebruikt.⁹

31. De toezichthouders adviseren om het toezicht op de transparantie verplichtingen in art. 50 leden 1, 2 en 4 met betrekking tot AI-systemen die worden aangeboden of gebruikt door financiële instellingen, de AFM/DNB als toezichthouder aan te wijzen. Dit volgt uit de AI-verordening zelf. Te denken valt aan dienstverlening door of met chat-apps door financiële instellingen, waarop al door AFM/DNB toezicht wordt gehouden als er sprake is van hoog-risico AI-systemen die rechtstreeks verband houden met de verlening van financiële diensten. Zo wordt op dit punt aangesloten bij de verdeling van markttoezicht die door de toezichthouders wordt geadviseerd voor Bijlage III. Tevens wordt, in aanvulling op het tweede tussenadvies, geadviseerd om het toezicht op het verbod op AI-systemen die manipulatieve of uitbuitingspraktijken gebruiken, voor zover het financiële instellingen betreft, neer te leggen bij de AFM.

32. De transparantie verplichtingen met betrekking tot gegenereerde inhoud hebben raakvlakken en overlap met bestaande kaders en toezicht van sectorale- en domeinspecifieke toezichthouders. Effectief toezicht vergt dat de markttoezicht autoriteiten voor alle transparantie verplichtingen nauw samenwerken

⁹ Artikel 75 van de AI-verordening.

en afstemmen met andere relevante toezichthouders en dat zij gezamenlijk bepalen hoe, gegeven verschillende expertises, mandaten en toezichtsinstrumenten, de problematiek met betrekking tot door AI-gegenereerde inhoud en AI-systemen die met mensen interacteren het best kan worden aangepakt. Zo bestaat er raakvlak met het toezicht van de ACM op de Digitaledienstenverordening (DSA) en is de transparantieplichting in de AI-verordening om gegenereerde content als zodanig te markeren een puzzelstuk in de aanpak van bijvoorbeeld desinformatie door platformaanbieders. Verder raken de transparantieplichtingen ook aan bepalingen in het consumentenrecht, bijvoorbeeld als het gaat om directe interactie van een AI-systeem met een consument (bijvoorbeeld recommender AI's, reviews, customer journeys, dark patterns, kliks, tekstingave). Ook bestaat er bijvoorbeeld raakvlak met het toezicht van het CvdM, dat toezicht houdt op onder meer de Mediawet waarin ter uitvoering van de Richtlijn audiovisuele mediadiensten ook bepalingen zijn opgenomen over videoplatformdiensten. Deze dienstverleners moeten bijvoorbeeld stappen nemen om minderjarigen te beschermen en te voorkomen dat inhoud aanzet tot haat. De transparantieplichtingen in de AI-verordening die gelden voor deepfakes kunnen daarop een aanvulling zijn. Het Commissariaat houdt ook toezicht op publieke en commerciële mediadiensten. Het Commissariaat ziet erop toe dat media-aanbod onafhankelijk, toegankelijk, divers en veilig is. Generatieve AI heeft mogelijk invloed op deze waarden. Hierdoor is er mogelijk een overlap met het toezicht op de transparantieplichtingen in de AI-verordening. Om ervoor te zorgen dat problemen met betrekking tot bijvoorbeeld de verspreiding van synthetische media vanuit het toezicht effectief wordt aangepakt, is een nauwe samenwerking vereist met deze toezichthouders. Als laatste zal het ook mogelijk zijn dat de AI systemen waarop de transparantieplichtingen voor gegenereerde inhoud betrekking hebben GPAI-modellen integreren en er dus samenspel is met de regels voor en toezicht op GPAI-modellen. Gezien de rol die de RDI samen met de AP wenst op te pakken bij het toezicht op GPAI, zal de AP ook in deze gevallen nauw met de RDI samenwerken.

6. Nationale governance en samenwerking

33. Voor effectief toezicht op de AI-verordening is een verplichte nationale samenwerkings- en informatieuitwisselingsstructuur nodig. De markttoezichtautoriteiten, de sector- en domeinspecifieke toezichthouders en de grondrechtentoezichthouders staan voor een integraal systeem van toezicht op AI, waarbij beperkte toezichtcapaciteit optimaal wordt aangewend, en zij zullen daarom in het bijzonder aandacht besteden aan de concretisering van deze samenwerking. Daarvoor zijn een wettelijke basis voor het opstellen van een samenwerkingsovereenkomst en proportionele (wettelijke) mogelijkheden tot informatiedeling noodzakelijk. De AP en RDI gaan hierover graag met u in gesprek om deze behoefte nader toe te lichten alsmede over de wijze waarop die wettelijke basis vorm kan krijgen.

34. De regelgeving voor het markttoezicht en de AI-verordening bevatten reeds principes voor de samenwerking en informatieuitwisseling tussen de markttoezichtautoriteiten en grondrechtentoezichthouders. De toezichthouders wensen gezamenlijk met departementen te verkennen in hoeverre de regelgeving voldoende aansluit bij de aanbevelingen van de toezichthouders om tot effectieve samenwerking en passende informatieuitwisseling te komen. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met het bijzondere karakter van de AI-verordening in het markttoezicht en de bijzondere rol en bevoegdheden van bepaalde markttoezichtautoriteiten, zoals die van de AFM en DNB. Dit geldt ook voor de rol van de grondrechtentoezichthouders en de bijzondere rol en bevoegdheden van deze toezichthouders in de AI-verordening. Ook verschillen in het toezicht op Bijlage I en Bijlage III

Datum

7 november 2024

kunnen daarin een rol spelen. Prohibitieve bestaande wettelijke belemmeringen voor effectieve samenwerking en informatieuitwisseling zouden, met inachtneming van die bijzonderheden, zo veel mogelijk weggenomen moeten worden.

35. Voor de samenwerking met de sector- en domeinspecifieke toezichthouders – die een onmisbare rol spelen in het toezicht – moeten aanvullende voorwaarden worden gecreëerd. Deze toezichthouders opereren namelijk niet binnen de formele kaders van de markttoezichtsstructuur die volgt uit de AI-verordening en de daarmee samenhangende Markttoezichtverordening (2019/1020). Voor de samenwerking met sector- en domeinspecifieke toezichthouders, die toezicht zullen houden op AI op basis van bestaande taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, kan daarom waarschijnlijk slechts in beperkte mate worden teruggevallen op de AI-verordening en de Markttoezichtverordening. De samenwerking met deze toezichthouders op het gebied van AI kan dus alleen met een voldoende stevig anker dat de basis geeft voor samenwerking, afspraken over gezamenlijke prioriteitstelling en informatiedeling. Waar het gaat om informatiedeling, moet het bijvoorbeeld mogelijk zijn dat toezichthouders elkaar kunnen informeren over incidenten met AI, signalen kunnen delen over risico's en elkaar op de hoogte kunnen stellen van (lopende) onderzoeken. Toezichthouders moet ook daarover afspraken kunnen maken.

36. De toezichthouders zullen verkennen in hoeverre de huidige overleg- en afstemstructuren passend zijn om effectieve en efficiënte samenwerking tussen de toezichthouders te borgen. Volgend op dit laatste advies en ter voorbereiding op de aanwijzing van toezichthouders ten behoeve van de AI-verordening zullen de toezichthouders die tot op heden betrokken zijn een nieuw traject starten om, onder andere door met casus te oefenen, te komen tot een gezamenlijke vormgeving van de samenwerking waaraan alle betrokken partijen zich kunnen committeren. Hierbij komt onder andere aan de orde wat een passende structuur voor overleg en afstemming is of zou kunnen zijn. Daarbij zal dus ook aandacht worden besteed aan huidige overlegstructuren, zoals het Alliantie-overleg, de Werk- en kerngroep Toezicht op AI, De Inspectieraad en het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouders (SDT) en hoe de uiteindelijke AI-samenwerking zich daartoe verhoudt. Het uitgangspunt dat toezichthouders onderschrijven is dat er een efficiënte overleg- en samenwerkingsvorm komt, die op een zo effectief mogelijk manier voortbouwt op de *best practices* uit de huidige samenwerkingsverbanden op een manier die (1) recht doet aan de specifieke kenmerken van de AI-verordening; in het bijzonder het horizontale karakter van dit nieuwe producttoezicht en (2) tegelijkertijd voorkomt dat er onnodige dubbeling en overlap in toezichtsamwerkingsvormen ontstaat.

37. De toezichthouders adviseren om in de uitvoeringswetgeving een brede wettelijke grondslag te bieden voor het opstellen van een (1) generieke multilaterale samenwerkingsovereenkomst voor AI-toezicht en (2) aanvullende afzonderlijke bilaterale samenwerkingsafspraken tussen toezichthouders. Dat biedt de toezichthouders de mogelijkheid om in detail, in gezamenlijkheid en gegeven ieders onafhankelijke rol, in de loop van de tijd, een integraal systeem van samenwerking bij het toezicht op AI uit te werken. De AP en de RDI zullen dat proces als coördinerende toezichthouders opzetten en faciliteren. Bij het opstellen van een dergelijk stelsel van een multilaterale samenwerkingsovereenkomst met aanvullende bilaterale afspraken geldt het volgende:

- **In een dergelijke samenwerkingsovereenkomst wordt onder andere opgenomen hoe en wanneer men elkaar informeert over bijvoorbeeld incidenten met AI, signalen over risico's en (lopende) onderzoeken.** Ook zal in een samenwerkingsovereenkomst moeten worden opgenomen hoe zal

worden omgegaan met samenloop van bevoegdheden, de interpretatie van begrippen en wederzijdse advisering. Met name de samenloop van bevoegdheden kan spelen tussen markttoezichthouders enerzijds en sectorale en domeinspecifieke toezichthouders anderzijds. Afspraken over samenwerking en informatiedeling kunnen onnodige stapeling van toezichtsinterventies en dubbele informatieverzoeken richting de toezichtondervindende organisaties voorkomen.

- **In onverhoopte omstandigheden kan er tussen toezichthouders een verschil van inzicht zijn over mogelijke interventies in een specifieke casus, bijvoorbeeld wanneer deze verschillende toezichtdomeinen raakt.**¹⁰ De multilaterale samenwerkingsovereenkomst biedt ruimte om ook bepalingen op te nemen over hoe toezichthouders onderling afspreken met deze situaties om te gaan. Dat is des te belangrijker daar waar het toezicht van sectorale toezichthouders zoals de Onderwijsinspectie, Arbeidsinspectie of IJenV overlapt met het markttoezicht (Bijlage III). Afspraken kunnen bijvoorbeeld betrekking hebben op het elkaar tijdig informeren over voorgenomen toezichtsinterventies, afstemming daarover, en de wijze (model) waarop eventuele verschillen van inzicht tussen de toezichthouders onderling worden opgepakt. De wettelijke basis moet rekening houden met de verschillende juridische grondslagen die toezichthouders hebben voor taak en organisatie en de gevolgen die dit heeft voor de wijze waarop verschillen van inzicht tussen toezichthouders kunnen worden opgelost.
- **De multilaterale samenwerkingsovereenkomst kan, naar behoefte van iedere toezichthouder, ook invulling geven aan praktische afspraken.** Bijvoorbeeld op het gebied van financiering, personele inzet, gebruikmaking van elkaars onderzoeksfaciliteiten en andere zaken ten behoeve van onderlinge samenwerking.
- **Het multilaterale karakter maakt dat er met één overeenkomst afspraken tussen meerdere toezichthouders gemaakt kunnen worden.** In lijn met de onafhankelijkheid van individuele toezichtautoriteiten is het aan de toezichthouders hoe de precieze vormgeving van de samenwerkingsovereenkomst beslag krijgt.
- **Maar maatwerk moet ook mogelijk zijn.** Om maatwerk te bieden voor de verhoudingen tussen specifieke individuele toezichthouders, die bijvoorbeeld samenwerken op één specifiek toepassingsgebied van AI waarvoor specifieke afspraken opportuun zijn, kan de multilaterale samenwerkingsovereenkomst gecompliceerd worden met bijbehorende bilaterale samenwerkingsafspraken die complementair zijn en voortbouwen op de multilaterale samenwerkingsovereenkomst. Dat is bijvoorbeeld voorstelbaar als het gaat om de afspraken over afbakening van het toezicht tussen markttoezichtautoriteiten en specifieke sector- of domeinspecifieke toezichthouders (Bijlage III).
- **Het opstellen van een multilaterale samenwerkingsovereenkomst leidt tot een stelsel van afspraken dat zich door de tijd zal ontwikkelen en verder uitgebouwd kan worden.** Het moet ook aansluiten op regels uit de AI-verordening en de toekomstige (Europese) uitwerking daarvan, bijvoorbeeld op het

¹⁰ Een voorbeeld moge dit verduidelijken. Stel dat een bepaald hoog-risico AI-systeem voor het beoordelen van leerlingprestaties gebruikt wordt door vrijwel alle middelbare scholen in Nederland. Op een gegeven moment blijkt dat dit AI-systeem niet aan de producteisen van de AI-verordening voldoet – met als gevolg dat het systeem bijvoorbeeld mogelijk discrimineert en grondrechten schendt. Er komt dan een punt dat de markttoezichthouder bijvoorbeeld de producent kan instrueren een terugroep- en herstelactie te initiëren en tot die tijd de verkoop en gebruik van het AI-systeem aan banden te leggen. Dit kan ingrijpende gevolgen hebben voor het onderwijs op middelbare scholen, doordat deze vanaf dat moment geen gebruik meer kunnen maken van dit systeem voor het beoordelen van leerlingprestaties. Het moge duidelijk zijn dat in een casus zoals deze er – niettegenstaande de onderlinge onafhankelijkheid van toezichthouders – een goede afstemming is tussen de markttoezichthouder en de sectorale toezichthouder voor het onderwijs, om de interventie vanuit het AI-producttoezicht op een dusdanige manier vorm te geven dat de continuïteit van het onderwijs gewaarborgd is en de risico's en schadelijke gevolgen van het AI-systeem wel beheerst, gecorrigeerd dan wel beëindigd.

gebied van samenwerking en informatie-uitwisseling. Op basis van overeenstemming tussen toezichthouders wordt de multilaterale samenwerkingsafpraak aangepast.

38. Daarnaast adviseren de toezichthouders om in de uitvoeringswetgeving een brede wettelijke grondslag te bieden voor noodzakelijke informatiedeling tussen alle betrokken toezichthouders. Waar mogelijk dienen wettelijke belemmeringen voor informatiedeling te worden weggenomen. Dan komt elke toezichthouder op AI in een positie om, met inachtneming van o.a. de bescherming van persoonsgegevens en bedrijfsgeheimen en intellectueel eigendom, relevante toezichtsinformatie te delen met andere AI-toezichthouders. Daarbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan het doorgeven van signalen door de AP aan IJenV of de Inspectie van het Onderwijs (o.g.v. Bijlage III) en vice versa. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de bijzonderheden van wettelijke kaders waarbinnen individuele toezichthouders opereren. Dan gaat het bijvoorbeeld om juridische kaders binnen het financieel toezicht, waarover de AFM en DNB gaan, waarbij gegevensdeling beperkingen kent.

39. Tot slot wijzen de toezichthouders op het belang dat de afstemming tussen toezichthouders wordt gewaarborgd en adviseren zij een coördinatietaak vast te leggen in de uitvoeringswetgeving die door de AP en de RDI in samenhang wordt vormgegeven; een effectieve en efficiënt inrichting van de toezichtsstructuur op de AI-verordening vereist coördinatie, en vergt soms ook specifiek dat lidstaten deze coördinatie waarborgen. Het uitvoeren van de integrale toezichtsaanpak op de AI-verordening vergt coördinatie die nodig is voor de afstemming en samenwerking tussen de verschillende toezichthouders om op nationaal niveau een consistente uitleg en toepassing van de regelgeving te waarborgen en om ervoor te zorgen dat toezicht op AI effectief en efficiënt plaatsheeft. Lidstaten dienen de coördinatie te faciliteren tussen de (1) markttoezichtautoriteiten, (2) andere relevante nationale autoriteiten of instanties die toezicht houden op Bijlage I en (3) nationale autoriteiten of instanties die toezicht houden op andere Uniewetgeving die relevant kan zijn voor de in Bijlage III vermelde systemen (zoals grondrechtentoezichthouders).¹¹ Ten aanzien van Bijlage I is, zoals reeds beschreven in par. 3, een coördinerende rol nodig op het gebied van de aanmelding van CBI's. En specifiek ten aanzien van het markttoezicht op Bijlage III van de AI-verordening zal er nauw samengewerkt moeten worden met bestaand sector- en domeintoezicht van waaruit ook toezicht wordt gehouden op (de uitwerkingen) van AI.¹² Ook de inrichting van en werkzaamheden in de Nederlands 'sandbox' vergt coördinatie tussen toezichthouders.¹³ En tot slot vergt ook de Europese dimensie van het toezicht onder andere dat nationale toezichthouders hun werkzaamheden ten behoeve van de AI Board dan wel subgroepen in overleg voorbereiden, afstemmen en coördineren,¹⁴ en dat er op consistente wijze wordt samengewerkt met het AI Office.¹⁵ Verder vergt het nieuwe markttoezicht specifieke kennis- en expertiseopbouw ten behoeve van het markttoezicht en kennisuitwisseling tussen toezichthouders. Naast de praktische uitvoering vergt ook de *inrichting* van een dergelijk systeem als (voortdurend) proces ondersteuning en coördinatie, onder andere bij het uitwerken (en in stand houden) van een samenwerkingsovereenkomst en de inrichting van een governance model.

¹¹ Artikel 74, tiende lid, van de AI-verordening.

¹² Zie tussenadvies mei 2024, paragraaf 1.1.

¹³ Artikel 57, veertiende lid, van de AI-verordening. Zie tevens tussenadvies mei 2024, paragraaf 4.

¹⁴ Zie art. 65, vierde lid, onder c, van de AI-verordening met betrekking tot de noodzaak van coördinatie in verband met de AI Board.

¹⁵ Zie o.v.w. 114 van de AI-verordening m.b.t. de noodzaak tot samenwerking met het AI-Office.

7. Europese vertegenwoordiging

40. De toezichthouders benadrukken het belang van het AI Board als een gremium waar onder andere toezichthouders op Europees niveau samenwerken. Dat belang is voor de toezichthouders vooral groot indien de taken van deze Board als doel hebben de consistente en doeltreffende toepassing van deze verordening te vergemakkelijken. Er moet worden geregeld dat alle aan te wijzen markttoezichtautoriteiten en sectorale of domeinspecifieke toezichthouders, waar gepast, worden betrokken in het AI Board en zijn subgroepen. Geadviseerd wordt ook om een nationaal secretariaat – waarin de AP en de RDI namens de toezichthouders een coördinerende rol vervullen – in te richten. Hier zullen de werkzaamheden en inbreng in het AI Board nationaal worden voorbereid, afgestemd en gecoördineerd. Om deze taak de bestendigen en het uitgangspunt van betrokkenheid van alle toezichthouders te waarborgen, wordt geadviseerd de secretariaatsfunctie voor de gecoördineerde inbreng een wettelijke basis te geven. Tot slot is verduidelijking nodig over de inrichting van het AI Board, waaronder over de verhouding met de ADCO en andere subgroepen en de rol van markttoezichtautoriteiten daarin, om tot vollediger advisering te kunnen komen.

8. Prioriteiten en openstaande punten

41. In aanvulling op de aanbevelingen hierboven alsmede de eerste en tweede tussenadviezen, zijn er nog enkele andere zaken die de toezichthouders willen meegeven:

- De scope van de kritieke infrastructuur in de AI-verordening, zoals benoemd in onderdeel b van Bijlage III waarbij wordt bepaald welke AI systemen als hoog risico worden aangemerkt, wijkt af van de scope voor kritieke infrastructuur in bijvoorbeeld de NIS2 en de CER. Het gevolg is dat een deel van de *gebruikelijke* kritieke infrastructuur bij de inzet van AI niet aan de eisen van de hoog risico AI-systemen hoeven te voldoen. Het is wenselijk om bij de uitwerking van de implementatiewet tussen beleid en toezichthouders te bepalen hoe hiermee moet worden omgegaan.
- Voor onderdeel 13 van Bijlage IB gericht op beveiliging burgerluchtvaart moet nog worden nagegaan of er een bestaande markttoezichtautoriteit is of dat deze nog moet worden aangewezen.
- De AI-verordening is per augustus jl., in werking getreden. Op basis van de adviezen zullen de toezichthouders in lijn hiermee gaan werken en zich voorbereiden op of, waar nodig en gepast, soms al invulling geven op de toekomstige taken. Dat doen de toezichthouders zodra de aanwijzingen van de toezichthouders officieel zijn, ze op tijd en effectief toezicht kunnen houden op de AI-verordening.
- In de adviezen is ingegaan op rol en taakverdeling en de meest urgente inrichtingsvraagstukken. Er liggen echter ook een aantal onderwerpen die nog niet zijn geadresseerd zoals incidentmeldingen, rapportageverplichtingen en het secretariaat voor de governance. Deze zaken zullen in een later stadium opgepakt worden.
- De toezichthouders verzoeken u in het bijzonder prioriteit te geven aan:
 - o De aanwijzing van de markttoezichtautoriteiten, in het bijzonder ten aanzien van de verboden in de AI-verordening.
 - o Het identificeren van de grondrechtentoezichthouders en het maken van een melding daarover bij de Europese Commissie in november 2024.
 - o Het creëren van grondslagen voor samenwerkingsovereenkomst(en) en informatieuitwisseling.

Datum
7 november 2024

9. Vervolg

42. De toezichthouders hebben met dit advies een zo efficiënt en effectief mogelijke inrichting van het toezicht op de AI beschreven. Echter, dit advies kan in de praktijk alleen uitgevoerd worden indien aan de randvoorwaarden zijn voldaan m.b.t. personeel en financiën. Daarvoor zullen de gebruikelijke uitvoerings- en handhavingstoetsen (of de varianten daarvan) moeten worden uitgevoerd door de betrokken toezichthouders.

43. Tot slot danken wij u voor de gelegenheid die u heeft geboden om dit advies op te stellen. We zijn graag bereid de inhoud van dit eindadvies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Autoriteit Persoonsgegevens

Rijksinspectie Digitale Infrastructuur

[getekend]

[getekend]

Monique Verdier
vicevoorzitter

Angeline van Dijk
inspecteur-generaal

Bijlage 1 – 1^e advies inrichting toezicht AI-verordening (7 november 2023)

Op dit moment wordt op Europees niveau onderhandeld over de AI Verordening. Deze wetgeving brengt een toezichtkader met zich mee dat door lidstaten op nationaal niveau ingericht moet worden. In dit verband heeft u de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) - als voorzitter van de Werkgroep Toezicht op AI - en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) - als coördinerende algoritmetoezichthouder - gevraagd om gezamenlijk met een advies te komen over de wijze waarop het toezicht op de AI verordening op een effectieve manier ingericht kan worden.

Door middel van deze brief voorzien wij u van ons eerste (tussen)advies. De aanbevelingen en aandachtspunten in deze brief zijn het resultaat van een intensieve samenwerking met vele betrokken toezichthouders. Aan de hand van meerdere workshops en daaropvolgend overleg, hebben toezichthouders getracht om gezamenlijk een beeld te vormen van de betekenis van de AI-toezichttaak, bijbehorende aandachtspunten en uitgangspunten voor de inrichting het toezicht. Deze brief biedt daar een weergave van. Bestuurlijk is met dit advies ingestemd in de Inspectieraad op 17 oktober en in de Algoritme & AI-Kamer van het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouder (SDT) op 26 oktober.

1. Markttoezicht, coördinatie en algemene AI expertise

Toezichthouders onderstrepen de complexiteit van de AI verordening en de noodzaak om aan te sluiten bij bestaande regelgeving, bevoegdheden, praktijk en mandaten van toezichthouders. De AI verordening beoogt het gebruik van AI te bevorderen en tegelijkertijd verschillende soorten risico's te ondervangen: van tastbare risico's zoals veiligheid en gezondheid tot inbreuk op grondrechten zoals non-discriminatie, gelijkheid en vrijheid van meningsuiting. Dit heeft als gevolg dat uiteenlopende AI-systemen onder één specifieke verordening vallen. De verordening betreft in belangrijke mate een aanvulling op reeds bestaande sectorale en horizontale regelgeving en vergt logischerwijs dat AI-systemen worden beoordeeld in de context waarin ze worden toegepast. Hierdoor is er een onlosmakelijke relatie met de rol van sectorale en horizontale regelgeving en toezichthouders. Wel zien de toezichthouders, juist vanwege deze complexiteit, dat het noodzakelijk is tot nationale en Europese afstemming en tot uniforme interpretatie te komen.

Toezichthouders zien dat het aansluiten bij bestaande toezichtrollen kan helpen de complexiteit te reduceren.

- Voor de producten binnen de reikwijdte van Bijlage II van de AI verordening (die reeds onder producttoezicht vallen) betekent dit een rol als markttoezichthouder voor de vijf bestaande markttoezichthouders. Deze markttoezichthouders beschikken tevens over specifieke sector kennis.
- Voor hoog-risico AI-systemen die onder Bijlage III van de AI verordening gaan vallen, gaat het om nieuwe toepassingsgebieden waarvan de risico's in veel gevallen samenhangen met andere publieke waarden en grondrechten. Bijvoorbeeld onderwijs, overheidsdiensten en rechtspraak. Het gaat in totaal om acht zeer diverse categorieën van hoog-risico toepassingen: 1) biometrie, 2) kritische infrastructuur, 3) onderwijs en opleidingen, 4) werkgelegenheid en arbeidsmanagement, 5) toegang tot en gebruik van publieke diensten en essentiële private diensten, 6) rechtshandhaving, 7) migratie, asiel en grenzen en 8) rechtspraak en verkiezingen). Binnen deze 8 categorieën komen er waarschijnlijk ongeveer 25 tot 30 concrete toepassingen. Deze toepassingsgebieden vallen in veel gevallen niet binnen de reikwijdte van de vijf bestaande markttoezichthouders (een uitzondering is

kritieke infrastructuur). Tegelijkertijd raken de toepassingsgebieden, gegeven hun diversiteit, op deelterreinen aan verschillende sectorale toezichthouders die op dit moment geen markttoezichthouder zijn. Op hoofdlijnen tekenen zich voor deze toepassingsgebieden uit bijlage III twee varianten af voor toewijzing van de formele rol van markttoezichthouder. Per toepassingsgebied is een afweging mogelijk. De eerste mogelijkheid is om de markttoezichtbevoegdheid op een toepassingsgebied bij de “meest nabije” sectorale toezichthouder te leggen. Dit kan een aanpassing vergen van rol, reikwijdte en functioneren van betreffende toezichthouder. Dit vergt nadrukkelijk nadere analyse. De tweede mogelijkheid is om de markttoezichtbevoegdheid op een toepassingsgebied uit bijlage III bij een breed inzetbare formele markttoezichthouder voor bijlage III te beleggen die in de uitvoering samenwerkt met en gebruik maakt van de sectorspecifieke kennis van de sectorale toezichthouder. Zoals gezegd, per toepassingsgebied is een afweging te maken tussen beide varianten. Daarbij geldt dat de breed inzetbare formele markttoezichthouder voor bijlage III tevens nodig zal zijn voor die toepassingsgebieden – bijvoorbeeld op het terrein van toegang tot en gebruik van publieke diensten – die niet te herleiden zijn naar sectorale toezichthouders. In onderlinge dialoog beogen toezichthouders een volgende stap te zetten door het per toepassingsgebied in kaart brengen van 1) mogelijkheden en 2) voor- en nadelen van verschillende opties.

Toezichthouders zien ruimte voor faciliterende coördinatie en de opbouw van ‘AI expertise-units’ - deze coördinatie neemt niet weg dat, bij de inzet van bevoegdheden onder de AI Verordening, de betreffende markttoezichthouder het voortouw neemt. Deze inrichting kan plaatsvinden langs de lijnen van Bijlage II (voornamelijk gericht op productveiligheid) en Bijlage III (voornamelijk gericht op bescherming overige publieke waarden en grondrechten). Met de inrichting van coördinerende taken wordt aangesloten bij de inrichtingseisen die volgen uit de AI verordening en het belang van consistente en coherente toepassing van toezicht:

- Bij de coördinatie van het toezicht op AI-systemen binnen het bestaande producttoezicht kan gedacht worden aan een rol voor de RDI. Dit sluit aan bij de huidige werkwijze in het producttoezicht.
- Bij de coördinatie van het toezicht AI-systemen die hoog-risico zijn op basis van Annex III kan gedacht worden aan een rol voor de AP (als coördinerend algoritmetoezichthouder). Dit sluit aan bij de huidige taak als (coördinerend) algoritmetoezichthouder, waarvoor de werkzaamheden zijn ondergebracht bij de Directie Coördinatie Algoritmes (DCA), met een focus op overige publieke waarden en grondrechten in de digitale samenleving.
- De coördinerende rol moet niet ten koste gaan van de eindverantwoordelijkheid over de eigen taken in het toezicht door bevoegde toezichthouders - de coördinatie zal hier rekening mee moeten houden. De coördinerende activiteiten zullen ook de schakel vormen naar de samenwerking op Europees niveau.

Bovendien kunnen organisaties algemene AI expertise opbouwen met elk een eigen invalshoek: bijvoorbeeld producttoezicht en AI (RDI) en grondrechten en AI (AP). Deze verdeling sluit aan op de kerncompetenties van beide organisaties. De opbouw van algemene AI-expertise draagt bij aan uniforme normuitleg, tijdige signalering en kan mede worden ingezet ter ondersteuning van het formele markttoezicht en aanpalend horizontaal en sectoraal toezicht door andere organisaties – hiertoe moet worden nagedacht over werkbare mechanismes om deze kennis onderling te ontsluiten en inzetbaar te maken.

2. Generieke eisen en afstemming horizontale regelgeving/toezicht

Behalve de markttoelating van hoog risico AI systemen, zal de AI Verordening (1) bepaalde AI systemen verbieden, (2) transparantieplichtingen opleggen, (3) regels stellen ten aanzien van de ontwikkeling van generatieve AI, *general purpose AI* en/of *foundation models* en (4) worden er mogelijk aanvullende eisen gesteld aan het gebruik van hoog risico AI systemen. Bij het beleggen van toezichtstaken kan langs de bovenstaande lijnen worden gedacht, met aanwijzing van (markt)toezichthouders en coördinatie door AP en RDI, maar deze aspecten zullen nog door toezichthouders moeten worden uitgewerkt. Deze generieke en sector-overstijgende aspecten van de AI Verordening kunnen niet eenvoudig aan een sector of toepassingsgebied gekoppeld worden. Ook voor deze aspecten geldt dat invulling van de toezichtrollen voor een belangrijk deel afhankelijk is van de uitkomst van de onderhandelingen over de AI verordening en de precieze invulling van de regels daarin. Aandachtspunt daarbij is dat de ontwikkelingen op het gebied van generatieve AI (ook) impact hebben op vele bestaande toezichttaken.

Het toezicht op AI systemen (en de inzet daarvan) behelst meer dan alleen naleving van de AI verordening. Sectorale toezichthouders zullen bij de beoordeling van hoog risico AI systemen ook rekeningen moeten houden met (de interactie met) eisen m.b.t. mensenrechten, persoonsgegevens, cybersecurity en mededinging en consumentenrechten – de daarvoor relevante toezichthouders moeten op hun terrein een actieve rol in het AI toezicht kunnen pakken, en moeten daarvoor dus ook voldoende geëquipeerd worden. Dat vergt samenwerking en afstemming van het markttoezicht op de AI verordening met het toezicht op basis van andere kaders. Ook dit aspect zal door toezichthouders nog worden uitgewerkt. Een incident met een AI systeem dat bijvoorbeeld blijkt te discrimineren kan afhankelijk van o.a. oorzaak en effecten van het incident mogelijk door meerdere toezichthouders worden opgepakt. Bovendien wordt in de AI verordening voorzien in een systematiek waarin grondrechttoezichthouders (zoals het CvdRM op het gebied van mensenrechten en gelijke behandelingen en de AP op de bescherming van persoonsgegevens en de impact op grondrechten in de digitale samenleving) markttoezichthouders kan bewegen een onderzoek te doen.

3. Toezichtrollen

Gelet op het voorgaande, en gegeven de aspecten die nadere uitwerking behoeven, zien de toezichthouders in dit stadium ruimte voor de volgende rollen:

- Toewijzingen van de rol van markttoezichthouder op de AI Verordening aan een of meerdere toezichthouders. Nadere uitwerking moet volgen.
- Toewijzing van coördinerende taken en opbouw van algemene AI expertise bij AP (vanuit de coördinerende algoritmetaak, gericht op Bijlage III en risico's voor publieke waarden en grondrechten) en RDI (vanuit taak in digitale infrastructuur en producten, gericht op Bijlage II en de technische dimensie van het producttoezicht).
- Opbouwen van sectorale AI-kennis bij sectorale en horizontale toezichthouders die geen markttoezichthouder in de zin van de AI Verordening zijn of worden, ten behoeve van het eigen toezicht en de signalering en afstemming tussen het sectorale en horizontale toezicht enerzijds en het markttoezicht anderzijds. Ook de bestaande markttoezichthouders moeten verdere sectorale AI-kennis kunnen opbouwen.
- Inbedding van de rollen voor de grondrechtenbeschermende autoriteit en notificerende autoriteit. Nadere uitwerking moet volgen.

Datum

7 november 2024

4. Aandachtspunten en open vragen

Toezichthouders benadrukken dat bovenstaande slechts de contouren schetst van de in te vullen toezichtrollen. In het bijzonder zijn er op dit moment de volgende aandachtspunten:

- Invulling van de toezichtrollen is pas opportuun zodra de AI Verordening definitief is. Dit geldt zowel voor de aanwijzing van de markttoezichthouders (de inhoud van Bijlage III is hier mede bepalend) als voor de coördinerende taken (moet ingebed worden binnen de bandbreedte die de AI Verordening zal bieden). Zeker op het gebied van Bijlage III vraagt dit op sommige punten om uitzoekwerk op een meer gedetailleerd niveau. Hierbij opgemerkt dat – zoals toegelicht in paragraaf 2 - bijlage III bijna 30 type hoog-risico toepassingen identificeert, met soms daarbinnen mogelijk nog een verdere uitsplitsing.
- Toezichthouders moeten voldoende aanvullende (financiële) middelen krijgen om hun eventuele rollen te vervullen. De richting van de voorgestelde structuur voor het toezicht onder de AI Verordening vraagt om veel samenwerking en afstemming tussen de toezichthouders. Het is voor toezichthouders een gezamenlijk belang dat iedereen over voldoende slagkracht gaat beschikken.
- De wijze waarop coördinatie en samenwerking precies vorm kan krijgen vraagt meer denkwerk en dialoog tussen toezichthouders. Dat om de juiste balans te vinden (om wat voor samenwerking vragen de taken onder de AI Verordening precies, waar is dat meer nodig en waar minder, en hoe komt dit tot uiting in de rolverdeling?).
- Individuele toezichthouders moeten nog beoordelen in hoeverre een rol als markttoezichthouder onder de AI Verordening voldoende aansluit bij hun bestaande taken. Voor sommige bestaande markttoezichthouders is het de vraag of een toezichttaak onder de AI Verordening voldoende aansluit bij de huidige reikwijdte, bijvoorbeeld omdat het gaat om andere type bedrijven, organisaties en toepassingen. Voor sectorale toezichthouders binnen wiens domein hoog-risico toepassingen aan de orde zijn, is het de vraag of de aanvullende rol als markttoezichthouder voldoende aansluit op het huidige doel, missie en rol van de toezichthouder.
- Toezichthouders hechten eraan dat alle relevante Ministeries betrokken zijn in het proces. Dit geldt in het bijzonder voor sectorale toezichthouders die primair samenwerken met andere ministeries dan EZK, BZK en JenV.

Bijlage 2 – 2^e advies inrichting toezicht AI-verordening (16 mei 2024)

1. De AI-verordening of AI Act vergt dat er op nationaal niveau een toezichtstructuur wordt ingericht voor het toezicht op de nieuwe verordening. In dit verband heeft u de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (RDI) - als voorzitter van de Werkgroep Toezicht op AI - en de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) - als coördinerend algoritmetoezichthouder - gevraagd om gezamenlijk met een advies te komen over de wijze waarop het toezicht op de AI-verordening op een effectieve manier ingericht kan worden.

2. Op 7 november 2023 is aan u ons eerste tussenadvies verstuurd. Deze is met u besproken op 1 december 2023. Inmiddels hebben de toezichthouders de wenselijke toezichtstructuur verder uitgewerkt in dit tweede tussenadvies. De aanbevelingen en aandachtspunten in deze brief zijn wederom het resultaat van een intensieve samenwerking met vele betrokken toezichthouders. Bestuurlijk is met dit advies ingestemd in de Inspectieraad op 1 mei 2024 en in de Algoritme & AI-Kamer van het Samenwerkingsplatform Digitale Toezichthouder (SDT) op 25 april 2024.

3. In deze brief brengen we u op de hoogte van de voortgang en de voorgestelde keuzes rondom de aanwijzing van markttoezichtautoriteiten en samenwerking met de betrokken sectorale- of domeinspecifieke toezichthouders. Door gezamenlijke verkenning van de inrichting kan het risicogebaseerd toezicht op AI effectief zijn en synergie- en schaalvoordelen benutten. Daarbij hebben de toezichthouders rekening kunnen houden met de meest recente teksten van de AI-verordening in het Europees Parlement en de Europese Raad. In deze brief adviseren de toezichthouders over de volgende onderwerpen:

1. De inrichting van het toezicht op hoog risico AI-systemen in Bijlage III;
2. De inrichting van het toezicht op verboden AI;
3. De aanwijzing van de grondrechtentoezichthouders;
4. De governance rondom de testomgeving voor de regelgeving (*sandbox*).

4. Vooraf opgemerkt dient te worden dat bij de toewijzing van uit de AI-verordening volgende taken aan toezichthouders geldt dat deze alleen kunnen worden opgepakt indien daarvoor voldoende middelen en capaciteit beschikbaar zijn. Dit geldt nadrukkelijk ook voor de rol van betrokken sector- of domeinspecifieke toezichthouders die geen markttoezichtautoriteiten¹⁶ zijn. Mocht de minister besluiten (delen van) dit advies over taaktoewijzing over te nemen, dan dient voor akkoord voor het oppakken van de taken ook overeenstemming gevonden te worden over de toewijzing van middelen. Ook zullen de randvoorwaarden geschapen moeten worden voor effectieve samenwerking tussen toezichthouders, waarover verderop in dit advies op verschillende plekken meer.

¹⁶ Met het gebruik van het begrip 'markttoezichtautoriteit' wordt aangesloten bij de terminologie die wordt gebruikt in de AI-verordening, i.h.b. artikel 3, punt 26 waar dit begrip wordt gedefinieerd. De markttoezichtautoriteit is de autoriteit die 'die de activiteiten verricht en maatregelen neemt als bedoeld in Verordening (EU) 2019/1020.' Het begrip 'sector- of domeinspecifieke toezichthouders' wordt gebruikt om te verwijzen naar toezichthouders die actief zijn in een bepaalde sector (van de markt) of een bepaald domein en die vanuit bestaand(e) mandaat, taken en bevoegdheden toezichthouden op AI.

1. Inrichting toezicht hoog risico AI-systemen o.b.v. Bijlage III

5. Na het tussenadvies van 7 november 2023 hebben de toezichthouders de gewenste aanwijzing van markttoezichtautoriteiten op de in Bijlage III omschreven toepassingsgebieden verder uitgewerkt. Daarbij staat voorop dat het toezicht de publieke belangen die gemoeid zijn met de AI-verordening, in het bijzonder de gezondheid, veiligheid en bescherming van grondrechten, moet dienen en effectief en efficiënt helpt te beschermen. In het vorige tussenadvies werden daartoe twee denkrichtingen geschetst:

1. De mogelijkheid om de markttoezichtbevoegdheid op een toepassingsgebied bij de “meest nabije” sector- of domeinspecifieke toezichthouder te beleggen. Dit kan een aanpassing vergen van rol, reikwijdte en functioneren van betreffende toezichthouder.
2. De mogelijkheid om de markttoezichtbevoegdheid op een toepassingsgebied bij een breed inzetbare markttoezichtautoriteit te beleggen. Deze werkt in de uitvoering samen met de sector- of domeinspecifieke toezichthouder om de integrale risicobenadering te waarborgen.

6. Daarbij is het belangrijk om bij de inrichting het huidige toezichtlandschap in ogenschouw te nemen en aansluiting te zoeken bij bestaande doelen, rol, mandaat en bevoegdheden van de sector- en domeinspecifieke toezichthouders. Aanvullend speelt ook een rol dat, gegeven huidige taken, mandaten, reikwijdte en organisatie-inrichting, niet iedere sector- en domeintoezichthouder met raakvlak met de toepassingsgebieden in Bijlage III als markttoezichtautoriteit geëquipeerd kan worden. Hieruit volgt de vormgeving van een stelsel van markttoezichtautoriteiten die in het markttoezicht nauw en complementair samenwerken met sector- en domeintoezichthouders (en vice versa). Toezichthouders zijn voornemens ten behoeve van een nader advies te verkennen hoe deze samenwerking geconcretiseerd kan worden. Hierbij kunnen punten aan de orde komen die om inrichtingsvraagstukken van meer principiële en staatsrechtelijke aard kunnen gaan.

7. Voor dit tussenadvies is per toepassingsgebied onderling onderzocht welke toezichthouder de meest voor de hand liggende markttoezichtautoriteit zou zijn. Daarvoor is geïdentificeerd welke sector- of domeinspecifieke toezichthouders betrokken zullen zijn bij het toezicht op dat toepassingsgebied. En is er per toezichthouder in kaart gebracht wat de doelen zijn van de toezichthouder en welke rol hij heeft, hoe ver het bestaande mandaat reikt en welke bevoegdheden die toezichthouder heeft. Ook hebben de toezichthouders gezamenlijk een beter beeld gevormd van wat het markttoezicht op de AI-verordening vergt en de mate waarin dat langs lijnen van sectoren of domeinen verdeeld kan worden. Tot slot stelt de AI-verordening op deelterreinen zelf ook eisen aan de aan te wijzen markttoezichtautoriteit,¹⁷ of strekt de verordening in meer of mindere mate tot aanwijzing van een bestaande toezichthouder als markttoezichtautoriteit.¹⁸ Ook deze aspecten zijn meegenomen in de advisering.

8. Uit gezamenlijke verkenning blijkt bottom-up dat de aanwijzing van sector- of domeinspecifieke toezichthouders als markttoezichtautoriteiten op de meeste terreinen niet voor de hand ligt. Tijdens meerdere workshops hebben toezichthouders per categorie van Bijlage III een fiche opgesteld waarin overwegingen zijn verkend voor de mogelijke opties voor toewijzing van de markttoezichttaak. Hieruit volgt overkoepelend dat de betrokken sector- en domeintoezichthouders, allen vanuit bestaande toezichtsmandaat goed zicht hebben op de (materialiseren) van risico's van met name het gebruik van AI-

¹⁷ Zie art. 74, achtste lid, van de AI-verordening m.b.t. punten 1 (waar toegepast voor rechtshandhaving) 6, 7 en 8 in Bijlage III.

¹⁸ Zie art. 74, zesde en zevende lid, van de AI-verordening m.b.t. de rol van financiële toezichthouders.

systemen op bijvoorbeeld scholen, op de werkvloer en bij de overheid. Tegelijkertijd zal het markttoezicht zich zeker niet alleen richten op partijen die AI-systemen inzetten in een sector of domein ('exploitanten'), maar vooral ook op aanbieders van AI-systemen die zich buiten die sectoren en domeinen kunnen bevinden en de vraag of zij risico's voldoende mitigeren. Met andere woorden, het markttoezicht grijpt aan bij de gehele keten van onder andere aanbieders, importeurs, distributeurs en exploitanten van AI-systemen. Het toezicht zal dus ook ingericht moeten worden binnen de kaders van o.a. de Algemene Markttoezichtverordening (2019/1020). De toezichthouder zal ook als een markttoezichtautoriteit geëquipeerd moeten worden en als zodanig moeten optreden als er sprake is van incidenten (bijvoorbeeld door het van de markt (laten) verwijderen van een AI-systeem). Daarnaast is het voor de toepassingsgebieden in Bijlage III ook noodzakelijk dat de markttoezichtautoriteit kennis, expertise en ervaring opbouwt ten aanzien van met name de risico's van AI voor grondrechten.¹⁹ Hoewel het sector- en domeinspecifieke toezicht op punten terug is te voeren tot de bescherming van specifieke grondrechten, gaat het in de AI-verordening om grondrechtenrisico's in brede zin, waaronder ook de rechten op gelijke behandeling, privacy en rechtsbescherming²⁰. Samenvattend zou de aanwijzing van sector- en domeintoezichthouders als markttoezichtautoriteit op de verschillende toepassingsgebieden steeds een aanzienlijke uitbreiding inhouden van het mandaat, taken, bevoegdheden en het (type) actoren waarop toezicht gehouden moet worden. Een uitbreiding die niet goed zou aansluiten op de bestaande rol en doelstellingen van deze toezichthouders. Bovendien zou aanwijzing als markttoezichtautoriteit ook van iedere sector- of domeintoezichthouder een aanzienlijke uitbreiding van zowel de toezichthoudende perimeter als benodigde AI-specialisatie vergen, dit met bijbehorende kosten. Om te komen tot effectief en efficiënt markttoezicht ligt het ook daarom niet voor de hand om per toepassingsgebied in Bijlage III de sector- of domeinspecifieke toezichthouders als markttoezichtautoriteit aan te wijzen.

9. De toezichthouders adviseren voor de toepassingsgebieden in Bijlage III de volgende toezichtstructuur te hanteren (zie tabel). Deze toezichtstructuur wordt hieronder verder toegelicht.

Toepassingsgebied		Betrokken sector- of domeinspecifieke toezichthouders	Voorgestelde Markttoezichtautoriteiten
1	Biometrische identificatie, categorisatie en emotieherkenning	RDI	AP ¹
2	Kritieke infrastructuur	RDI en ILT	RDI of ILT (domeinafhankelijk) ²
3	Onderwijs en beroepsopleidingen	Inspectie op het onderwijs	AP ¹
4	Werkgelegenheid, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandige arbeid	Arbeidsinspectie	AP ¹

¹⁹ Dat wil niet zeggen dat er in de toepassingsgebieden in Bijlage III alleen maar grondrechtenrisico's spelen. Het gaat in de AI-verordening om risico's voor veiligheid, gezondheid en grondrechten.

²⁰ Zie voor een verdere bespreking van grondrechtenrisico's ook de de rol van de grondrechtentoezichthouders, zoals besproken in sectie 3.

Datum

7 november 2024

5(a)	Beoordeling of personen aanmerking komen voor overheidsuitkeringen en -diensten	IBTD en Arbeidsinspectie	AP ¹
5(b)	Beoordeling kredietwaardigheid of kredietscore	AFM en DNB	AFM en DNB (financiële diensten) en AP (niet-financiële diensten) ³
5(c)	Premieberekening bij zorg- en levensverzekeringen	AFM en DNB	AFM en DNB (financiële diensten) en AP (niet-financiële diensten) ³
5(d)	Noodoproepen en inzet van hulpdiensten	IGJ en IJenV	AP ¹
6	Rechtshandhaving	IJenV	AP ⁵
7	Migratie, asiel en beheer van grenscontroles	IJenV	AP ⁵
8	Rechtsbedeling en democratische processen	-	AP ^{5,6}

Noten

- 1) Aansluitend bij de huidige taak als (coördinerend) algoritmetoezichthouder, waarvoor de werkzaamheden binnen de AP zijn ondergebracht bij de Directie Coördinatie Algoritmes (DCA).
- 2) Zie alinea 14 voor een nadere toelichting van de domeinen waarvoor de RDI respectievelijk ILT zou moeten worden aangewezen.
- 3) Dit advies strekt tot aanwijzing van deze toezichthouders, voor zover het aanbieden of gebruiken van het AI-systeem rechtstreeks verband houdt met de verlening van financiële diensten. De precieze afbakening van dit toepassingsgebied vergt echter uitwerking door de financiële toezichthouders. Een mogelijkheid is om de AP aan te wijzen als markttoezichtautoriteit als kredietwaardigheid-toetsingen en kredietscores worden ingezet en ontwikkeld buiten de financiële sector.
- 4) Dit toepassingsgebied vraagt – ondanks de beperkte omvang – om nadere gedachtevorming omdat het geen voor de hand liggende aansluiting heeft bij de groep van markttoezichtautoriteiten op de AI-verordening die volgt uit de andere onderdelen van Bijlage II en Bijlage III.
- 5) Aansluitend bij het coördinerend AI- algoritmetoezicht en gegeven de randvoorwaarden die voortvloeien uit de AI-verordening m.b.t. het toezicht op deze toepassingsgebieden.
- 6) Hierbij geldt dat artikel 74(8) van de AI-verordening vereist dat “de markttoezichtactiviteiten geenszins afbreuk [mogen] doen aan de onafhankelijkheid van rechterlijke autoriteiten of anderszins afbreuk doen aan hun activiteiten wanneer zij optreden in hun gerechtelijke hoedanigheid.” Hoe dit vereiste doorwerkt in het markttoezicht zal verder verkend moeten worden.

1.1 Sector- en domeinspecifiek toezicht

10. De taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de betrokken sector- en domeinspecifieke toezichthouders worden niet aangetast en zullen moeten worden versterkt door het markttoezicht op de AI-verordening. Om te zorgen dat het toezicht aanvullend op elkaar is en elkaar versterkt, is nauwe samenwerking nodig tussen het markttoezicht op de AI-verordening en het bestaande sector- en domeintoezicht van waaruit ook toezicht wordt gehouden op (de uitwerkingen) van AI. Dan gaat het met name om het toezicht dat wordt gehouden door de Inspectie op het Onderwijs, Arbeidsinspectie, Inspectie Justitie en Veiligheid (IJenV) en Inspectie belastingen, toeslagen en douane (IBTD). Ter illustratie: zo moet het bijvoorbeeld mogelijk zijn dat de Inspectie op het Onderwijs waargenomen risico's en problemen van AI-gebruik in het onderwijs kan doorgeven om het markttoezicht op de ontwikkeling en het gebruik van AI-systemen in het kader van het onderwijs te ondersteunen (en vice versa). Ook is het belangrijk dat deze inspecties inspraak hebben bij de bepaling van de speerpunten in het markttoezicht, het signaleren van risico's en effecten van AI-gebruik, en het identificeren van relevante ontwikkelingen en trends om onbedoelde extra risico's te voorkomen. Daarvoor is uitwisseling nodig op werkvloer-niveau, maar moet ook regelmatig bestuurlijk overleg worden ingericht. Dat vergt ook een governance-structuur waarin de sector- en domeinspecifieke toezichthouders samenwerken met de markttoezichtautoriteiten. Die samenwerking vergt verder middelen en voorwaarden die effectieve samenwerking mogelijk maakt. Zo zal er in ieder geval duidelijke wettelijke grondslagen moeten worden gecreëerd voor informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichthouders. De departementen zullen daarvoor, in samenspraak met de toezichthouders, in kaart moeten brengen in hoeverre aanpassing nodig is van bestaande kaders, dan wel behoefte aan aanvullende kaders, om informatie-uitwisseling t.b.v. het AI-toezicht mogelijk te maken. De samenwerkingsinrichting (governance) zal hierop gebaseerd zijn. Ook zullen uitvoerbaarheidstoesten (U&H-toetsen) door alle betrokken toezichthouders uitgevoerd moeten worden waar het gaat om (aanvullende) implementatiewetgeving, bijvoorbeeld ten behoeve van het creëren van wettelijke grondslagen voor informatie-uitwisseling tussen de verschillende toezichthouders.

11. Het markttoezicht zal zorgvuldig afgestemd moeten worden met de betrokken sector- en domeinspecifieke toezichthouders als zich een AI-gerelateerd incident voordoet. Daarover moeten ook afspraken gemaakt worden, onder meer in nog op te zetten afstemmingsprotocollen en de uitwerking van werkprocessen. Welke toezichthouder kan gegeven het mandaat, beschikbare instrumenten, en de wenselijkheid van ingrijpen het beste in de AI-keten optreden? Spreekt dan de markttoezichtautoriteit de aanbieder of de gebruiker van het AI-systeem aan op grond van de AI-verordening, of gaat er (ook) iets mis in de verantwoordelijkheid die bijvoorbeeld een werkgever, onderwijsinstelling of overheidsorganisatie heeft als gebruiker waar een sector- of domeinspecifieke toezichthouder kan optreden op basis van haar kaders en met haar instrumenten? Uitgangspunt is dat het markttoezicht op de AI-verordening, het bestaande toezicht moet ondersteunen en versterken, en niet mag frustreren. Betrokken sector- en domeinspecifieke toezichthouders zullen intensief en veelvuldig met de markttoezichtautoriteiten moeten uitwisselen en afstemmen. Dat vergt een multilaterale afstem- en overlegstructuur die capaciteit vraagt en waarvoor ook middelen beschikbaar gemaakt moeten worden.

12. Domein- en sectorspecifieke toezichthouders moeten profiteren van de expertise-opbouw op het gebied van AI bij met name de RDI en de AP en vice versa. Daartoe zullen verschillende vormen van kennisoverdracht op het gebied van technologie, risico's en grondrechten georganiseerd moeten worden. Ook zal aandacht moeten komen voor het vergroten van "AI-geletterdheid" bij exploitanten van AI-

systemen en in de samenleving. Voor kennisoverdracht zullen middelen beschikbaar gemaakt moeten worden voor zowel de coördinerende toezichthouders (AP en RDI) als de sector- en domeinspecifieke toezichthouders. Tot slot moeten de toezichthouders zich inspannen om 'uitwisselingen' of detachering mogelijk te maken, zodat een sterker netwerk ontstaat van medewerkers bij toezichthouders die waardevolle kennis en ervaring uitwisselen en weer terugbrengen naar hun toezichthoudende organisaties.

1.2 Toelichting markttoezicht

13. Voor onderdelen 1, 3, 4, 5 (a) van Bijlage III adviseren de toezichthouders om de AP als markttoezichtautoriteit aan te wijzen. Deze rol als markttoezichtautoriteit past de AP goed vanwege de rol als coördinerend algoritmetoezichthouder waarin met de Directie Coördinatie Algoritmes expertise en ervaring wordt opgebouwd met de signalering van risico's voor grondrechten en publieke waarden als AI wordt ontwikkeld of gebruikt. Daarnaast heeft de AP expertise en ervaring op het gebied van toezicht op AI en algoritmes uit oogpunt van de bescherming van persoonsgegevens.²¹ De AP houdt in dat verband veelal al toezicht op aanbieders, waaronder ook de IT-sector, en gebruikers van AI-systemen. Ook voor deze onderdelen geldt dat toezichthouders in specifieke sectoren of domeinen belangrijke kennis en ervaring meebrengen die het markttoezicht informeren en kunnen versterken. Bovendien hebben de grondrechtentoezichthouders een bijzondere rol te spelen in het markttoezicht (zie sectie 3 van dit advies). Andersom stelt de rol als markttoezichtautoriteit weer in staat om op het niveau van een AI-systeem (in tegenstelling tot bij een of enkele gebruikers) in te grijpen als risico's van AI zich manifesteren in een sector of domein, waardoor het toezicht in de sectoren en domeinen kan worden versterkt. Effectief toezicht op AI (niet alleen AI-systemen) vergt daarom nauwe samenwerking en afstemming tussen de markttoezichtautoriteit en de toezichthouders in de sectoren en domeinen (zie ook sectie 1.1 van dit advies).

14. Voor onderdeel 2 (kritieke infrastructuur) zullen ILT en RDI beide verantwoordelijk zijn voor het onderdeel kritieke infrastructuur. Maar, ILT en RDI zullen toezicht oppakken wat binnen hun sector of domein valt, ongeacht de exacte categorie kritieke infrastructuur waar een product strikt onder valt. Dat betekent concreet dat in de meeste gevallen ILT verantwoordelijk zal zijn voor de categorieën 'road-traffic' en 'supply of water'. De RDI zal in de meeste gevallen verantwoordelijk zijn voor 'critical digital infrastructure' en 'supply of gas, heating and electricity'. Bij grensgevallen of producten binnen diens ander toezichtsdomein zal afgestemd worden met elkaar wat de handigste aanpak is. Daarnaast dient bij eventuele wijzigingen van de reikwijdte 'kritieke infrastructuur' afgestemd te worden met ILT en RDI over wat een passende verdeling is. Bij de uitwerking zal nog gekeken worden naar een mogelijke relatie met het toezicht van SodM en ANVS.

15. Voor onderdeel 5 (b) en (c) van Bijlage III wordt geadviseerd om de Autoriteit Financiële Markten (AFM) en De Nederlandsche Bank (DNB) als markttoezichtautoriteiten aan te wijzen voor zover het gaat om financiële diensten. Uit de AI-verordening volgt dat voor AI-systemen met een hoog risico ontwikkeld of gebruikt door financiële instellingen die onder Unierecht inzake financiële diensten vallen, in beginsel de bestaande nationale competente autoriteiten aangewezen dienen te worden als

²¹ Voor biometrische identificatie op afstand voor *rechtshandavingsdoeleinden*, geldt hetzelfde uitgangspunt van aanwijzing van de gegevensbeschermingsautoriteit als voor de onderdelen 6,7 en 8, die hierna worden besproken.

markttoezichtautoriteit, voor zover het aanbieden of gebruiken van het AI-systeem rechtstreeks verband houdt met de verlening van financiële diensten. De AI-verordening is een aanvulling op bestaande financiële sectorwetgeving en overlapt op onderdelen. In de verordening wordt op onderdelen ook specifieke financiële sector wetgeving genoemd. Zo wordt op specifieke punten verondersteld dat instellingen voldoen aan de eisen van de AI-verordening als ze aan de regels ten aanzien van financieel toezicht voldoen. Een goed afgestemde toepassing van bestaand financieel toezicht en de AI-verordening is alleen goed mogelijk als het toezicht in dezelfde handen is. Kredietwaardigheid-toetsingen en kredietscores worden ook ingezet en ontwikkeld buiten de financiële sector, voor deze inzet kan de AP als markttoezichtautoriteit aangewezen zou kunnen worden, in het verlengde van de rol als coördinerend algoritmetoezichthouder en de beoogde nieuwe rol als markttoezichtautoriteit voor de AI-verordening.

16. Voor onderdeel 5 (d) van Bijlage III wordt geadviseerd de AP aan te wijzen als markttoezichtautoriteit..

Er kunnen grondrechtenrisico's spelen bij classificeren van noodoproepen en het uitsturen van hulpdiensten, maar zeker ook risico's voor de gezondheid van mensen. Voor dit toepassingsgebied is het in het bijzonder van belang dat een nauwe samenwerking wordt opgezet met IGJ en IJenV en er expertise wordt uitgewisseld om scherp zicht te hebben op het hele spectrum van risico's bij AI-ontwikkeling en -gebruik in dit toepassingsgebied.

17. Voor onderdelen 6, 7, 8 van Bijlage III adviseren de toezichthouders om de AP als markttoezichtautoriteit aan te wijzen.

Uit de AI-verordening volgt dat voor deze onderdelen de gegevensbeschermingstoezichthouder als markttoezichtautoriteit moet worden aangewezen, of een andere toezichthouder die voldoet aan de voorwaarden die voortvloeien uit de Europese Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving.²² Omdat de AP als o.a. AVG-toezichthouder reeds toezicht houdt op het gegevensbeschermingsrecht, ligt aanwijzing als markttoezichtautoriteit in de rede. Omdat IJenV ook goed zicht heeft op het gebruik van AI-systemen in deze toepassingsgebieden, en om IJenV vanuit het eigen mandaat in staat te stellen toezicht te houden op het gebruik van AI in de rechtshandhaving, hechten de toezichthouders eraan dat op dit terrein een goede samenwerking wordt opgezet tussen IJenV en de AP.

18. Het markttoezicht op de AI-verordening interacteert met de missie, taken en bevoegdheden van sector- en domeinspecifieke toezichthouders.

Een toezichtinterventie door een markttoezichtautoriteit onder de AI-verordening kan invloed hebben op de inzet van AI die raakt aan de missie en taak van een sector- en domeinspecifieke toezichthouder. Omgekeerd geldt ook dat het handelen van sector- en domeinspecifieke toezichthouders van invloed kan zijn op ontwikkeling en gebruik van (hoog-risico) AI dat onder het mandaat van een markttoezicht valt. Naar analogie van andere toezichtperimeters die overlappen tussen toezichthouder is het daarom de ambitie om bij de nadere uitwerking van de inrichting van toezichtprocessen dit te adresseren door procesafspraken te verkennen zodat toezichthouders met inachtneming van ieders formele verantwoordelijkheid alle relevante overwegingen kunnen meenemen. Toezichthouders zijn voornemens ten behoeve van een nader advies te verkennen hoe deze samenwerking geconcretiseerd kan worden. Hierbij kunnen punten aan de orde komen die om inrichtingsvraagstukken van meer principiële en staatsrechtelijke aard kunnen gaan.

²² Artikel 63, vijfde lid, van de AI-verordening.

2. Inrichting toezicht verboden AI-systemen

19. De aanwijzing van de markttoezichtautoriteit voor verboden AI-systemen is bijzonder urgent. Dit gezien het feit dat deze verboden een halfjaar na de inwerkingtreding van de AI-verordening al ingaan en na een jaar met sancties gehandhaafd kunnen worden.

20. In dit tussenadvies wordt geadviseerd om de AP als markttoezichtautoriteit aan te wijzen voor alle verboden in artikel 5 van de AI-verordening. Het merendeel van de verboden in de verordening hangt nauw samen met de hoog risico toepassingen uit Bijlage III. Het ligt daarom in de rede om de markttoezichtautoriteit voor die toepassingen – in dit advies: de AP – ook aan te wijzen voor de samenhangende verboden. Voor de overige verboden wordt geadviseerd om tevens de AP aan te wijzen, vanwege haar rol als coördinerend AI- en algoritmetoezichthouder en omwille van een efficiënte inrichting van het toezicht op de verboden.

	Verbod	Betrokken sector- of domeinspecifieke toezichthouders	Voorgestelde Markttoezichtautoriteiten
1	Biometrische identificatie voor rechtshandhaving	IJenV	AP
2	Biometrische categorisering	-	AP
3	Emotieherkenning	-	AP
4	Scraping van gezichtsafbeeldingen	-	AP
5	<i>Predictive policing</i>	IJenV	AP
6	Manipulatieve praktijken	ACM en AFM	AP *
7	Uitbuiting van kwetsbaarheden	ACM en AFM	AP *
8	Sociale kredietsystemen	ACM	AP

Noten

* Aanwijzing van de AFM als markttoezichtautoriteit op verboden AI-systemen die gebruik maken van (6) manipulatieve praktijken of (7) uitbuitingspraktijken is ook denkbaar. Dit toezicht zou dan betrekking hebben op AI-systemen ingezet voor financiële dienstverlening. Deze afbakening zou dan zij naar analogie en in verlengde van het onderscheid bij categorieën 5b en 5c van Bijlage III.

21. De toezichthouders adviseren de AP gezien de nauwe samenhang met toezicht op Bijlage III aan te wijzen als markttoezichtautoriteit voor verboden AI-systemen voor (1) biometrische identificatie, (2) biometrische categorisering, (3) emotieherkenning, (4) het scrapen van gezichtsafbeeldingen voor gezichtsherkenning en (5) *predictive policing*. De verboden met betrekking tot biometrie (1, 2, 3 en 5) hangen nauw samen met de gelijkkluidende hoog-risico toepassingen die worden genoemd in Bijlage III, punt 1. Het verbod op (4) AI-systemen die kortgezegd bedoeld zijn om gezichtsafbeeldingen te scrapen voor gezichtsherkenning, hangt weer nauw samen met de regulering en het verbod van AI-systemen die

bedoeld zijn voor biometrische identificatie in de AI-verordening. Verder geldt voor de verboden van biometrische systemen en de scraping van gezichtsafbeelding dat er nauwe samenhang bestaat tussen concepten in en de bescherming die wordt geboden door AVG. Het is daarom wenselijk om de AP als markttoezichtautoriteit aan te wijzen op deze verboden. Voor het verbod op biometrische identificatie voor rechtshandhaving en *predictive policing* geldt dat het toezicht dat wordt gehouden door IJenV en het toezicht op het verbod in de AI-verordening onderling versterkt moet worden, vergelijkbaar met de lijnen beschreven in sectie 1.1 en 1.2 in dit tussenadvies over het toezicht op Bijlage III. Een aandachtspunt is nog de verhouding van het markttoezicht tot de toestemming die gegeven zal moeten worden door een gerechtelijke instantie of een onafhankelijke administratieve instantie als biometrische identificatie wordt ingezet voor rechtshandhaving.

22. Verder adviseren de toezichthouders om de AP in beginsel aan te wijzen als markttoezichtautoriteit voor de verboden met betrekking tot (6 en 7) manipulatieve/misleidende praktijken of uitbuiting van kwetsbaarheden (8) en voor sociale kredietsystemen, maar benadrukken daarbij ook de noodzaak om daarbij nauw samen te werken, af te stemmen en informatie uit te wisselen met de ACM. De AP zou aangewezen moeten worden omdat ook deze verboden raken aan gegevensbescherming, privacy en het voorkomen van surveillance. Ook speelt een rol dat de AP ingevolge dit voorstel reeds zou toezien op het merendeel van de andere verboden en het uit oogpunt van effectief en efficiënt toezicht aan te raden is het toezicht op de verboden in kwestie ook bij de AP te beleggen. Er bestaat wel overlap, of in ieder geval raakvlak, tussen het verbod op systemen die (6 en 7) manipulatieve/misleidende of uitbuitingspraktijken mogelijk maken en bepalingen in het consumentenrecht en de digitale dienstenverordening, waar de ACM toezicht op houdt. Voor (8) sociale kredietsystemen geldt, weliswaar in mindere mate, iets vergelijkbaars en ook daar speelt mogelijke overlap en raakvlak met het toezicht dat ACM houdt. Het is daarom belangrijk dat het markttoezicht op de verboden met betrekking tot manipulatie en misleiding en sociale kredietsystemen nauw wordt samengewerkt en afgestemd met de ACM en dat de toezichtsstrategieën op dit punt op elkaar worden afgestemd. De samenloop tussen de AIV en de bestaande verbodsbepalingen wat betreft manipulatie en misleiding op financiële markten en bij financiële dienstverlening zal nader worden onderzocht door de AFM in samenwerking met Ministerie van Financiën. Een voorstel over toedeling van rollen en bevoegdheden op grond van de AIV zal op basis daarvan worden gedaan.

3. Grondrechtentoezichthouders

23. De AI-verordening kent een bijzondere rol toe aan ‘autoriteiten voor de bescherming van grondrechten’ (grondrechtentoezichthouders). De AI-verordening zal zo het toezicht op bestaande Unierechtelijke kaders ter bescherming van grondrechten te versterken, waaronder de kaders over gelijke behandeling en de bescherming van persoonsgegevens (AVG en de RGR).²³ Daartoe zijn informatieverplichtingen opgenomen en dienen markttoezichtautoriteiten hun medewerking te verlenen aan grondrechtentoezichthouders als zich risico's voordoen voor de bescherming van grondrechten. Dat stelt deze grondrechtentoezichthouders in staat om proactiever toe te zien op mogelijke schendingen van fundamentele rechten binnen de bestaande kaders waarop zij toezien. Nederland zal binnen drie maanden na inwerkingtreding van de AI-verordening moeten doorgeven welke toezichthouders er in Nederland op basis van Unierecht toezichthouden op de bescherming van grondrechten.

²³ De RGR is de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving (2016/680).

24. De toezichthouders adviseren dat in ieder geval het College voor de Rechten van de Mens (CRM) en de AP worden geïdentificeerd als grondrechtentoezichthouders voor de AI-verordening vanwege hun toezicht op basis van andere Unierechtelijke kaders. Het College zou aangemerkt moeten worden in zijn hoedanigheid als toezichthouder op de fundamentele rechten in brede zin, waaronder begrepen het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie. De AP zou aangemerkt moeten worden in haar hoedanigheid als toezichthouder op het gegevensbeschermingsrecht.²⁴ Deze toezichthouders krijgen zo specifieke bevoegdheden en zullen ook een rol kunnen spelen in het markttoezicht.²⁵ Deze grondrechtentoezichthouders kunnen zo signalen uit het markttoezicht opvangen en een actief meewerken in het markttoezicht als er grondrechtenrisico's spelen.²⁶ Ook stelt het deze grondrechtentoezichthouders in staat om informatie te verkrijgen bij de aanbieders van AI-systemen die nuttig kan zijn bij het toezicht op het *gebruik* van die systemen door mogelijk weer andere actoren in de AI-keten.

25. Om het grondrechtentoezicht in de AI-verordening te borgen zijn middelen en een samenwerkingsstructuur nodig die de grondrechtentoezichthouders voldoende in positie brengen.

Uiteraard moeten er middelen beschikbaar worden gesteld voor de invulling van de taak van grondrechtentoezichthouders bij de evaluatie van AI-systemen. Dat is in het bijzonder van belang bij AI-systemen die bij conformiteit (m.n. bij voldoen aan standaarden), toch een risico (kunnen) inhouden voor de grondrechten.²⁷ Naast de informatieverplichting richting grondrechtentoezichthouders,²⁸ zou het mogelijk moeten zijn dat de grondrechtentoezichthouder de markttoezichtautoriteit informeert over eventuele schendingen van het Unierecht op het gebied van grondrechten met betrekking tot AI-systemen, zodat markttoezichtautoriteiten dit kunnen meenemen in hun toezichtsactiviteiten. Daarnaast kunnen de grondrechtentoezichthouders een bijdrage leveren aan de expertise- en kennisopbouw bij markttoezichtautoriteiten om hen te helpen het volledige spectrum aan grondrechtenrisico's in beeld te krijgen en te houden. Dat vergt een samenwerkingsstructuur die voorziet in regelmatig overleg en kennis- en expertise-uitwisseling tussen grondrechtentoezichthouders en markttoezichtautoriteiten. Ook zullen het CRM en de AP de onderlinge samenwerking moeten uitwerken.

4. Testomgeving voor de regelgeving (sandbox)

26. Geadviseerd wordt om de coördinatie van de testomgeving-activiteiten te beleggen bij de RDI en de AP in hun hoedanigheid als (beoogde) coördinerende markttoezichtautoriteiten. Dan gaat het onder andere om het faciliteren van testomgeving-trajecten, het ondersteunen en betrekken van de relevante toezichthouders, het bewaken van een consistente toepassing van de AI-verordening door markttoezichtautoriteiten en waar relevant ook aangemelde instanties, aspecten met betrekking tot

²⁴ De verwerking van persoonsgegevens is inmiddels zo goed als geheel binnen de werkingssfeer van het EU-recht gebracht. Het hele Handvest is dan ook van toepassing. Dat betekent dat de AP als gegevensbeschermingstoezichthouder ook nu al kan handhaven zodra het verwerken van persoonsgegevens leidt tot schending van een of meer grondrechten in het Handvest, zoals de non-discriminatiebepaling, de bescherming van kinderen of de toegang tot een onafhankelijke rechter.

²⁵ Zie in het bijzonder artikelen 73, eerste lid, 77, eerste en derde lid, 79, tweede lid, en 82, eerste lid, van de AI-verordening.

²⁶ Dit impliceert voor de Autoriteit Persoonsgegevens dat zij bij de interne inrichting van de taken als respectievelijk (a) markttoezichtautoriteit voor de AI-verordening en (b) grondrechtentoezichthouder voor de AI-verordening, rekening dient te houden met de rolverdeling tussen deze twee taken.

²⁷ Artikel 82, eerste lid, van de AI-verordening.

²⁸ Artikel 79, tweede lid, van de AI-verordening.

Datum

7 november 2024

communicatie aan aanbieders, en de verslaglegging aan en de interactie met dan wel binnen het AI Office en de AI Board, voor zover het daarbij gaat om algemene aangelegenheden.

27. Artikel 57 van de AI-verordening biedt ruimte om meerdere bevoegde autoriteiten een testomgeving op te laten zetten.²⁹ Daarmee zijn de kaders van de governance-structuur ruim. Wij adviseren binnen die ruime kaders daarom om de bevoegde autoriteiten³⁰ zich bezig te laten houden met het opzetten en laten functioneren van de testomgevingen. De bevoegde autoriteiten bepalen vervolgens onderling wie welke taken op zich neemt bij het opzetten van de testomgeving(en) en hoe zij deelnemen aan de testomgeving. Het begrip '(nationale) bevoegde autoriteit[en]' biedt ruimte om zowel aanmeldende autoriteiten³¹ als markttoezichtautoriteiten de AI-testomgevingen voor regelgeving op te laten zetten. Dat sluit ook aan bij de overige (tussen)adviezen ten aanzien van de governance, waarin meerdere markttoezichtautoriteiten worden aangewezen. Daarnaast pleiten wij ervoor om binnen deze structuur de testomgevingen als volgt in te richten. Per situatie (testomgeving) dient te worden gekeken naar welke bevoegde autoriteiten, waaronder markttoezichtautoriteiten en aangemelde instanties, het meest betrokken zijn ten aanzien van een specifiek AI-systeem dat wordt getest. Per testsituatie zal er dan een bevoegde autoriteit zijn om leiding te geven aan het specifieke project. Zo wordt ervoor gezorgd dat de bevoegde autoriteit die later in het toezicht met het AI-systeem en de aanbieder daarvan te maken kan krijgen, in het kader van de testomgeving ook beslissingsbevoegd is.

28. Voor het slagen van de testomgeving is het belangrijk dat ook andere toezichthouders nauw betrokken worden in testomgeving-projecten en dat zij actief kunnen deelnemen. Te denken valt aan bijvoorbeeld het College voor de Rechten van de Mens, ACM, IJ&V en andere betrokken toezichthouders indien dat noodzakelijk is voor de uitvoering van een AI-tekstomgeving project. Alleen zo kunnen innovatie en rechtszekerheid worden bevorderd en tegelijkertijd ook risico's met betrekking tot veiligheid, gezondheid en grondrechten worden voorkomen of gemitigeerd. Elke toezichthouder heeft immers zicht op en kennis over hun specifieke domein/sector en de overige geldende regelgeving. Om die reden is het wenselijk om bij ieder project standaard een uitvraag voor gewenste deelname te doen naar alle toezichthouders.

5. Aandachtspunten en open vragen

29. Aanwijzing van markttoezichtautoriteiten zal snel moeten plaatsvinden. Deze zullen een jaar na de inwerkingtreding – van waarschijnlijk mei 2024 – aangewezen moeten zijn. De inrichting van het toezicht op verboden AI is nog urgenter, dit gezien het feit dat de bepalingen omtrent de verboden een half jaar na de inwerkingtreding van toepassing zullen zijn. Daarbij geldt dat op deze punten de AP als markttoezichthouder aangewezen worden, een rol die zij op dit moment niet heeft, en dus ook voor deze rol geequipt moet worden. Dit vraagt voorbereiding en uitwerking. Dit geldt ook voor de vaststelling van grondrechtentoezichthouders, die binnen drie maanden na de inwerkingtreding dient te geschieden. Daarom zullen over het bovenstaande snel gesprekken gestart moeten worden tussen de departementen en de betrokken toezichthouders.

²⁹ Artikel 57, eerste lid, AI-verordening: "De lidstaten zorgen ervoor dat hun bevoegde autoriteiten ten minste één AI-testomgeving voor regelgeving op nationaal niveau opzetten...."

³⁰ Artikel 3, onder 48, AI-verordening: "nationale bevoegde autoriteit": een aanmeldende autoriteit of de markttoezichtautoriteit.

³¹ Artikel 3, onder 19, AI-verordening: "aanmeldende autoriteit": de nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor het opzetten en uitvoeren van de noodzakelijke procedures voor de beoordeling, aanwijzing en kennisgeving van de conformiteitsbeoordelingsinstanties en de monitoring hiervan;

30. Dit advies onderstreept het belang van nauwe samenwerking en afstemming van markttoezichtautoriteiten met andere sector- en domeinspecifieke toezichthouders. Ook de sector- en domeinspecifieke toezichthouders die niet uitdrukkelijk betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van dit advies. De wijze waarop deze samenwerking en afstemming vorm moet krijgen vergt verdere uitwerking. De toezichthouders zullen de komende maanden, in aanloop naar aanwijzing van de verschillende toezichtrollen, in meer detail uitwerken hoe de samenwerking eruit zou moeten zien en wat voor afspraken dat vergt. Daarnaast zal onderzocht moeten worden of en in hoeverre aanpassing of aanvulling van wetgeving nodig is om samenwerking en informatie-uitwisseling mogelijk te maken. Daarvoor is een nadere analyse nodig door zowel toezichthouders als de departementen. Ten behoeve van de benodigde samenwerking, informatie-uitwisseling en afstemming vraagt dit specifieke aandacht voor het plaatsen van verschillende rollen en bevoegdheden binnen één dezelfde toezichthouder, waarbij o.a. aandacht is voor de onafhankelijkheidseisen van de AI Act en andere wetgeving waaraan de toezichthouders zich moeten houden.

31. Alle relevante departementen moeten betrokken zijn bij de uitvoering van de AI-verordening en er moet snel meer duidelijkheid komen over de wijze van toekenning van middelen vanuit de verschillende departementen. Bij het toezicht op de AI-verordening en in de voorziene samenwerkingsstructuur spelen verschillende toezichthouders en departementen een rol. Al deze departementen moeten betrokken zijn bij de uitwerking van de toezichtstructuur van de AI-verordening. Ook moet duidelijk worden hoe de financiering van het toezicht, in het bijzonder de als het gaat om de rol van sector- en domeinspecifieke toezichthouders, zal plaatshebben. Dat om onvolledige financiering van het AI-toezicht te voorkomen.

32. Indien opvolging wordt gegeven aan het advies zal de AP zich organisatorisch moeten voorbereiden op de uitbreiding van haar takenpakket met een rol als markttoezichtautoriteit onder de AI-verordening. De AI-verordening waarborgt de bescherming van grondrechten en publieke waarden bij de inzet van (hoog-risico) AI en de verboden op specifieke AI-toepassing. Voor de AP sluit dit aan bij de maatschappelijke doelen die worden nagestreefd in de in het handvast opgenomen toezichttaak die is uitgewerkt in de AVG en de RGR. Tegelijkertijd heeft het uitvoerend kader voor het toezicht op de AI-verordening, dat gestoeld is op het nieuwe wetgevingskader voor (toezicht op) productveiligheid, een andere werkwijze dan het toezicht op de AVG en de RGR. De rol als markttoezichtautoriteit onder de AI-verordening is daarmee voor de organisatie een taak die specifiek ingericht en ingebed moet worden. De AP wenst dit op een zodanige manier te doen op dat deze taak op een goede manier naast de AVG- en RGR-taak en afzonderlijk herkenbaar binnen de organisatie is ingericht. Hiervoor kan worden aangesloten bij de wijze waarop het huidige coördinerende algoritmetoezicht is ingebed binnen de AP. Ten aanzien van het verkennen van de concrete en praktische organisatorische consequenties van de AI-verordening op de eigen organisatie heeft de AP reeds interne verkennende workshops gestart, ook met het oog op het verkennen van synergiemogelijkheden (bijvoorbeeld op het gebied van klachtenmeldingen). Vanwege het belang van samenwerking tussen markttoezichtautoriteiten en sector- en domeinspecifieke toezichthouders – zoals in dit 2^e tussenadvies onderstreept – is de AP voornemens om ook andere markttoezichtautoriteiten en sector- en domeinspecifieke toezichthouders te betrekken in haar verkenning.

33. De samenwerking rondom de inbreng van toezichthouders in het AI Board is nog een punt van aandacht. De toezichthouders zijn voornemens in een volgende en laatste brief daarover te adviseren.

Datum

7 november 2024

34. De inrichting van het toezicht op de AI-systemen die vallen binnen de reikwijdte van Bijlage I zijn eveneens onderwerp van het volgende advies. Dat geldt ook voor het toezicht op de transparantieverplichtingen voor bepaalde AI-systemen.

35. Ook de rol en plek van aanmeldende autoriteiten en aangemelde instanties zal in de advisering nader uitgewerkt moeten worden. Niet alleen in relatie tot de AI-systemen die vallen onder Bijlage I, maar ook in relatie tot Bijlage III van de AI-verordening, bijvoorbeeld waar het gaat om biometrische identificatie. De vaststelling van kaders voor aanwijzing van aangemelde instanties heeft daarbij prioriteit en zal snel opgepakt moeten worden.
