

Aangetekend

De Minister van Economische Zaken en Klimaat
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

De Staatssecretaris Koninkrijksrelaties en Digitalisering
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Datum
7 november 2023

Onderwerp
1e (tussen)advies toezichtstructuur AI Verordening

Geachte mevrouw Adriaansens en mevrouw Van Huffelen,

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

Datum

7 november 2023

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 deel terreinen 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

Datum

7 november 2023

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

Datum

7 november 2023

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 grondrechtentoezichthouders (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.

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.

Datum

7 november 2023

- 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.

5. Vervolg

De toezichthouders zijn voornemens om in gezamenlijk overleg in de komende maanden de toewijzing van taken aan toezichthouders en de samenwerking tussen toezichthouders verder uit te werken. Daarbij kan dan ook rekening worden gehouden met de ontwikkelingen in de onderhandelingen over de AI Verordening.

De toezichthouders streven er daarbij naar om in het 1^e kwartaal van 2024, als de onderhandelingen over de AI Verordening naar verwachting zijn afgerond, uw ministeries uitgewerkt advies op basis van de voorliggend uitgangspunten te voorzien. We zijn graag bereid de inhoud van dit tussenadvies nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

Autoriteit Persoonsgegevens

Rijksinspectie Digitale Infrastructuur

[getekend]

[getekend]

Aleid Wolfsen
Voorzitter

Angeline van Dijk
Inspecteur-generaal