

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

De Minister voor Rechtsbescherming  
Postbus 20301  
2500 EH Den Haag

Datum

16 mei 2024

Onderwerp

2<sup>e</sup> (tussen)advies toezichtsstructuur AI-verordening

Geachte mevrouw Adriaansens, mevrouw Van Huffelen en heer Weerwind,

**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:

Datum

16 mei 2024

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 markttoezichtautoriteiten<sup>1</sup> 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.

## 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

---

<sup>1</sup> 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.

Datum

16 mei 2024

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,<sup>2</sup> of strekt de verordening in meer of mindere mate tot aanwijzing van een bestaande toezichthouder als markttoezichtautoriteit.<sup>3</sup> 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-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.<sup>4</sup> 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 rechtsbescherming<sup>5</sup>. 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

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Zie art. 74, zesde en zevende lid, van de AI-verordening m.b.t. de rol van financiële toezichthouders.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Zie voor een verdere bespreking van grondrechtenrisico's ook de de rol van de grondrechtentoezichthouders, zoals besproken in sectie 3.

Datum

16 mei 2024

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	<b>Biometrische identificatie, categorisatie en emotieherkenning</b>	RDI	AP <sup>1</sup>
2	<b>Kritieke infrastructuur</b>	RDI en ILT	RDI of ILT (domeinafhankelijk) <sup>2</sup>
3	<b>Onderwijs en beroepsopleidingen</b>	Inspectie op het onderwijs	AP <sup>1</sup>
4	<b>Werkgelegenheid, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandige arbeid</b>	Arbeidsinspectie	AP <sup>1</sup>
5(a)	<b>Beoordeling of personen aanmerking komen voor overheidsuitkeringen en -diensten</b>	IBTD en Arbeidsinspectie	AP <sup>1</sup>
5(b)	<b>Beoordeling kredietwaardigheid of kredietscore</b>	AFM en DNB	AFM en DNB (financiële diensten) en AP (niet-financiële diensten) <sup>3</sup>
5(c)	<b>Premieberekening bij zorg- en levensverzekeringen</b>	AFM en DNB	AFM en DNB (financiële diensten) en AP (niet-financiële diensten) <sup>3</sup>
5(d)	<b>Noodoproepen en inzet van hulpdiensten</b>	IGJ en IJenV	AP <sup>1</sup>
6	<b>Rechtshandhaving</b>	IJenV	AP <sup>5</sup>
7	<b>Migratie, asiel en beheer van grenscontroles</b>	IJenV	AP <sup>5</sup>
8	<b>Rechtsbedeling en democratische processen</b>	-	AP <sup>5,6</sup>

Datum

16 mei 2024

#### 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 bestaand 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

Datum

16 mei 2024

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.<sup>6</sup> 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

---

<sup>6</sup> Voor biometrische identificatie op afstand voor *rechtshandhavingdoeleinden*, geldt hetzelfde uitgangspunt van aanwijzing van de gegevensbeschermingsautoriteit als voor de onderdelen 6,7 en 8, die hierna worden besproken.

Datum

16 mei 2024

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 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.

Datum

16 mei 2024

**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.<sup>7</sup> 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.

## 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.

---

<sup>7</sup> Artikel 63, vijfde lid, van de AI-verordening.



Datum

16 mei 2024

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

Datum

16 mei 2024

**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).<sup>8</sup> 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.

**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.<sup>9</sup> Deze toezichthouders krijgen zo specifieke

---

<sup>8</sup> De RGR is de Richtlijn gegevensbescherming bij rechtshandhaving (2016/680).

<sup>9</sup> 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

## Datum

16 mei 2024

bevoegdheden en zullen ook een rol kunnen spelen in het markttoezicht.<sup>10</sup> Deze grondrechtentoezichthouders kunnen zo signalen uit het markttoezicht opvangen en een actief meewerken in het markttoezicht als er grondrechtenrisico's spelen.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> Naast de informatieverplichting richting grondrechtentoezichthouders,<sup>13</sup> 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 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.

---

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.

<sup>10</sup> Zie in het bijzonder artikelen 73, eerste lid, 77, eerste en derde lid, 79, tweede lid, en 82, eerste lid, van de AI-verordening.

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> Artikel 82, eerste lid, van de AI-verordening.

<sup>13</sup> Artikel 79, tweede lid, van de AI-verordening.

Datum

16 mei 2024

**27. Artikel 57 van de AI-verordening biedt ruimte om meerdere bevoegde autoriteiten een testomgeving op te laten zetten.**<sup>14</sup> Daarmee zijn de kaders van de governance-structuur ruim. Wij adviseren binnen die ruime kaders daarom om de bevoegde autoriteiten<sup>15</sup> 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 autoriteiten<sup>16</sup> 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 geëquipeerd 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.

---

<sup>14</sup> 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...."

<sup>15</sup> Artikel 3, onder 48, AI-verordening: "nationale bevoegde autoriteit": een aanmeldende autoriteit of de markttoezichtautoriteit.

<sup>16</sup> 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;

Datum

16 mei 2024

**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<sup>e</sup> tussenadvies onderstreept – is de AP voornemens om ook andere markttoezichtautoriteiten en sector- en domeinspecifieke toezichthouders te betrekken in haar verkenning.

Datum

16 mei 2024

**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.

**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 transparantieplichtingen 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.

## 6. Vervolg

**36. De toezichthouders hebben met deze brief een belangrijke verdere basis gelegd voor de advisering over de inrichting van het toezicht op de AI-verordening.** We zijn graag bereid de inhoud van dit tussenadvies nader toe te lichten en de gesprekken over de inrichting van de toezichtstructuur met de departementen te starten.

**37. Zoals aangegeven vergt een aantal aspecten nog nadere uitwerking.** Daaraan werken de toezichthouders de komende maanden verder. De toezichthouders streven ernaar om u aan het einde van het tweede kwartaal van een laatste advies te voorzien.

Met vriendelijke groet,

Autoriteit Persoonsgegevens

Rijksinspectie Digitale Infrastructuur

[getekend]

[getekend]

Aleid Wolfsen  
Voorzitter

Angeline van Dijk  
Inspecteur-generaal