

Brussel, 19 september 2025
(OR. en)

12743/25

**Interinstitutioneel dossier:
2025/0291 (NLE)**

**SOC 604
GENDER 170
ANTIDISCRIM 80
EMPL 401
TELECOM 296
CYBER 242
DATAPROTECT 208
DIGIT 170
FREMP 230**

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	19 september 2025
aan:	mevrouw Thérèse BLANCHET, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
Betreft:	Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt over de ontwerpaanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake gelijkheid en artificiële intelligentie

De delegaties vinden hierbij document COM(2025) 518 final.

Bijlage: COM(2025) 518 final



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 19.9.2025
COM(2025) 518 final

2025/0291 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt over de
ontwerpaanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake
gelijkheid en artificiële intelligentie**

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Dit voorstel betreft het besluit tot vaststelling van het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in het Comité van Ministers van de Raad van Europa over de beoogde vaststelling van een aanbeveling van de Raad van Europa betreffende gelijkheid en artificiële intelligentie (“de aanbeveling”). De aanbeveling is opgesteld door het Comité van deskundigen inzake artificiële intelligentie, gelijkheid en discriminatie (Committee of Experts on Artificial Intelligence, Equality and Discrimination — “GEC/ADI-AI”) en zal naar verwachting worden goedgekeurd tijdens de gezamenlijke plenaire vergadering van de Commissie voor gendergelijkheid (Gender Equality Commission — “GEC”) en de Stuurgroep bestrijding van discriminatie, diversiteit en inclusie (Comité directeur sur l'anti-discrimination, la diversité et l'inclusion — “CDADI”) tijdens hun vergadering van 18-20 november 2025, zodat zij uiterlijk eind 2025 ter goedkeuring aan het Comité van Ministers kan worden voorgelegd.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. Het Comité van Ministers van de Raad van Europa

Het Comité van Ministers is het besluitvormingsorgaan van de Raad van Europa, dat bestaat uit ministers van Buitenlandse Zaken of permanente vertegenwoordigers in Straatsburg van de 46 lidstaten van de Raad van Europa. De rol en de taken van het Comité van Ministers worden beschreven in hoofdstuk IV van het statuut van de Raad van Europa (hierna “het statuut” genoemd). Overeenkomstig artikel 14 van het statuut hebben alle leden van de Raad van Europa recht op één vertegenwoordiger in het Comité van Ministers, die elk één stem hebben. Alle EU-lidstaten zijn lid van de Raad van Europa en zijn dus vertegenwoordigd in het Comité van Ministers. De EU heeft de status van waarnemer en heeft geen stemrecht.

2.2. Het Comité van deskundigen inzake artificiële intelligentie, gelijkheid en discriminatie

Het GEC/ADI-AI is een gezamenlijk subcomité van de GEC en de CDADI, dat door het Comité van Ministers is belast met het opstellen van een aanbeveling tegen eind 2025 over de gevolgen van artificiële-intelligentiesystemen, hun potentieel voor de bevordering van gelijkheid, met inbegrip van gendergelijkheid, en de risico's die zij met betrekking tot non-discriminatie kunnen veroorzaken.

Het GEC/ADI-AI bestaat uit acht vertegenwoordigers van de lidstaten van de Raad van Europa, vier uit de GEC en vier uit de CDADI, en uit zes onafhankelijke deskundigen met bewezen expertise op het gebied van artificiële intelligentie, mensenrechten, gelijkheid, met inbegrip van gendergelijkheid, en non-discriminatie. Elk lid van het GEC/ADI-AI heeft één stem. De EU is een deelnemer zonder stemrecht.

De GEC en de CDADI zijn elk samengesteld uit vertegenwoordigers van de 46 lidstaten van de Raad van Europa, die ieder één stem hebben. Daarnaast worden de plenaire vergaderingen bijgewoond door vertegenwoordigers van verschillende organen van de Raad van Europa, intergouvernementele organisaties, vertegenwoordigers van staten met de status van waarnemer, en niet-gouvernementele organisaties en gespecialiseerde instellingen. Vertegenwoordigers van de Europese Unie nemen af en toe deel aan de plenaire vergaderingen, zonder stemrecht.

2.3. Het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat

Op 17 mei 2024 heeft het Comité van Ministers het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat (“het kaderverdrag”) aangenomen, een juridisch bindend verdrag met het doel ervoor te zorgen dat activiteiten binnen de levenscyclus van artificiële-intelligentiesystemen volledig in overeenstemming zijn met de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat en tegelijkertijd bevorderlijk zijn voor technologische vooruitgang en innovatie.

Het kaderverdrag heeft betrekking op AI-systemen die de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat kunnen schenden. De beginselen en de verplichtingen van het kaderverdrag gelden voor de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen die door overheidsinstanties of door namens hen optredende particuliere partijen worden verricht. De partijen bij het verdrag zijn ook verplicht om voor de risico's en de gevolgen die voortvloeien uit de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen die door particuliere partijen worden verricht, een aanpak te volgen die conform het onderwerp en het doel van het verdrag is, maar zij hebben de keuze om de verplichtingen van het verdrag toe te passen of andere passende maatregelen te treffen. In het verdrag zijn verdere algemene verplichtingen en fundamentele beginselen opgenomen, in verband met de bescherming van de menselijke waardigheid en de individuele autonomie, alsmede de bevordering van gelijkheid en non-discriminatie. Daarnaast geldt er een plicht tot eerbiediging van de bescherming van de privacy en persoonsgegevens, alsook inzake transparantie en toezicht ter waarborging van de verantwoordingsplicht en aansprakelijkheid. Ook is er een beginsel aan veilige innovatie en experimenten in een gecontroleerde omgeving gewijd.

Het verdrag omvat eveneens een reeks maatregelen om toegankelijke en doeltreffende rechtsmiddelen tegen schendingen van de mensenrechten als gevolg van de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen beschikbaar te stellen. Het omvat ook doeltreffende procedurele waarborgen voor personen wier rechten door het gebruik van AI-systemen ernstig zijn aangetast. Daarnaast moeten personen ervan in kennis worden gesteld dat zij met een AI-systeem en niet met een mens in contact staan.

Het verdrag bevat ook iteratief uit te voeren maatregelen voor de beoordeling en de beperking van risico's en negatieve effecten om feitelijke en potentiële gevolgen voor de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat in kaart te brengen en passende preventieve en beperkende maatregelen te treffen.

Tot slot is in het verdrag bepaald dat de partijen bij het verdrag moeten beoordelen of er verboden of moratoria nodig zijn voor bepaalde toepassingen van AI-systemen die onverenigbaar met de eerbiediging van de mensenrechten, de werking van de democratie of de rechtsstaat worden geacht.

Elke partij bij het verdrag moet op nationaal niveau een of meer doeltreffende mechanismen instellen of aanwijzen om op de naleving van de verplichtingen van het verdrag door de partijen toe te zien.

De Unie heeft het verdrag op 5 september 2024 ondertekend, na de vaststelling van Besluit (EU) 2024/2218 van de Raad van 28 augustus 2024 inzake de ondertekening namens de Europese Unie van het kaderverdrag. Het verdrag is ook ondertekend door Andorra, Canada, Georgië, IJsland, Israël, Japan, Liechtenstein, Montenegro, Noorwegen, Oekraïne, de Republiek Moldavië, San Marino, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten van Amerika en Zwitserland.

Op 3 juni 2025 heeft de Commissie een voorstel voor een besluit van de Raad om het proces voor de sluiting van het kaderverdrag namens de Unie op gang te brengen overeenkomstig Besluit (EU) 2024/2218.1 van de Raad, goedgekeurd.

Binnen de Unie moet het kaderverdrag uitsluitend door middel van Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (“AI-verordening”)¹ en, in voorkomend geval, ander toepasselijk acquis van de Unie² worden uitgevoerd. De AI-verordening voorziet in een uitgebreide regelgeving inzake artificiële intelligentie, met als doel innovatie en de invoering van betrouwbare artificiële intelligentie te bevorderen en tegelijkertijd de gezondheid, veiligheid en grondrechten zoals verankerd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (“het Handvest”) te beschermen, met inbegrip van het recht op non-discriminatie en gendergelijkheid. De AI-verordening bevat geharmoniseerde regels, die over het algemeen gebaseerd zijn op volledige harmonisatie, en die het in de handel brengen, het in gebruik stellen en het gebruik van AI-systemen in de Unie regelen. Die regels zijn rechtstreeks in de lidstaten van toepassing, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald in die verordening.

2.4. De beoogde aanbeveling van de Raad van Europa betreffende gelijkheid en artificiële intelligentie

De aanbeveling is gericht op het potentieel van AI om gelijkheid te bevorderen, met inbegrip van gendergelijkheid, en op de risico's die AI met betrekking tot non-discriminatie kan inhouden. Zij is bedoeld als aanvulling op het algemene kader dat in het kaderverdrag is vastgesteld met betrekking tot het beginsel van gelijkheid op het gebied van artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat (CETS nr. 225) en dat is ontwikkeld in nauwe samenwerking met het Comité artificiële intelligentie (“CAI”).

De aanbeveling is gebaseerd op de *“Study on the impact of artificial intelligence systems, their potential for promoting equality, including gender equality, and the risks they may cause in relation to non-discrimination”* (studie naar de gevolgen van artificiële-intelligentiesystemen, hun potentieel voor de bevordering van gelijkheid, met inbegrip van gendergelijkheid, en de risico's die zij kunnen veroorzaken met betrekking tot non-discriminatie), die in 2023 door de GEC en de CDADI is onderschreven³. In de studie werden

¹ Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en (EU) 2019/2144, en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie)

² Met name de twee richtlijnen inzake normen voor organen voor gelijke behandeling: Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad van 7 mei 2024 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling van personen in arbeid en beroep ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele oriëntatie, gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, en tot wijziging van Richtlijnen 2000/43/EG en 2004/113/EG; Richtlijn (EU) 2024/1500 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep, en tot wijziging van de Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU.

³ Verslag van de 7e plenaire vergadering van de Stuurgroep bestrijding van discriminatie, diversiteit en inclusie (CDADI), 27-29 juni 2023, CDADI (2023)13, <https://rm.coe.int/7th-plenary-meeting-27-29-june-2023-report/488010b9d5>.

vier aanvullende mogelijkheden voor regelgeving en beleidsinterventie geïdentificeerd om een robuuste, op mensenrechten gebaseerde benadering van artificiële intelligentie te waarborgen, namelijk 1) preventie, transparantie en verantwoordingsplicht; 2) toegang tot de rechter en rechtsmiddelen; 3) diversiteit, inclusie, vertegenwoordiging en participatie; en 4) democratische participatie, bewustmaking van het publiek en capaciteitsopbouw.

Om input van belanghebbenden en het geïnteresseerde publiek te verzamelen, heeft de Raad van Europa van 10 maart tot en met 28 april 2025 een openbare raadpleging over de ontwerpaanbeveling gehouden.

De ontwerpaanbeveling werd besproken tijdens de GEC/ADI-AI-vergaderingen van 25-26 september 2024 en 26-27 februari 2025. Een laatste vergadering van de deskundigengroep zal plaatsvinden op 7-9 oktober 2025, die de laatste hand zal leggen aan de ontwerptekst van de aanbeveling. Vóór die vergadering is eind juli een vijfde herziene versie van de aanbeveling verspreid (referentie GEC/ADI-AI (2024)7rev5).

De ontwerpaanbeveling is ook besproken tijdens de GEC- en de CDADI-vergaderingen in november 2024 en zal naar verwachting tijdens een gezamenlijke plenaire vergadering van de GEC en de CDADI van 18-20 november 2025 worden goedgekeurd, waarna zij aan het Comité van Ministers zal worden voorgelegd. Het Comité van Ministers heeft tot doel de aanbeveling uiterlijk in het voorjaar van 2026 formeel vast te stellen.

Het doel van de beoogde aanbeveling is “de lidstaten bij te staan bij het bevorderen van gelijkheid, met inbegrip van gendergelijkheid, en bij het voorkomen en bestrijden van alle vormen van discriminatie, in al hun activiteiten en die van actoren uit de publieke en particuliere sector binnen de levenscyclus van AI-systemen”.

De aanbeveling zou geen juridisch bindende effecten en verplichtingen met zich meebrengen en zou gebaseerd zijn op de vrijwillige toepassing door de lidstaten van de Raad van Europa. Overeenkomstig artikel 15, punt b), van het statuut kan het Comité van Ministers de regeringen van de leden evenwel verzoeken “het in kennis te stellen van de maatregelen die zij hebben genomen” met betrekking tot de aanbevelingen.

3. NAMENS DE UNIE IN TE NEMEN STANDPUNT

Voorgesteld wordt dat de Unie instemt met de vaststelling van de ontwerpaanbeveling door het Comité van Ministers, mits deze verenigbaar is met het acquis van de Unie, met name de AI-verordening, en coherent is met het kaderverdrag van de Raad van Europa. Het huidige ontwerp van de aanbeveling (rev5 van juli 2025) is nog niet volledig verenigbaar.

Meer in het bijzonder moet de Unie instemmen met de vaststelling van de ontwerpaanbeveling op voorwaarde dat de aanbeveling de volgende vereisten in acht neemt:

1. Maatregelen met betrekking tot actoren binnen de levenscyclus van AI-systemen gaan niet verder dan de verplichtingen die zijn vastgesteld in het kader van de AI-verordening, die de regels voor AI in de Unie, ook op het gebied van gelijkheid, over het algemeen volledig harmoniseert.

De aanbeveling moet met name voldoende flexibiliteit bieden bij de uitvoering van de AI-verordening (in overeenstemming met de benadering van het kaderverdrag), wat passende wijzigingen zou vereisen van de verwijzingen naar de noodzaak om “doeltreffende maatregelen” te nemen in de punten 7, 9, 10 en 36 van de ontwerpaanbeveling;

- de in de punten 9, 10.1 en 18.2 van de ontwerpaanbeveling voorgestelde maatregelen moeten op passende wijze worden gewijzigd om aanbevelingen

voor de invoering van aanvullende positieve verplichtingen in verband met de bevordering van gelijkheid door aanbieders en exploitanten van AI-systemen te vermijden;

- de bepalingen van punt 5.1 van de ontwerpaanbeveling moeten op passende wijze worden aangepast om een in tijd onbeperkte beperking van het gebruik van AI te voorkomen, wat onverenigbaar is met de EU-benadering van AI-regelgeving en het EU-beleid inzake innovatie.
2. De formulering van de maatregelen en normen in de aanbeveling wordt in de tekst verduidelijkt om de verenigbaarheid en interoperabiliteit met het rechtskader van de Unie te waarborgen, zowel wat terminologie als inhoud betreft.
 - Met name in punt 18 moeten passende aanpassingen worden aangebracht in de verwijzingen naar “uniforme normen” om voldoende flexibiliteit bij de uitvoering te waarborgen, en in de verwijzingen naar “vertekeningen” om ervoor te zorgen dat de maatregelen evenredig blijven en gericht zijn op schade.
 3. De waarborgen met betrekking tot menselijke beoordeling en beroepsprocedures (in punt 16bis) worden op passende wijze aangepast aan zowel de AI-verordening als het kaderverdrag, waardoor de samenhang tussen beide instrumenten wordt gewaarborgd en tegelijkertijd wordt voorkomen dat er AI-specifieke verplichtingen worden ingevoerd voor aanbieders of exploitanten van AI-systemen die niet in het acquis van de Unie zijn opgenomen⁴.
 4. Het toepassingsgebied van de sectoren die aan het einde van punt 36 van de ontwerpaanbeveling worden genoemd als sectoren die bijzondere aandacht vereisen, wordt gewijzigd om ervoor te zorgen dat het verenigbaar is en niet verder gaat dan de risicovolle gebieden die in de AI-verordening (bijlagen I en III) zijn gedefinieerd, waardoor wordt voorkomen dat sectoren worden opgenomen die daar niet in zijn opgenomen, of waarbij dergelijke verwijzingen worden geherformuleerd in de vorm van monitoringmaatregelen of andere voldoende flexibele benaderingen⁵.

4. RECHTSGRONDSLAG

4.1. Procedurele rechtsgrondslag

4.1.1. Beginselen

Artikel 218, lid 9, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) voorziet in de vaststelling van besluiten tot bepaling van “de standpunten die namens de Unie worden ingenomen in een krachtens een overeenkomst opgericht lichaam, wanneer dit lichaam handelingen met rechtsgevolgen vaststelt, met uitzondering van handelingen tot aanvulling of wijziging van het institutionele kader van de overeenkomst”.

Artikel 218, lid 9, VWEU is van toepassing ongeacht of de Unie lid is van het lichaam dan wel partij is bij de overeenkomst⁶.

⁴ Zie versie met referentie GEC/ADI-AI(2024)7rev5.

⁵ Zie versie met referentie GEC/ADI-AI(2024)7rev5.

⁶ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punt 64.

Het begrip “handelingen met rechtsgevolgen” omvat tevens handelingen die rechtsgevolgen hebben uit hoofde van de op het betrokken lichaam toepasselijke volkenrechtelijke bepalingen. Onder dit begrip vallen tevens instrumenten die volkenrechtelijk niet bindend zijn, maar die “beslissende invloed [kunnen hebben] op de inhoud van de regelgeving die de wetgever van de Unie vaststelt”⁷.

4.1.2. Toepassing op het onderhavige geval

Zoals uiteengezet in punt 2, moet de aanbeveling worden vastgesteld door het Comité van Ministers, een orgaan dat is opgericht bij een internationale overeenkomst, en kan zij rechtsgevolgen hebben door invloed uit te oefenen op de wijze waarop de AI-verordening wordt uitgevoerd en toegepast.

Meer specifiek wordt in bepaalde bepalingen van de AI-verordening expliciet vermeld dat bij de uitvoering van de AI-verordening rekening moet worden gehouden met bestaande “internationale benaderingen” en “internationale normen”. Zo is in artikel 40, lid 3, van de AI-verordening bepaald dat deelnemers aan het normalisatieproces rekening moeten houden met “bestaande internationale normen op het gebied van AI die in overeenstemming zijn met de waarden, grondrechten en belangen van de Unie”. De aanbeveling zal richtsnoeren bevatten voor de bevordering van gelijkheid in de levenscyclus van AI-systemen, die een van de benchmarks kunnen vormen aan de hand waarvan geharmoniseerde normen worden beoordeeld. Tegelijkertijd verplicht artikel 56, lid 1, van de AI-verordening het AI-bureau ertoe om rekening te houden met “internationale benaderingen” bij het faciliteren van de opstelling van praktijkcodes op Unieniveau. De eerste praktijkcode voor AI-modellen voor algemene doeleinden is al afgerond en door de Commissie beoordeeld als geschikt voor aanbieders van AI-modellen voor algemene doeleinden om de naleving van de relevante verplichtingen van de AI-verordening aan te tonen.

Overeenkomstig artikel 56, lid 6, eerste alinea, van de AI-verordening monitoren en evalueren het AI-bureau en de AI-board regelmatig de verwezenlijking van de doelstellingen van de praktijkcodes door de deelnemers en hun bijdragen aan de correcte toepassing van deze verordening.

Op het moment dat de aanbeveling naar verwachting wordt aangenomen, zullen de werkzaamheden met betrekking tot de geharmoniseerde normen zijn gevorderd en is de praktijkcode voor AI-modellen voor algemene doeleinden van de AI-verordening al afgerond. De aanbeveling zou relevant kunnen zijn voor toekomstige actualiseringen van de praktijkcode en de normen.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 9, VWEU.

4.2. Materiële rechtsgrondslag

4.2.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU te nemen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt moet worden ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent,

⁷ Arrest van het Hof van Justitie van 7 oktober 2014, Duitsland/Raad, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punten 61-64.

terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 9, VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

4.2.2. *Toepassing op het onderhavige geval*

De doelstelling van de beoogde aanbeveling is “de lidstaten bij te staan bij hun acties voor het bevorderen van gelijkheid, met inbegrip van gendergelijkheid, en bij het voorkomen en bestrijden van alle vormen van discriminatie, in al hun activiteiten en die van actoren uit de publieke en particuliere sector binnen de levenscyclus van AI-systemen”.

Dit is in overeenstemming met het doel van de AI-verordening, namelijk “de werking van de interne markt te verbeteren door een uniform rechtskader vast te stellen, met name voor de ontwikkeling, het in de handel brengen, het in gebruik stellen, en het gebruik van artificiële-intelligentiesystemen [...] in de Unie, in overeenstemming met de waarden van de Unie, de introductie van mensgerichte en betrouwbare artificiële intelligentie [...] te bevorderen en te zorgen voor een hoge mate van bescherming van de gezondheid, de veiligheid en de grondrechten zoals vastgelegd in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie [...], met inbegrip van de democratie, de rechtsstaat en de bescherming van het milieu, te beschermen tegen de schadelijke effecten van AI-systemen in de Unie, alsook innovatie te ondersteunen”.

De aanbeveling overlapt grotendeels met de AI-verordening, met name:

- De aanbeveling heeft tot doel ongelijkheid als gevolg van AI te bestrijden, wat vergelijkbaar is met de doelstelling van de AI-verordening, namelijk het waarborgen van een hoog niveau van bescherming van de grondrechten die zijn verankerd in het Handvest van de grondrechten van de EU, met inbegrip van het recht op gelijkheid en non-discriminatie, tegen de schadelijke gevolgen van AI-systemen in de Unie.
- Het personele en materiële toepassingsgebied waarop de AI-verordening en (de maatregelen in) de aanbeveling van toepassing moeten zijn, zijn in wezen dezelfde, namelijk publieke en particuliere actoren die AI en activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen ontwikkelen of uitrollen.
- Zowel in de AI-verordening als in de aanbeveling wordt gekozen voor een soortgelijke gekalibreerde en gedifferentieerde benadering van AI-systemen, in overeenstemming met het kaderverdrag over AI.
- De aanbeveling bevat transparantie- en (menselijke) toezichtsvereisten voor de opsporing, preventie en bestrijding van discriminatie als gevolg van activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen, die vergelijkbaar zijn met die van de AI-verordening, met name de artikelen 13, 14, 49, 50 en 86 ervan.
- De vereisten van de aanbeveling om discriminatierisico's te identificeren, te evalueren, te beperken en te monitoren zijn vergelijkbaar met de vereisten en verplichtingen van de AI-verordening voor aanbieders of exploitanten van AI-systemen met een hoog risico, met name in de artikelen 9, 10, 17, 26 en 27; in de aanbeveling zijn ook bepalingen met betrekking tot normen opgenomen, die lijken op die met betrekking tot geharmoniseerde normen van de Unie in de artikelen 40 tot en met 49.
- De aanbeveling bevat maatregelen met betrekking tot documentatie, procedurele waarborgen en rechtsmiddelen die vergelijkbaar zijn met die in de

AI-verordening, met name in de artikelen 11, 12, 26, 53, 85 en 86 van de AI-verordening.

- In de aanbeveling worden doelsectoren vastgesteld om gelijkheid te mainstreamen en worden maatregelen vereist waar de risico's van discriminatie bijzonder acuut zijn, die gedeeltelijk overlappen met de categorieën met een hoog risico van de AI-verordening (artikel 6 en bijlagen I en III).

De aanbeveling heeft ook betrekking op elementen die gemeenschappelijk zijn aan het acquis van de Unie inzake non-discriminatie en gelijkheid. Dit betreft met name de richtlijnen inzake organen voor gelijke behandeling, die zijn vastgesteld op basis van de artikelen 19 en 157 VWEU⁸. De relevante elementen van de aanbeveling zijn onder meer:

- vereisten voor lidstaten om organen voor gelijke behandeling te voorzien van voldoende financiële, personele en technische middelen en met hen samen te werken bij het ontwikkelen van passende wetgeving, beleid en bestuursrechtelijke, regelgevende of andere kaders (relevant voor de artikelen 3 en 4 van de richtlijnen);
- vereisten inzake transparantie en toezicht, waardoor organen voor gelijke behandeling kunnen nagaan of er sprake is van discriminatie en kunnen beoordelen of voor dergelijke AI-systemen een moratorium of een verbod nodig is (relevant voor de artikelen 8 en 9 van de richtlijnen);
- vereisten om slachtoffers van op AI gebaseerde discriminatie te ondersteunen of bij te staan bij het doen gelden van hun rechten, onder meer door opmerkingen in te dienen bij de rechtbank (relevant voor de artikelen 6, 7, 8, 9, 10 en 11 van de richtlijnen).

Hoewel de aanbeveling tot doel heeft gelijkheid te bevorderen en discriminatie te voorkomen, bevat zij voornamelijk wetgevings- en beleidsmaatregelen die gericht zijn op actoren binnen de levenscyclus van AI-systemen (zie punt 2 van de aanbeveling). Meer specifiek bevat zij aanbevelingen voor effectbeoordelingen inzake gelijkheid, certificering, transparantie, monitoring en toezicht op AI-systemen, zoals hierboven uiteengezet.

Binnen de Unie zal het belangrijkste deel van de aanbeveling niet worden uitgevoerd door middel van horizontale gelijkheidswetgeving die van toepassing is op alle economische actoren, zoals de wetgeving inzake organen voor gelijke behandeling, maar door middel van wetgeving die specifiek gericht is op exploitanten die AI-systemen aanbieden en uitrollen, met name de AI-verordening en/of de uitvoeringsmaatregelen daarvan. In de toelichting wordt dan ook uitdrukkelijk onderkend dat de AI-verordening reeds (een deel van) de aanbevelingen uitvoert (zie punt 11 van de toelichting).

⁸ Richtlijn (EU) 2024/1500 van het Europees Parlement en de Raad van 14 mei 2024 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling en gelijke kansen voor vrouwen en mannen in arbeid en beroep, en tot wijziging van Richtlijnen 2006/54/EG en 2010/41/EU (PB L, 2024/1500, 29.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1500/oj>); Richtlijn (EU) 2024/1499 van de Raad van 7 mei 2024 betreffende normen voor organen voor gelijke behandeling op het gebied van gelijke behandeling van personen ongeacht hun ras of etnische afstamming, gelijke behandeling van personen in arbeid en beroep ongeacht hun godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele oriëntatie, gelijke behandeling van vrouwen en mannen op het gebied van sociale zekerheid en de toegang tot en het aanbod van goederen en diensten, en tot wijziging van de Richtlijnen 2000/43/EG en Richtlijn 2004/113/EG (PB L, 2024/1499, 29.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1499/oj>).

Hieruit volgt dat het zwaartepunt van de aanbeveling binnen het toepassingsgebied van de AI-verordening valt. De materiële rechtsgrondslag voor het namens de Unie in te nemen standpunt over die elementen van de aanbeveling moet derhalve artikel 114 VWEU zijn, dat de primaire rechtsgrondslag van de AI-verordening is.

De materiële rechtsgrondslag van het voorgestelde besluit is derhalve artikel 114 VWEU.

4.3. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 114 VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 9, VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende het namens de Europese Unie in te nemen standpunt over de ontwerpaanbeveling van het Comité van Ministers van de Raad van Europa inzake gelijkheid en artificiële intelligentie

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 114, in samenhang met artikel 218, lid 9,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) De Raad van Europa streeft ernaar een aanbeveling (“de aanbeveling”) vast te stellen om de gevolgen van artificiële-intelligentiesystemen, hun potentieel voor de bevordering van gelijkheid, met inbegrip van gendergelijkheid, en de risico’s die zij met betrekking tot non-discriminatie kunnen veroorzaken, aan te pakken. De aanbeveling zal naar verwachting door de Commissie voor gendergelijkheid (GEC) en de Stuurgroep bestrijding van discriminatie, diversiteit en inclusie (CDADI) van de Raad van Europa worden aangenomen tijdens hun gezamenlijke plenaire vergadering van 18-20 november 2025, en zal formeel worden goedgekeurd door het Comité van Ministers van de Raad van Europa.
- (2) De aanbeveling is bedoeld als aanvulling op het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat (“het kaderverdrag”), dat door de Unie is ondertekend krachtens Besluit (EU) 2024/2218 van de Raad, met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel, door gedetailleerde, op gelijkheid gerichte aanbevelingen aan de lidstaten te doen.
- (3) Het kaderverdrag bevat algemene beginselen en verplichtingen die de partijen bij het kaderverdrag moeten naleven om de bescherming van de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat te waarborgen met betrekking tot de activiteiten binnen de levenscyclus van AI-systemen. De Commissie stelt voor dat de Unie het kaderverdrag sluit⁹. Het besluit van de Raad betreffende de sluiting van het kaderverdrag wordt momenteel door de Raad vastgesteld.
- (4) Op 13 juni 2024 hebben het Europees Parlement en de Raad, op grond van de artikelen 16 en 114 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), Verordening (EU) 2024/1689¹⁰ vastgesteld, die geharmoniseerde regels

⁹ Voorstel voor een BESLUIT VAN DE RAAD inzake de sluiting namens de Europese Unie van het Kaderverdrag van de Raad van Europa over artificiële intelligentie en de mensenrechten, de democratie en de rechtsstaat, COM(2025) 265 final.

¹⁰ Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad van 13 juni 2024 tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie en tot wijziging van de Verordeningen (EG) nr. 300/2008, (EU) nr. 167/2013, (EU) nr. 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1139 en

bevat die over het algemeen op volledige harmonisatie zijn gebaseerd en die het in de handel brengen, het in gebruik stellen en het gebruik van AI-systemen in de Unie regelen. Die regels zijn rechtstreeks in de lidstaten van toepassing, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald.

- (5) Het kaderverdrag moet in de Unie uitsluitend door middel van de AI-verordening en ander toepasselijk acquis van de Unie worden uitgevoerd.
- (6) Het is passend het standpunt te bepalen dat namens de Unie moet worden ingenomen ten aanzien van de aanbeveling in de gezamenlijke plenaire vergadering van de GEC en de CDADI, alsook in het Comité van Ministers, aangezien de aanbeveling, ook al is zij niet bindend, een beslissende invloed kan hebben op de inhoud van het recht van de Unie, namelijk Verordening (EU) 2024/1689 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie.
- (7) Het personele en materiële toepassingsgebied van de aanbeveling valt grotendeels samen met Verordening (EU) 2024/1689, die voorziet in regels voor AI die over het algemeen gebaseerd zijn op volledige harmonisatie binnen de Unie.
- (8) De vaststelling van de aanbeveling kan bestaande en voorzienbare gemeenschappelijke regels van de Unie aantasten of de strekking daarvan wijzigen in de zin van artikel 3, lid 2, VWEU. De Unie heeft derhalve exclusieve externe bevoegdheid om namens de Unie een standpunt in te nemen met het oog op de vaststelling van de aanbeveling.
- (9) De Unie moet ervoor zorgen dat de aanbeveling verenigbaar is met het recht van de Unie en, voor alle aspecten die op het niveau van de Unie zijn geharmoniseerd, in de rechtsorde van de Unie kan worden uitgevoerd door middel van het bestaande acquis van de Unie, met name Verordening (EU) 2024/1689 en de Richtlijnen 2024/1499 en 2024/1500. Voor specifieke aanbevelingen die betrekking hebben op de ontwikkeling en het gebruik van AI-systemen die volledig geharmoniseerd zijn in de Unie, moet de Unie ernaar streven dat de aanbeveling in overeenstemming is met de bepalingen van de AI-verordening en de beginselen die zijn vastgelegd in het kaderverdrag van de Raad van Europa over AI.
- (10) Mits aan deze voorwaarden is voldaan, kan de aanbeveling namens de Unie worden goedgekeurd tijdens de gezamenlijke plenaire vergadering van de GEC en de CDADI die op 18-20 november 2025 zal plaatsvinden, en tijdens een daaropvolgende vergadering van het Comité van Ministers.
- (11) Aangezien de Unie geen lid is van de Raad van Europa, maar al haar lidstaten dat wel zijn, dient het standpunt van de Unie tot uitdrukking te worden gebracht door haar gezamenlijk optredende lidstaten.

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

Het standpunt dat namens de Unie moet worden ingenomen in de gezamenlijke plenaire vergadering van de GEC en de CDADI, alsook in de vergadering van het Comité van

(EU) 2019/2144 en de Richtlijnen 2014/90/EU, (EU) 2016/797 en (EU) 2020/1828 (verordening artificiële intelligentie) (PB L, 2024/1689, 12.7.2024).

Ministers, is dat er geen bezwaar wordt gemaakt tegen de vaststelling van de aanbeveling inzake AI en gelijkheid, mits de volgende voorwaarden in aanmerking worden genomen:

1. Maatregelen met betrekking tot actoren binnen de levenscyclus van AI-systemen gaan niet verder dan de verplichtingen die zijn vastgesteld in het kader van de AI-verordening, die de regels voor AI in de Unie, ook op het gebied van gelijkheid, over het algemeen volledig harmoniseert. De aanbeveling moet met name voldoende flexibiliteit bieden bij de uitvoering van de verordening, in overeenstemming met de benadering van het kaderverdrag. Ook moet worden voorkomen dat wordt aanbevolen aanvullende positieve verplichtingen in te voeren met betrekking tot de bevordering van gelijkheid door aanbieders en exploitanten van AI-systemen, en dat een in tijd onbeperkte beperking van het gebruik van AI wordt opgelegd.
2. De formulering van de maatregelen en normen in de aanbeveling moet zorgen voor de verenigbaarheid en interoperabiliteit met het rechtskader van de Unie, zowel wat terminologie als inhoud betreft.
3. De waarborgen met betrekking tot menselijke beoordeling en beroepsprocedures moeten in overeenstemming zijn met zowel de AI-verordening als het kaderverdrag, waardoor de samenhang tussen beide instrumenten wordt gewaarborgd en tegelijkertijd wordt voorkomen dat er AI-specifieke verplichtingen worden ingevoerd voor aanbieders of exploitanten van AI-systemen die niet in het acquis van de Unie zijn opgenomen.
4. Het toepassingsgebied van de sectoren die volgens de aanbeveling bijzondere aandacht vereisen, moet zorgen voor verenigbaarheid met en niet verder gaan dan de gebieden met een hoog risico zoals gedefinieerd in de AI-verordening (bijlagen I en III). Bij wijze van alternatief moet in de aanbeveling op passende wijze onderscheid worden gemaakt tussen de behandeling van de sectoren op het gebied van monitoringacties of andere voldoende flexibele benaderingen.

Artikel 2

Het in artikel 1 bedoelde standpunt wordt tot uitdrukking gebracht door de lidstaten van de Unie die lid zijn van de Raad van Europa en gezamenlijk optreden.

Artikel 3

Dit besluit is gericht tot de lidstaten.

Gedaan te Brussel,

*Voor de Raad
De voorzitter*