



Brussel, 22 november 2021
(OR. en)

**Interinstitutioneel dossier:
2021/0106(COD)**

13802/1/21
REV 1

LIMITE

**TELECOM 413
JAI 1209
COPEN 394
CYBER 288
DATAPROTECT 254
EJUSTICE 98
COSI 221
IXIM 224
ENFOPOL 420
FREMP 260
RELEX 964
MI 831
COMPET 802
CODEC 1457**

NOTA

van:	het voorzitterschap
aan:	het Comité van permanente vertegenwoordigers/de Raad
nr. Comdoc.:	8115/20
Betreft:	Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (wet op de artificiële intelligentie) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie - Voortgangsverslag

I. INLEIDING

1. De Commissie heeft het voorstel voor een verordening tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (wet op de artificiële intelligentie, AIA) op 21 april 2021 aangenomen¹.

¹ doc. 8115/21.

2. De doelstellingen van het Commissievoorstel, dat gebaseerd is op de artikelen 16 en 114 VWEU, zijn ervoor te zorgen dat AI-systemen die in de Unie in de handel worden gebracht en gebruikt, veilig zijn en in overeenstemming met de bestaande wetgeving inzake grondrechten en waarden van de Unie, rechtszekerheid te bieden met het oog op het faciliteren van investeringen en innovatie in AI, de governance en de effectieve handhaving van de bestaande wetgeving inzake grondrechten en veiligheid te verbeteren, en de ontwikkeling van een eengemaakte markt voor legale, veilige en betrouwbare AI-toepassingen te bevorderen zonder dat marktfragmentatie ontstaat.
3. Het Europees Parlement heeft aangekondigd dat het dossier wordt verwezen naar de Commissie interne markt en consumentenbescherming (IMCO). IMCO heeft rapporteur Brando BENIFEI voor dit dossier aangewezen (S & D, Italië). Het definitieve besluit over de toewijzing van het dossier aan een EP-commissie wordt ingewacht.
4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's zijn over het voorstel geraadpleegd. Op respectievelijk 15 juni 2021 en 24 juni 2021 is een formeel verzoek om advies naar die instellingen verstuurd. Het Europees Economisch en Sociaal Comité heeft op 22 september 2021 advies over het voorstel uitgebracht². Het Europees Comité van de Regio's heeft nog geen advies uitgebracht.
5. De Europese Centrale Bank is verzocht advies uit te brengen over bepaalde aspecten van het voorstel waarvoor zij bevoegd of verantwoordelijk is. Het formele verzoek is op 3 november 2021 door de Raad verzonden en het advies is nog in behandeling.
6. Op 18 juni 2021 hebben het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) een gezamenlijk advies over het voorstel uitgebracht³.

² [EESC-advies over het voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie \(wet op de artificiële intelligentie\) en tot wijziging van bepaalde wetgevingshandelingen van de Unie.](#)

³ [EDPB-EDPS Gezamenlijk advies 5/2021.](#)

II. WERK IN DE RAAD

7. In de Raad is het voorstel besproken door de Groep telecommunicatie en informatie-maatschappij (hierna: Groep TELECOM). De Groep TELECOM is onder het Portugese voorzitterschap begonnen met de bespreking van het voorstel in verscheidene vergaderingen tussen april en juni 2021. Daarnaast heeft het Portugese voorzitterschap op 8 juni 2021 een speciale workshop georganiseerd om de lidstaten een aantal belangrijke regelgevingskeuzen en bouwstenen in verband met de voorgestelde AIA te presenteren en deze met hen te bespreken.
8. De analyse van het voorstel is in de Groep TELECOM onder het Sloveense voorzitterschap voortgezet tijdens de vergaderingen van 6 juli, 7 en 21 september, 5, 12 en 26 oktober en 9 en 16 november. Tijdens deze vergaderingen heeft de Commissie de volledige tekst van de voorgestelde verordening in detail gepresenteerd. De delegaties hebben er een inleidende bespreking over gehouden. Daarnaast organiseerde het Sloveense voorzitterschap vijf parallelle online workshops op 15 juli, 31 augustus, 20 en 27 september en 7 oktober. Aan de workshops kon worden deelgenomen door experts uit de hoofdsteden en de agenda's ervan waren een afspiegeling van die van de vorige vergaderingen van de Groep TELECOM over de AIA. Doel was extra mogelijkheden te bieden voor uitvoeriger diepgaande besprekingen en Q&A-sessies over onderwerpen die tijdens de presentaties in de Groep TELECOM aan bod kwamen.
9. Naast de analyse van de leden van de Groep TELECOM vond op 30 september een speciale online workshop plaats om de implicaties van het voorstel op het gebied van justitie en binnenlandse zaken nader te onderzoeken. De workshop was een vervolg op de besprekingen over het AIA-voorstel door de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie tijdens hun informele bijeenkomst van 17-18 juli 2021, en kon worden bijgewoond door experts van zowel de JBZ- als de TELECOM-gemeenschap. Deze besprekingen gingen over de definitie van een AI-systeem, en over de daadwerkelijke impact van het voorstel op het gebied van justitie en binnenlandse zaken wat betreft procedures, kosten en beschikbaarheid van producten en diensten, in met name, maar niet uitsluitend, de categorieën met een hoog risico. Aan de orde kwam ook de benadering van het gebruik van AI-systemen voor rechtshandavingsdoeleinden, met name wat betreft het gebruik van realtime biometrische identificatie op afstand in openbare ruimten.

10. Op 15 oktober 2021 organiseerde het Sloveense voorzitterschap een informele Raad van ministers van Telecommunicatie (halve dag) die uitsluitend gewijd was aan het AIA-voorstel. De vergadering vond plaats in de vorm van een videoconferentie en had als voornaamste doel politieke sturing te geven aan de lopende besprekingen op technisch niveau. De ministers bevestigden hun steun voor de horizontale en mensgerichte benadering van de regulering van AI en benadrukten dat de EU met deze verordening wereldwijd voorop kan lopen bij het vaststellen van normen op dit gebied. Zij wezen echter ook op een aantal kwesties waar nog aan gewerkt moet worden, met name wat betreft de werkingssfeer, de definities, het vaststellen van precieze en technisch haalbare vereisten voor AI-toepassingen met een hoog risico, en het garanderen dat de nieuwe regeling geen buitensporige administratieve lasten met zich meebrengt, met name voor kmo's en start-ups, en terdege rekening houdt met specifieke sectorale kenmerken.
11. Op 5 oktober 2021 heeft het Sloveense voorzitterschap de delegaties in de Groep TELECOM verzocht schriftelijke opmerkingen en tekstvoorstellen in te dienen met betrekking tot de eerste 29 artikelen van het verordeningvoorstel, met het oog op de bespreking van de eerste, gedeeltelijke compromistekst van het voorstel. Naar aanleiding van dit verzoek hebben 18 lidstaten hun schriftelijke bijdragen ingediend.
12. Op basis van de schriftelijke opmerkingen van de delegaties en rekening houdend met hetgeen de besprekingen in de Raad hebben opgeleverd, heeft het Sloveense voorzitterschap het eerste, gedeeltelijke compromisvoorstel opgesteld en [*het aan de delegaties voorgelegd tijdens de vergadering van de Groep TELECOM op 30 november 2021*]. De belangrijkste punten die het Sloveense voorzitterschap in het gedeeltelijke compromis heeft besproken, worden hieronder beschreven:
 - a) **Werkingsfeer**
13. De werkingssfeer van het voorstel is verduidelijkt, met als belangrijkste wijziging de toevoeging van een expliciete vermelding dat de nationale veiligheid buiten de werkingssfeer van het verordeningvoorstel blijft. Dit is in overeenstemming met artikel 4, lid 2, VEU, waarin is bepaald dat de nationale veiligheid de uitsluitende verantwoordelijkheid van elke lidstaat blijft.

14. Evenzo is verduidelijkt dat de AIA niet van toepassing mag zijn op AI-systemen en hun outputs die uitsluitend voor onderzoek en ontwikkeling worden gebruikt.

b) **Definities**

15. In het compromisvoorstel zijn een aantal definities verfijnd en nieuwe definities toegevoegd. Met name de definitie van een AI-systeem is nauwer omschreven om te zorgen voor meer juridische duidelijkheid en om beter tot uiting te brengen wat moet worden begrepen onder een AI-systeem voor de doeleinden van de AIA. Er wordt expliciet gezegd dat een dergelijk systeem moet kunnen bepalen hoe een bepaalde reeks door mensen gedefinieerde doelstellingen kan worden bereikt door middel van leren, redeneren of modelleren. Deze wijziging moet ook voorkomen dat meer traditionele softwaresystemen die normaal gesproken niet als artificiële intelligentie worden beschouwd, in de werkingssfeer van het verordeningvoorstel worden opgenomen. Met betrekking tot deze wijziging is ook de lijst van technieken en benaderingen in bijlage I verfijnd om duidelijker te bepalen welke systemen onder deze definitie vallen.

16. Voorts zijn sommige definities van verschillende gereguleerde actoren verbeterd (bv. aanbieder, gebruiker, gemachtigde) of toegevoegd (bv. fabrikant) om hun rol en verplichtingen binnen de AI-waardeketen beter uit te leggen. Ook zijn de definities met betrekking tot biometrische gegevens verfijnd in overeenstemming met de wijzigingen die in de overeenkomstige bepalingen zijn aangebracht.

c) **Verboden AI-praktijken**

17. Wat verboden AI-praktijken betreft, bevat de compromistekst een uitbreiding van het verbod op het gebruik van kunstmatige intelligentie voor een sociale score tot particuliere actoren, zodat dit verbod niet beperkt blijft tot de publieke sector.

18. Wat betreft het gebruik door rechtshandavingsinstanties van systemen voor realtime biometrische identificatie op afstand in openbaar toegankelijke ruimten, is verduidelijkt dat die systemen ook kunnen worden gebruikt door andere actoren, die optreden namens rechtshandavingsinstanties. Ook zijn de doelen waarvoor rechtshandavingsinstanties toestemming moeten krijgen om gebruik te maken van realtime biometrische identificatie op afstand, alsook het bijbehorende vergunningsproces, uitgebreid.

19. Voorts is de bepaling die het gebruik verbiedt van AI-systemen die de kwetsbaarheden van specifieke groepen personen uitbuiten, gewijzigd, en is zij nu ook van toepassing op personen die kwetsbaar zijn vanwege hun sociale of economische situatie.

d) **Classificatie van AI-systemen met een hoog risico**

20. De bepalingen tot vaststelling van de regels voor de indeling van AI-systemen met een hoog risico zijn grondig herzien om te zorgen voor meer juridische duidelijkheid en om de tekst leesbaarder te maken. Voorts is de lijst van gebieden en gebruiksgevallen van AI-systemen met een hoog risico in bijlage III herzien en uitgebreid tot digitale infrastructuur en milieubescherming. Wat betreft gevallen van gebruik van AI-systemen met een hoog risico op het gebied van rechtshandhaving, is misdaadanalyse van de lijst geschrapt en is er een kleinere scala aan systemen voor het opsporen van deepfakes die onder de categorie met een hoog risico vallen.

21. Bovendien is een nieuwe titel toegevoegd om rekening te houden met situaties waarin AI-systemen voor veel verschillende doeleinden kunnen worden gebruikt (AI voor algemeen gebruik) en waarbij zich omstandigheden kunnen voordoen waarin AI-technologie voor algemeen gebruik in een ander systeem wordt geïntegreerd, en de aanbieder van het AI-systeem voor algemeen gebruik geen of slechts beperkte invloed heeft op de naleving van de verplichtingen van de verordening. In het voorgestelde nieuwe artikel wordt verduidelijkt dat elke exploitant die een beoogd doel van een AI-systeem voor algemeen gebruik specificeert en het systeem voor zo'n doel in de handel brengt of in gebruik neemt, als een aanbieder moet worden beschouwd.

22. Met betrekking tot de voorwaarden voor de wijziging van bijlage III, zoals bepaald in artikel 7, zijn de criteria voor dergelijke wijzigingen verder geactualiseerd om voor meer juridische duidelijkheid te zorgen.

e) **Uitoefening van bevoegdheidsdelegatie**

23. De bepalingen betreffende de mogelijkheid om de lijst van technieken en benaderingen op het gebied van artificiële intelligentie, zoals gedefinieerd in bijlage I, te actualiseren, en de bepalingen betreffende het bijwerken van de lijst van AI-systemen met een hoog risico in bijlage III door middel van gedelegeerde handelingen, zijn aanzienlijk verduidelijkt, en de Commissie zal regelmatig bij het Europees Parlement en de Raad verslag uitbrengen teneinde te beoordelen of dergelijke wijzigingen nodig zijn.

III. BELANGRIJKSTE HANGPUNTEN

24. Naast de vragen die rechtstreeks in het compromisvoorstel aan bod komen en hierboven zijn geschetst, zijn de volgende punten door het Sloveense voorzitterschap aangemerkt als extra, potentieel complexere kwesties die tijdens latere besprekingen over het voorstel nader moeten worden geanalyseerd:

a) **Voorschriften voor AI-systemen met een hoog risico**

25. Veel delegaties hebben aangegeven dat de vereisten voor AI-systemen met een hoog risico, zoals bepaald in hoofdstuk 2 van titel III van het voorstel, soms enigszins vaag zijn en beter moeten worden gedefinieerd. Om naleving voor bedrijven minder omslachtig te maken, moeten praktische richtsnoeren worden verstrekt over de wijze waarop hieraan moet worden voldaan, bijvoorbeeld wat betreft kwaliteit en geschiktheid bezien vanuit de dataverenisten, en een geschikte soort en mate van transparantie waar het gaat om informatie voor gebruikers. De wisselwerking tussen de vereisten voor AI-systemen met een hoog risico zoals uiteengezet in het voorstel en de toekomstige toepasselijke normen is ook genoemd als een onderwerp dat nadere besprekingen vereist. Het is ook belangrijk op te merken dat sommige vereisten van hoofdstuk 2 te streng worden geacht. Zo lijkt het in de meeste scenario's vrijwel onmogelijk om te voldoen aan de eis dat de datareeksen voor training, validatie en tests foutenvrij en volledig moeten zijn. Een aantal delegaties benadrukte dat dit zoveel mogelijk het geval moet zijn, maar geen absolute vereiste behoort te zijn.

b) **Verantwoordelijkheden van verschillende actoren in de AI-waardeketen**

26. Verscheidene lidstaten merkten op dat aanbieders van AI-systemen de meeste verplichtingen en vereisten uit hoofde van de AIA op zich zullen nemen. Gezien het feit dat AI-systemen worden ontwikkeld en gedistribueerd via complexe waardeketens, waarbij de grenzen tussen verschillende actoren niet altijd duidelijk zijn, kan het echter van belang zijn de toewijzing van verantwoordelijkheden en rollen opnieuw te evalueren zodat meer recht wordt gedaan aan de realiteit van het ontwerpen, het in de handel brengen of exploiteren van een AI-systeem.

c) **Naleving en handhaving**

27. Er werd ook bezorgdheid geuit over het feit dat de voorgestelde AIA een al te complex nalevingssysteem kent, dat aanzienlijke administratieve lasten en kosten voor het bedrijfsleven met zich mee zal brengen. Grote ondernemingen kunnen deze kosten wellicht betalen, maar kleinere bedrijven die AI-systemen ontwikkelen, hebben misschien niet altijd de capaciteit of middelen om de hoge nalevingslasten te dragen die uit het verordeningvoorstel voortvloeien. In dit verband hebben verscheidene lidstaten gezegd dat het algemene nalevingssysteem moet worden vereenvoudigd en verduidelijkt, en dat aanvullende steunmaatregelen nodig zijn, met name voor kmo's en start-ups, opdat zij concurrerend kunnen blijven. Uit de besprekingen over de handhavingsmaatregelen is ook gebleken dat de sancties die momenteel in de AIA worden voorgesteld, buitensporig kunnen zijn voor kmo's en start-ups, waardoor zij worden benadeeld ten opzichte van grote ondernemingen, die dergelijke financiële gevolgen gemakkelijker aankunnen.

d) **Verhouding tot andere wetgeving**

28. Veel delegaties benadrukten dat er meer moet worden gedaan om te zorgen voor samenhang en synergie tussen de voorgestelde AIA en het algemene wetgevingskader van de EU. In het voorstel moeten de bestaande voorschriften van de algemene verordening gegevensbescherming, de richtlijn rechtshandhaving, het nieuwe wetgevingskader en andere specifieke sectorale wetgeving, zoals de verordening inzake algemene productveiligheid, waaraan bestaande AI-systemen reeds moeten voldoen, terugkeren en moet erop worden voortgebouwd. Als dat niet gebeurt, zo vreesden de lidstaten, lopen verschillende actoren in de AI-waardeketen het risico dat voor hen tegenstrijdige verplichtingen gelden. Mogelijke juridische verschillen moeten worden weggewerkt om het risico op niet-naleving tot een minimum te beperken en handhaving te vergemakkelijken.

IV. CONCLUSIE

29. Het Coreper wordt verzocht ermee in te stemmen dit voortgangsverslag aan de Raad voor te leggen.