



Brussel, 16 mei 2022
(OR. fr)

8576/22

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

LIMITE

**TELECOM 173
JAI 553
COPEN 145
CYBER 141
DATAPROTECT 115
EJUSTICE 47
COSI 108
IXIM 101
ENFOPOL 220
FREMP 83
RELEX 541
MI 321
COMPET 269
CODEC 570**

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

- Op 21 april 2021 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een verordening tot vaststelling van geharmoniseerde regels betreffende artificiële intelligentie (wet op de artificiële intelligentie) (het "AIA-voorstel", waarbij AIA staat voor Artificial Intelligence Act)¹.

¹ Doc. 8115/21.

2. De doelstellingen van het Commissievoorstel, dat gebaseerd is op de artikelen 114 en 16 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 de 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. In het Europees Parlement zijn de Commissie interne markt en consumentenbescherming (IMCO) en de Commissie burgerlijke vrijheden, justitie en binnenlandse zaken (LIBE) beide aangewezen als bevoegde commissie, overeenkomstig de gezamenlijke commissieprocedure van artikel 58. Er werden twee corapporteurs benoemd: Brando BENIFEI (S&D, Italië) van de commissie IMCO en Dragoș Tudorache (Renew, Roemenië) van de commissie LIBE. Naast deze twee bevoegde commissies zijn de Commissie juridische zaken (JURI), de Commissie industrie, onderzoek en energie (ITRE) en de Commissie cultuur en onderwijs (CULT) aangewezen als medeverantwoordelijke commissies. Op 20 april 2022 verscheen het ontwerpverslag van de corapporteurs.
4. Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Europees Comité van de Regio's zijn over het voorstel geraadpleegd. Op respectievelijk 15 en 24 juni 2021 is een formeel verzoek om advies naar die instellingen verstuurd. Het Europees Economisch en Sociaal Comité bracht op 22 september 2021 advies over het voorstel uit², het Europees Comité van de Regio's op 2 december 2021³.

² [Advies van het EESC 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 [Europees Comité van de Regio's: Europese aanpak van kunstmatige intelligentie – Wet Kunstmatige intelligentie \(herzien advies\).](#)

5. Op 18 juni 2021 hebben het Europees Comité voor gegevensbescherming (EDPB) en de Europese Toezichthouder voor gegevensbescherming (EDPS) een gezamenlijk advies over het voorstel uitgebracht⁴.
6. De Europese Centrale Bank (ECB) is geraadpleegd over bepaalde aspecten van het voorstel waarvoor zij bevoegd of verantwoordelijk is. Op 3 november 2021 verstuurde de Raad een formeel verzoek om advies. Op 29 december 2021 bracht de ECB haar advies uit en op 10 februari 2022 lichtte zij dit advies toe in de Groep telecommunicatie en informatie-maatschappij (Groep Telecom).

II. WERKZAAMHEDEN IN DE RAAD

7. In de Raad heeft de Groep Telecom zich over het voorstel gebogen. De Groep Telecom begon onder het Portugese voorzitterschap met de bespreking van het voorstel en organiseerde hiervoor tussen april en juni 2021 verschillende vergaderingen en workshops.
8. Tijdens het Sloveense voorzitterschap is het voorstel tijdens meerdere vergaderingen en workshops verder besproken door de Groep Telecom. Als follow-up hiervan presenteerde de Commissie de volledige tekst van de voorgestelde verordening in detail en hielden de delegaties preliminaire besprekingen over de tekst. Verder organiseerde het Sloveense voorzitterschap een informele zitting van de Raad van de ministers van Telecommunicatie die een halve dag duurde en uitsluitend gewijd was aan het AIA-voorstel. Tijdens die zitting bevestigden de ministers de horizontale en mensgerichte benadering ervan te steunen. Tot slot stelde het Sloveense voorzitterschap op basis van de schriftelijke opmerkingen van de delegaties een eerste voorstel voor een gedeeltelijk compromis op voor de artikelen 1 tot en met 7 van en de bijlagen I, II en III bij het AIA-voorstel. Dit voorstel werd op 30 november 2021 aan de delegaties voorgelegd tijdens een vergadering van de Groep Telecom.

⁴ [EDPB-EDPS Gezamenlijk advies 5/2021](#).

9. Het Franse voorzitterschap begon zijn werkzaamheden met een bespreking van het door het Sloveense voorzitterschap uitgewerkte gedeeltelijke compromis tijdens de vergadering van de Groep Telecom van 11 januari 2022. Vervolgens werkte het Franse voorzitterschap verder aan de volgende delen van het eerste compromisvoorstel, rekening houdend met de schriftelijke opmerkingen en de tekstvoorstellen die de delegaties nog tijdens het Sloveense voorzitterschap hadden ingediend (over de artikelen 8 tot en met 29 en bijlage IV), en met de schriftelijke opmerkingen en de tekstvoorstellen over de rest van de tekst (de artikelen 30 tot en met 85 en de bijlagen V tot en met IX), die de meeste delegaties eind januari 2022 hadden ingediend. In dit verband stelde het Franse voorzitterschap een reeks teksten voor een gedeeltelijk compromis op, namelijk met betrekking tot de artikelen 8 tot en met 85 en de bijlagen en overwegingen. Deze voorstellen werden tijdens de vergaderingen van 18 januari, 10 en 22 februari, 10 en 22 maart, 28 april en 5, 10 en 17 mei 2022 voorgelegd aan de Groep Telecom. Om tegemoet te komen aan enkele specifieke bezwaren van de deskundigen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken (JBZ), herschreef het Franse voorzitterschap bovendien bepaalde bepalingen op dit beleidsterrein in de gehele ontwerpverordening. Deze bepalingen werden vervolgens voorgelegd aan de Groep Telecom en besproken tijdens haar vergadering van 7 april 2022, die werd georganiseerd in samenwerking met de JBZ-deskundigen. **Het Franse voorzitterschap is erin geslaagd een eerste compromisvoorstel van de Raad op te stellen voor het AIA-voorstel.**
11. Op 24 maart 2022 heeft het Franse voorzitterschap de delegaties in de Groep Telecom verzocht schriftelijke opmerkingen en tekstvoorstellen in te dienen voor de gewijzigde artikelen 40 tot en met 55 bis, zodat begonnen kan worden met de bespreking van de tweede tekst voor een gedeeltelijk compromis met betrekking tot het voorstel. Het Franse voorzitterschap is voornemens om vóór het einde van zijn mandaat nog de opmerkingen over de artikelen 53 tot en met 55 bis (Maatregelen ter ondersteuning van innovatie) in detail te analyseren en de tweede tekst voor een gedeeltelijk compromis die betrekking heeft op deze artikelen, aan de Groep Telecom voor te leggen tijdens een van haar laatste vergaderingen in juni 2022.

12. Rekening houdend met andere belangrijke wetgevingshandelingen die van toepassing zijn op de ontwikkeling en het gebruik van AI in de EU, zoals de AVG en de EU-wetgeving inzake consumentenbescherming, heeft het Franse voorzitterschap met haar inhoudelijke wijzigingen in de tekst een evenwicht willen vinden tussen aan de ene kant de noodzaak om de veiligheid en de grondrechten te beschermen en aan de andere kant de noodzaak om groei, concurrentievermogen en innovatie te ondersteunen, door belanghebbenden duidelijke en proportionele regels te bieden die de ontwikkeling van ethische en verantwoordelijke AI in de EU bevorderen.

Het Franse voorzitterschap heeft zich bij het door haar gewijzigde deel van het eerste compromisvoorstel (de artikelen 8 tot en met 85 en de bijlagen IV-IX) met name gebogen over de volgende kwesties:

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

13. Veel van de voorschriften voor AI-systemen met een hoog risico in titel III, hoofdstuk 2, van het voorstel zijn verduidelijkt en aangepast om ze minder strikt of minder dwingend te maken voor belanghebbenden. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bepalingen inzake de kwaliteit van de data en de technische documentatie die door kleine en middelgrote ondernemingen (kmo's) moet worden opgesteld om aan te tonen dat hun AI-systemen met een hoog risico aan de voorschriften voldoen.
14. Voorts erkent het Franse voorzitterschap in de herziene tekst dat bepaalde voorschriften mogelijk onverenigbaar met elkaar zijn, waardoor bij de uitvoering wellicht een compromis gevonden moeten worden, bijvoorbeeld tussen nauwkeurigheid en robuustheid, of tussen bescherming van de persoonlijke levenssfeer (minimale gegevensverwerking) en billijkheid. Deze erkenning moet aanbieders van AI-systemen met een hoog risico enige flexibiliteit bieden bij het opzetten van hun risicobeheersystemen.

Het Franse voorzitterschap heeft ook verduidelijkt welke soorten risico's onder de bepalingen inzake risicobeheer vallen, zodat aanbieders zich alleen hoeven te richten op de aan de ontwikkeling van AI-systemen gerelateerde risico's waarvoor ze redelijke en realistische maatregelen kunnen nemen.

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

15. Aangezien AI-systemen worden ontwikkeld en gedistribueerd via complexe waardeketens, waarbij de grenzen tussen de verschillende actoren niet altijd duidelijk afgebakend zijn, heeft het Franse voorzitterschap een aantal wijzigingen aangebracht om te verduidelijken hoe de verantwoordelijkheden en rollen zijn verdeeld, zodat de tekst beter aansluit op de realiteit wat betreft het ontwerpen, het in de handel brengen en het exploiteren van een AI-systeem. Zo bevat de herziene tekst een aantal extra bepalingen die een efficiëntere samenwerking tussen aanbieders en gebruikers mogelijk maken. Het Franse voorzitterschap heeft ook getracht te verduidelijken hoe de verantwoordelijkheden uit hoofde van het AIA-voorstel zich verhouden tot de bestaande verantwoordelijkheden uit hoofde van andere wetgevingshandelingen, zoals de AVG.
16. Voorts vond het Franse voorzitterschap het belangrijk om in de tekst duidelijker aan te geven in welke situaties andere actoren in de waardeketen de verantwoordelijkheden van een aanbieder op zich dienen te nemen.

c) Conformiteitsbeoordelingen, handhaving en governance

17. Om tegemoet te komen aan de zorg dat het nalevingskader van het AIA-voorstel te complex zou zijn, heeft het Franse voorzitterschap de bepalingen inzake de te volgen conformiteitsbeoordelingsprocedures voor elk type AI-systeem met een hoog risico op een aantal punten verduidelijkt en vereenvoudigd. De belangrijkste elementen van de aanpak die de Commissie voorstelt op basis van de wetgeving inzake het nieuwe wetgevingskader, zijn hierbij behouden.
18. Het Franse voorzitterschap heeft tevens de bepalingen inzake markttoezicht gewijzigd, teneinde deze doeltreffender en gemakkelijker uitvoerbaar te maken, daarbij rekening houdend met de noodzaak van een evenredige aanpak op dit punt.

19. Het Franse voorzitterschap heeft ook de bepalingen inzake het Europees Comité voor artificiële intelligentie (het Comité) ingrijpend gewijzigd, met als doel meer autonomie te waarborgen en de rol van het Comité in de governancestructuur van de AIA te versterken. De samenstelling van het Comité is gewijzigd om er vertegenwoordigers van de lidstaten en onafhankelijke deskundigen in op te nemen, waarbij de voorzitter wordt gekozen uit de vertegenwoordigers van de lidstaten. Het Comité zal een grotere rol spelen bij de uniforme toepassing van de AIA en de Commissie van advies en aanbevelingen voorzien, bijvoorbeeld over de vraag of de bijlagen I en III moeten worden gewijzigd, en advies uitbrengen over een reeks kwesties die verband houden met de toepassing van de AIA. Daarnaast zal het Comité, volgens de door het Franse voorzitterschap aangebrachte wijzigingen, de samenwerking met de voor de AIA bevoegde organen, deskundigengroepen en netwerken van de EU vergemakkelijken.
20. Meer in het algemeen heeft het Franse voorzitterschap de governancestructuur vereenvoudigd door het idee van een nationale toezichthoudende autoriteit te schrappen, om de lidstaten zo meer flexibiliteit te geven bij het aanwijzen van de entiteiten die verantwoordelijk zijn voor de coördinatie en uitvoering van de AIA. Om dezelfde reden heeft het Franse voorzitterschap ook de termijnen verlengd waarbinnen de lidstaten uitvoering moeten geven aan de bepalingen inzake het opzetten van de governancestructuur.
21. Aangezien de voorgestelde AIA nieuw in haar soort is en complex van aard, en om de nodige ondersteuning te bieden bij de tenuitvoerlegging van de verordening, heeft het Franse voorzitterschap besloten een nieuw artikel toe te voegen dat de Commissie ertoe verplicht richtsnoeren op te stellen voor de toepassing van de verordening. Hierbij moet in het bijzonder aandacht worden besteed aan de toepassing van de geldende voorschriften voor AI-systemen met een hoog risico, verboden AI-praktijken en de praktische uitvoering van de bepalingen inzake wezenlijke wijzigingen. Ook is in de tekst verduidelijkt dat deze richtsnoeren worden opgesteld op verzoek van de lidstaten of het Comité, of op initiatief van de Commissie.

22. Tot slot zijn de voorgestelde sancties voor inbreuken op de AIA voor kmo's en startende ondernemingen verlaagd, zodat ze in verhouding staan tot de grootte van hun rol in het AI-ecosysteem en rekening wordt gehouden met hun specifieke beperkingen.
- d) **Bepalingen inzake de rechtshandhavingsinstanties**
23. Om rekening te houden met de specifieke kenmerken en beperkingen van de rechtshandhavingsinstanties heeft het Franse voorzitterschap een aantal wijzigingen aangebracht in de bepalingen inzake het gebruik van AI-systemen voor rechtshandhaving. Het gaat met name om bepaalde daarmee verband houdende definities, zoals "systeem voor biometrische categorisering", "biometrisch systeem voor de identificatie" en "biometrisch systeem voor de identificatie in real time". Deze definities zijn verfijnd om te preciseren in welke situaties het in artikel 5, lid 1d, opgenomen verbod geldt, en voor welke soorten gebruik dit verbod niet geldt. Verder zijn er nog wijzigingen aangebracht in de bepalingen van artikel 5, de leden 1d en 5a, om het toepassingsgebied van deze bepalingen te verduidelijken en de formulering ervan af te stemmen op de terminologie die is gebruikt in relevante Uniewetgeving op het gebied van justitie en rechtshandhaving.
24. Om ervoor te zorgen dat rechtshandhavingsinstanties in bijzonder dringende gevallen over meer flexibiliteit beschikken, is bovendien een nieuwe bepaling toegevoegd om te voorzien in de mogelijkheid die instanties achteraf toestemming te vragen om tijdelijk af te wijken van de conformiteitsbeoordelingsprocedures voor AI-systemen met een hoog risico. In het compromisvoorstel is tevens een uitzondering op de transparantieverplichtingen opgenomen voor gebruikers van AI-systemen voor emotieherkenning die bij wet zijn toegestaan in het kader van strafrechtelijke onderzoeken.
25. Tot slot bevat het compromisvoorstel veel kleine wijzigingen om de rechtshandhavingsinstanties meer flexibiliteit te geven bij het gebruik van AI-systemen met een hoog risico, bijvoorbeeld wat betreft de informatie over hun AI-systemen met een hoog risico die moet worden geregistreerd in de EU-databank, en de geheimhoudingsverplichtingen van deze instanties.

e) **AI voor algemeen gebruik**

24. Het Franse voorzitterschap heeft de bepalingen inzake AI-systemen voor algemeen gebruik herzien om een beter evenwicht te vinden tussen de voorschriften en verplichtingen van de aanbieders van deze systemen en die van de aanbieders van AI-systemen met een hoog risico die ze waarschijnlijk zullen gebruiken. De voorwaarden voor het in de EU in de handel brengen van deze systemen zijn in overeenstemming gebracht met de algemene doelstelling van het AIA-voorstel, namelijk het vertrouwen in AI te vergroten en een concurrerende, verantwoordelijke en ethische AI-markt in de EU bevorderen. Deze wijzigingen hebben tot doel de verantwoordelijkheden eerlijk te verdelen en een gelijk speelveld te waarborgen voor de gehele AI-waardeketen.

f) **Maatregelen ter ondersteuning van innovatie**

25. Om een innovatievriendelijker en toekomstbestendiger rechtskader tot stand te brengen, heeft het Franse voorzitterschap de bepalingen inzake maatregelen ter ondersteuning van innovatie ingrijpend gewijzigd. Ten eerste is verduidelijkt dat de AI-testomgevingen voor regelgeving, die een gecontroleerde omgeving moeten bieden voor het ontwikkelen, testen en valideren van innovatieve AI-systemen onder direct toezicht van en geïnstrueerd door de bevoegde nationale autoriteiten, ook het testen van innovatieve AI-systemen onder reële omstandigheden mogelijk moeten maken. Ten tweede zijn er nieuwe bepalingen toegevoegd om het onder bepaalde voorwaarden mogelijk te maken om zonder toezicht AI-systemen te testen onder reële omstandigheden. Voor beide gevallen wordt in de tekst gepreciseerd hoe deze nieuwe regels zich verhouden tot de bestaande sectorale wetgeving inzake testomgevingen voor regelgeving. Ten derde bevat het compromisvoorstel, om de administratieve lasten voor kleine innovatieve ondernemingen te verminderen, een speciale uitzondering voor micro-ondernemingen (zoals gedefinieerd door de EU). Deze ondernemingen zijn niet verplicht een systeem voor kwaliteitsbeheer, een van de belangrijkste kostenposten voor deze actoren, op te zetten.

III. BELANGRIJKSTE OPENSTAANDE KWESTIES

26. Naast de belangrijke vraagstukken die in het compromisvoorstel aan bod komen en hierboven zijn geschetst, heeft het Franse voorzitterschap de volgende punten aangemerkt als bijkomende kwesties die tijdens latere besprekingen over het voorstel nader moeten worden geanalyseerd:

a) **Definitie van AI-systeem en indeling als AI-systeem met een hoog risico**

27. Bepaalde lidstaten zijn nog steeds van mening dat de definitie van AI-systeem dubbelzinnig en te ruim is, en dat de criteria erin niet duidelijk genoeg zijn om AI te kunnen onderscheiden van meer traditionele software. Er worden ook vraagtekens gezet bij de indeling van AI-systemen als systemen met een hoog risico op basis van de algemene omschrijving in het voorstel. Er wordt gevreesd dat dit ertoe kan leiden dat ook inoffensieve AI-systemen die waarschijnlijk geen ernstige schendingen van de grondrechten of andere significante risico's met zich mee brengen onder deze categorie vallen. Dit zijn belangrijke kwesties voor de algemene opzet van de AIA die nog verder moeten worden besproken.

b) **Aanpassing van het governancekader**

28. Een aantal delegaties heeft voorgesteld het governancekader aan te passen omdat een te gedecentraliseerde toepassing op nationaal niveau in de cyberspace beperkingen zou kunnen hebben. Het kan nuttig zijn om na te gaan of het governancekader zoals het op dit moment wordt voorgesteld ten minste gedeeltelijk kan worden herzien om aan deze zorgen tegemoet te komen.

c) **Verdere verduidelijking van de bepalingen inzake de rechtshandavingsinstanties**

29. Hoewel sommige delegaties hebben gepleit voor een afzonderlijk rechtsinstrument, of ten minste een afzonderlijk hoofdstuk in het AIA-voorstel, teneinde tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van bepaalde overheidsinstanties op het gebied van rechtshandhaving, migratie, asiel of financiële onderzoeken, steunen de meeste lidstaten de huidige horizontale aanpak van het AIA-voorstel. Hoewel de meeste delegaties positief reageerden op het voorstel om de nationale veiligheid expliciet uit te sluiten van het toepassingsgebied van de voorgestelde verordening, blijven sommige delegaties vinden dat het begrip nationale veiligheid verder moet worden gepreciseerd, om duidelijk te maken welke zaken uitgesloten zijn en welke niet. Daarnaast moeten de verschillende specifieke bepalingen inzake de rechtshandavingsinstanties die het Franse voorzitterschap gedeeltelijk heeft herschreven, wellicht nog nader worden bekeken en gefinetuned. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bepalingen inzake verboden AI-systemen en de uitzonderingen in artikel 5, waarbij sommige lidstaten vragen om strengere maatregelen en andere ervoor pleiten het gebruik van AI door rechtshandavingsinstanties minder strikt door het verbod en de indeling als AI-systeem met een hoog risico te beperken.

d) **Delegatie van bevoegdheden aan de Commissie**

30. De bepalingen inzake de mogelijkheid om de lijst van AI-technieken en -benaderingen van bijlage I te actualiseren, en de bepalingen inzake de actualisering van de lijst van AI-systemen met een hoog risico in bijlage III kunnen verdere aanpassing behoeven. De bepalingen vereisen nu dat de Commissie regelmatig een verslag indient bij het Europees Parlement en de Raad over haar beoordeling of deze wijzigingen nodig zijn. Een aantal lidstaten heeft echter aangegeven dat de bevoegdheidsdelegatie aan de Commissie op dit punt zeer ruim is en wellicht nog moet worden ingeperkt.

e) **Verhouding tot andere wetgevingshandelingen**

31. Hoewel het Franse voorzitterschap zich tijdens het opstellen van het voorstel heeft ingespannen om de samenhang en synergie tussen de voorgestelde AIA en het algemene wetgevingskader van de EU, met name de vereisten van de AVG, de richtlijn wetshandhaving en het nieuw wetgevingskader, te waarborgen, is nog een verdere analyse nodig om eventuele discrepanties in de wetgeving weg te nemen teneinde het risico op niet-naleving zo klein mogelijk te maken, rechtsonzekerheid en dubbel werk te voorkomen, en de naleving te vergemakkelijken.

IV. CONCLUSIE

32. Het Coreper wordt verzocht nota te nemen van dit voortgangsverslag van het voorzitterschap, dat zal worden voorgelegd aan de Raad TTE (Telecommunicatie) tijdens zijn zitting op 3 juni 2022.
