

Fiche 1: Mededeling Bevorderen Europese aanpak inzake Kunstmatige Intelligentie

1. Algemene gegevens

a) Titel voorstel

Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's: Bevorderen van een Europese aanpak inzake kunstmatige intelligentie

b) Datum ontvangst Commissiedocument

21 april 2021

c) Nr. Commissiedocument

COM(2021) 205

d) EUR-Lex

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0205&qid=1619946346479>

e) Nr. impact assessment Commissie en Opinie

Niet opgesteld

f) Behandelingstraject Raad

Telecomraad

g) Eerstverantwoordelijk ministerie

Gezamenlijke verantwoordelijkheid van Ministerie van Economische Zaken en Klimaat, Ministerie van Justitie en Veiligheid en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

2. Essentie voorstel

In deze mededeling geeft de Commissie een toelichting op het op 21 april 2021 gepresenteerde kunstmatige intelligentie-pakket (hierna AI)¹. Het bevat een voorstel voor een verordening voor AI² en een herziening van het Gecoördineerd plan inzake kunstmatige intelligentie uit 2018³, met als doel de EU wereldleider te maken op het gebied van verantwoorde ontwikkeling en toepassing van AI waarbij de mens centraal staat, en die is gebaseerd op Europese normen en waarden⁴. Het voorstel voor een verordening voor AI bevat regels voor het ontwerp, de ontwikkeling en het gebruik van AI-systemen in verschillende risico-categorieën, in aanvulling op het huidige regulerend kader. Zie voor een nadere toelichting het BNC-fiche over het voorstel voor een

¹ Gelijktijdig is ook de herziening van de Machinerichtlijn door de Europese Commissie gepubliceerd.

² COM(2021) 206

³ Deze mededeling geeft een herziening op de in 2018 gepubliceerde mededeling 'Gecoördineerd Actieplan AI' COM(2018)795. Kamerstuk 22 112, nr. 2758, COM(2021) 205

⁴ In april 2018 heeft de Commissie de Europese strategie op voor AI gepubliceerd. Kern van dit beleid is om van de EU een wereldklasse AI-hub voor kennis en innovatie te maken, en tegelijkertijd te zorgen voor mensgerichte en betrouwbare AI. In het Witboek AI van 2020 van de Commissie staat een heldere visie voor AI in Europa: een ecosysteem van excellentie en een ecosysteem van vertrouwen voor AI.

Verordening voor een Europese aanpak van kunstmatige intelligentie dat gelijktijdig met dit fiche aan uw Kamer is aangeboden.

De herziening van het gecoördineerde plan voor AI bevat concrete gemeenschappelijke acties van de Commissie en lidstaten om de toegevoegde waarde van AI voor de EU te optimaliseren en de positie van de EU op AI te versterken. Dit is onderdeel van de bredere strategie voor de digitale transitie van de EU in de komende tien jaar, zoals onlangs is geschetst in het Digitale Kompas⁵. De Commissie stelt een aanpak voor langs de volgende vier actielijnen:

Schep gunstige voorwaarden voor de ontwikkeling en toepassing van AI door onder andere uitwisseling van beleidsinzichten, het benutten van data en investeren in kritische computercapaciteit;

Maak van de EU een plek waar AI-excellentie kan floreren van het laboratorium tot de markt, onder meer door het financieren van AI-excellentiecenters en het opzetten van Europese samenwerkingsverbanden op het gebied van AI, data en robotica (onder *Horizon Europe*).

Faciliteer test- en experimenteerfaciliteiten voor innovatieve AI, digitale innovatiehubs voor het ondersteunen van AI-toepassingen door het MKB en overheidsdiensten (via het *Digital Europe Programme*);

Zorg ervoor dat AI ten dienste staat van de mens en ten goede komt aan de samenleving door onder andere in te zetten op een beleidskader voor AI dat bijdraagt aan vertrouwen in AI; door lidstaten aan te moedigen om talent en vaardigheden te stimuleren voor de ontwikkeling van verantwoorde AI en door de Europese visie op duurzame en verantwoorde AI wereldwijd uit te dragen;

Ontwikkel strategisch leiderschap op AI in sectoren met een hoge impact, zoals op het gebied van energie en milieu, gezondheidszorg, robotics (smart industry), publieke dienstverlening, veiligheid, mobiliteit en landbouw.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De ontwikkeling en inzet van verantwoorde AI in Nederland is een van de prioriteiten in de kabinetsbrede Nederlandse Digitaliseringsstrategie (NDS)⁶. In navolging daarvan heeft het kabinet op 8 oktober 2019 het Strategisch Actieplan voor AI⁷ (SAPAI) gelanceerd, met een overkoepelende AI-aanpak. Ook heeft het kabinet op 8 oktober jl. met de beleidsbrief AI, publieke waarden en mensenrechten⁸ en de brief over waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid⁹ uw Kamer geïnformeerd. Kern van het Nederlandse AI-beleid is om de maatschappelijke en economische kansen van AI te verzilveren, en de publieke belangen bij AI te borgen. Tegelijkertijd met SAPAI is de publiek-private Nederlandse AI Coalitie (NLAIC) gelanceerd, met inmiddels meer dan 450 deelnemers uit het bedrijfsleven, wetenschap, overheid en onderwijs. Deze coalitie is erop gericht om samenwerking in het land te versterken en krachten te bundelen op het gebied van onderzoek, innovatie en vaardigheden. Vanuit het Nationaal Groeifonds zijn onlangs middelen

⁵ COM (2021) 118

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/26/nederlandse-digitaliseringsstrategie-2021>

⁷ Kamerstukken 26643 en 32761, nr. 640.

⁸ Kamerstukken 26643 en 32761, nr. 642.

⁹ Kamerstukken 26643 en 32761, nr. 641.

toegekend voor het meerjarige AiNed investeringsprogramma. In de voortgangsrapportages van de NDS staat een jaarlijkse update van het AI-beleid en een overzicht van de financiële middelen voor investeringen in AI.

Naar aanleiding van de publicatie van het "Witboek AI"¹⁰ door de Commissie heeft het kabinet haar appreciatie hiervan met de Kamer gedeeld¹¹. In de appreciatie wordt ingegaan op de gewenste samenhang tussen het – in het Witboek genoemde – *Ecosysteem van excellentie* en *Ecosysteem van vertrouwen*. Het kabinet heeft als vertrekpunt dat de twee ecosystemen van excellentie en vertrouwen hand in hand gaan en elkaar versterken. Het *Ecosysteem van vertrouwen* creëert de juiste randvoorwaarden voor mensgerichte en veilige AI-systemen, waardoor economische en maatschappelijke kansen van AI kunnen worden benut. Voor (aanvullend) beleid en wetgeving pleit het kabinet voor een 'lerende aanpak', waarbij onderzoek, experimenten en pilots input opleveren voor nut, noodzaak, toepasbaarheid en impact van het instrumentarium.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de voorstellen van de Commissie die verdere invulling geven aan haar eerdere mededelingen over AI.¹² Het kabinet staat positief tegenover de AI-ambities zoals beschreven in de mededeling. De snelle wereldwijde opmars van AI en de miljardeninvesteringen vanuit onder meer de Verenigde Staten en China en bredere geopolitieke ontwikkelingen en veiligheidsdreigingen vragen om een proactieve en ambitieuze aanpak. Dit vereist een intensivering van de Europese investeringen, een meer gecoördineerde inzet om de Europese concurrentiekracht te behouden en vergroten, én in het tonen van leiderschap in het bevorderen van betrouwbare en veilige AI door wetgevende kaders te stellen waarmee de EU wereldwijd de standaard kan zetten. Ook sluit het uitgangspunt van de Commissie dat vertrouwen en excellentie twee kanten van dezelfde medaille zijn aan bij de ambitie van het kabinet om in te zetten op het verzilveren van kansen voor innovatieve AI op basis van verantwoorde AI die fundamentele rechten borgt.

Het kabinet verwelkomt de voorgestelde verordening en staat positief tegenover de doelstellingen zoals beschreven in het voorstel voor een verordening. Tegelijkertijd heeft het kabinet wel meerdere aandachtspunten. Zie voor een uitgebreide appreciatie het BNC-fiche over het voorstel voor een verordening AI dat gelijktijdig aan uw Kamer is gezonden.

De herziening van het gecoördineerde plan voor AI wordt door het kabinet positief ontvangen. Het kabinet deelt het standpunt van de Commissie dat fragmentatie tegen moet worden gegaan bij de inspanningen voor AI tussen nationaal en EU-niveau, in de onderzoekswereld zelf, en tussen de onderzoekswereld en industrie. Het kabinet acht het van belang dat zoveel als mogelijk aansluiting

¹⁰ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/white-paper-artificial-intelligence-public-consultation-towards-european-approach-excellence>

¹¹ Kamerstukken 2019-2020, 26643 nr. 680

¹² Strategisch Actieplan voor Artificiële intelligentie, Kamerstukken 2019-2020, 26 643 en 32 761, nr. 640, Waarborgen tegen risico's van data-analyses door de overheid Kamerstukken 2019-2020, 26 643 en 32 761, nr. 641 en AI, publieke waarden en mensenrechten, Kamerstukken 26 643 en 32 761, nr. 642.

wordt gezocht bij bestaande samenwerkingsverbanden, zoals de Nederlandse AI Coalitie. Hieronder wordt ingegaan op de vier actielijnen van de herziening van het gecoördineerde plan.

Gunstige voorwaarden scheppen voor de ontwikkeling en toepassing van AI

Het kabinet onderschrijft het belang van gunstige voorwaarden voor de ontwikkeling en toepassing van AI, zoals een bestuurlijk en coördinerend kader om effectief beleidsinzichten te delen en het potentieel van data voor AI te benutten. Voor dit laatste is ook een sterke nationale-data infrastructuur, inclusief innovatieve rekenfaciliteiten essentieel. Initiatieven als GAIA-X, de Europese Alliantie voor industriële data, edge en cloud, Important Projects of Common European Interest (IPCEI) Cloudinfrastructuur en services, de European Open Science Cloud (EOSC) en de Europese data ruimtes kunnen bijdragen aan een veilige en betrouwbare data-infrastructuur in de EU. Aandachtspunt is dat de Commissie ervoor zorgt dat de samenhang tussen de initiatieven gewaarborgd blijft, onder meer door de nodige aandacht te geven aan interoperabiliteit.

Van de EU een plek maken waar AI-excellentie kan floreren van laboratorium tot de markt

Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie op horizontale acties zoals het opzetten van Europese samenwerkingsverbanden in onderzoek en innovatie op het gebied van AI, data en robotica onder *Horizon Europe*. De voorgestelde maatregelen van de Commissie bieden een adequaat kader voor Europese samenwerking op het terrein van onderzoek en innovatie. De EU heeft op AI-gebied onderzoekers, laboratoria en startups van wereldklasse. Door de snelle mondiale ontwikkelingen is een intensivering van Europese investeringen én een meer gecoördineerde aanpak ter vergroting van de Europese concurrentiekracht gewenst. Het kabinet is voorstander van Europese publiek-private partnerschappen tussen bedrijfsleven en kennisinstellingen, onder meer voor grootschalige strategische *Research, Development, and Innovation (R&D&I)*-samenwerking. Dergelijke meerjarige internationale en strategische samenwerking is noodzakelijk om EU-brede ecosystemen te realiseren voor snellere, bredere, diepere en dus succesvollere R&D&I. Partnerschappen vormen tevens een basis om nationaal en EU-beleid, strategieën en middelen op elkaar af te stemmen, waardoor particuliere investeringen worden aangetrokken en de doeltreffendheid van overheidssteun wordt vergroot. Nederland staat sterk in het Europese AI netwerk¹³. Het kabinet kan zich ook vinden in de voorgestelde maatregelen om ondersteund vanuit Horizon Europe excellent AI-onderzoek en -innovatie te stimuleren en het Europese concurrentievermogen te verbeteren door onder andere het opzetten van een "AI Lighthouse", om een alliantie van sterke Europese onderzoekscentra verder uit te bouwen¹⁴.

Ervoor zorgen dat AI ten dienste staat van de mens en ten goede komt aan de samenleving

Om ervoor te zorgen dat AI ten dienste staat van de mens en ten goede komt aan de samenleving wordt een Europese aanpak voor AI ontwikkeld op basis van de genoemde ecosystemen voor

¹³ Zo is Nederland betrokken in alle vijf toegekende AI-excellentiecentra en is actief en leidend in het grootste Europese netwerk van onderzoeksinstituten Confederation of Laboratories for AI Research in Europe (CLAIRE) en het complementaire netwerk European Lab for Learning & Intelligent Systems (ELLIS).

¹⁴ De activiteiten sluiten ook aan bij het AiNed investeringsprogramma AI 2021-2027, dat financiering heeft gekregen van het Nationaal Groeifonds.

vertrouwen en excellentie¹⁵. Voor dat eerste wordt onder meer ingezet op een voorstel voor een verordening voor AI¹⁶. Een ecosysteem van vertrouwen heeft echter niet alleen met regelgeving te maken, maar ook bijvoorbeeld met de meerwaarde van het toepassen van AI voor maatschappelijke uitdagingen¹⁷. Dat doet het kabinet bijvoorbeeld samen met partners binnen de NLAIC. Een voorbeeld hiervan is het Ethical, Legal and Societal Aspects Lab (ELSA lab) 'Voorkomen armoede en schulden', waar zowel overheid als private bedrijven inzetten op het gebruik van ethische AI. Om de Europese aanpak voor mensgerichte AI wereldwijd te bevorderen spant het kabinet zich in voor meer samenwerking met gelijkgestemde partners. Ook wil het kabinet een actieve rol blijven spelen in internationale discussies en initiatieven zoals in multilaterale fora als OESO, UNESCO en het *Global Partnership on AI* (GPAI).

Het kabinet vindt het voorts van groot belang om talent en vaardigheden te stimuleren voor de ontwikkeling van verantwoorde AI, en dat iedereen (bij)scholingsmogelijkheden heeft voor AI-gerelateerde kennis en vaardigheden. Daarom verwelkomt het kabinet de oproep van de Commissie aan lidstaten om hieraan hoge prioriteit aan te geven¹⁸.

Opbouwen van strategisch leiderschap in sectoren met een hoge impact

Het kabinet verwelkomt de zeven sectorale actiegebieden om strategisch leiderschap in sectoren met een hoge impact op te bouwen zoals op het gebied van energie en milieu, gezondheid en zorg, robotica (smart industry), publieke dienstverlening, veiligheid, mobiliteit en landbouw. Deze toepassingsgebieden sluiten aan bij de Nederlandse inzet, waar ook deelnemers uit de Nederlandse AI Coalitie aan werken. Hieronder gaat het kabinet nader in op een aantal van deze sectoren.

Het kabinet verwelkomt de ambitieuze Commissievoorstellen om de publieke sector een pionier te maken in het toepassen van AI. De scope van de publieke sector kan echter scherper worden geformuleerd. Het kabinet ziet potentie in een bredere scope van publieke dienstverlening op maat door ook het fysieke domein, zoals bouwwerken en openbare ruimte, toezicht en handhaving hierbij te betrekken. Daarbij vraagt het kabinet aandacht voor een gebalanceerde lijst van acties, die niet alleen toeziet op implementatie, maar ook op ontwikkeling, in relatie tot publieke waarden en grondrechten.

Het kabinet ondersteunt het standpunt dat AI grote kansen biedt voor rechtshandhaving, en dat samenwerking tussen rechtshandhaving van de diverse lidstaten op bepaalde onderwerpen de ontwikkelingen kunnen versnellen en effectiever kunnen maken. Het kabinet verwelkomt de ambities om kennisdeling en samenwerking te verbeteren en te vergemakkelijken. Daarbij vraagt het kabinet aandacht voor het beginsel dat samenwerking tussen de partijen gelijkwaardig en wederkerig dient te zijn.

Het kabinet verwelkomt de initiatieven om mobiliteit en logistiek, zowel van personen als van goederen, slimmer, veiliger en duurzamer te maken via AI. Het is goed dat de EU daarbij oog

¹⁵ Kamerstukken 2019-2020, 26643 nr. 680

¹⁶ Zie het BNC-fiche over het voorstel voor een verordening over AI dat gelijktijdig aan uw Kamer is gestuurd.

¹⁷ Vertrouwen heeft ook te maken met het borgen van bescherming van fundamentele rechten en veiligheid, zoals privacy, non-discriminatie, en het tegengaan van oneigenlijk gebruik.

¹⁸ In Nederland zijn vanuit het Nationaal Groeifonds (eerste ronde) begin april in dat verband relevante voorstellen goedgekeurd om human capital en AI te bevorderen in de specifieke actielijnen binnen het grotere AiNed investeringsprogramma. Het programma zet onder meer in op een nieuw Onderwijslab. Dit lab gaat (mensgerichte) AI-innovaties in het onderwijs stimuleren, met oog voor publieke waarden.

heeft voor het belang van data, van het standaardiseren en het delen daarvan. Naast aandacht voor techniek, vragen we aandacht voor de wijze waarop personen en bedrijven vervolgens hun mobiliteits/transportbehoefte willen invullen met behulp van het verbeterde aanbod. Dat vraagt om een constructieve dialoog tussen inwoners, bedrijven en overheden, ondersteund door kennisinstellingen.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De eerste reacties van de EU-lidstaten op het AI-pakket zijn overwegend positief. Mensgerichte AI wordt door EU-lidstaten als een Europese aanpak beschouwd, waarbij de mens centraal staat bij het ontwikkelen van AI.

Vorig jaar heeft het Europees Parlement een tijdelijk speciale comité inzake kunstmatige intelligentie in het digitale tijdperk opgericht welke heeft gepleit voor een kader voor ethische aspecten van kunstmatige intelligentie. De rapporteur is Ibán García del Blanco. Het EP heeft nog geen specifiek standpunt ingenomen ten aanzien van de mededeling en het gecoördineerde plan.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

De grondhouding ten aanzien van de bevoegdheid van de EU is positief. De mededeling heeft betrekking op meerdere beleidsterreinen, o.a. de interne markt, industriebeleid, onderzoek en technologische ontwikkeling. Op het terrein van interne markt is sprake van een gedeelde bevoegdheid van de Unie en de lidstaten (art. 4, lid 2, sub a VWEU). Op het terrein van onderzoek en technologische ontwikkeling is sprake van een parallelle bevoegdheid van de EU en de lidstaten, waarbij geldt dat het optreden van de Unie de lidstaten niet belet hun eigen bevoegdheid uit te oefenen (artikel 4, lid 3, VWEU). Op het terrein van industriebeleid is sprake van een aanvullende bevoegdheid (zie artikel 6, onder b, VWEU), dat wil zeggen dat de Unie bevoegd is om m.b.t. de Europese dimensie van het industriebeleid het optreden van de lidstaten te ondersteunen, te coördineren of aan te vullen.

b) Subsidiariteit

De grondhouding ten opzichte van de subsidiariteit van de mededeling is positief. Het doel van de mededeling is om de toegevoegde waarde van AI voor de EU te optimaliseren en de positie van de EU op AI te versterken. Ter realisatie van deze doelstelling is optreden op EU-niveau gerechtvaardigd. Door op Europees niveau optimale randvoorwaarden te creëren kan het potentieel van de Europese digitale economie verder ontsloten worden. Europese AI-bedrijven kunnen zich onderscheiden door middel van een Europese mensgerichte benadering, met concurrentievoordeel als gevolg. Dit kan onvoldoende door de lidstaten op centraal, regionaal of lokaal niveau worden verwezenlijkt, daarom is een EU-aanpak nodig.

c) Proportionaliteit

De grondhouding ten aanzien van de proportionaliteit is positief. De voorgestelde vorm en inhoud van het Europees brede AI-initiatief staan in een evenredige verhouding tot het doel: het

versterken van technologische en industriële capaciteit op het terrein van AI van de EU en de verantwoorde toepassing van AI. Het pakket adresseert marktfalen door te investeren in innovatie en talent, bevordert samenwerking bij onderzoek en innovatie en bevordert (geharmoniseerde) wet- en regelgeving. De vervolgstappen die staan beschreven in de herziening van het gecoördineerde plan voor AI, laten de lidstaten bovendien voldoende ruimte en gaan niet verder dan noodzakelijk is. Het gaat o.a. om de implementatie van acties om fragmentatie tussen verschillende instrumenten voor AI op nationaal- en EU-niveau te verminderen.

d) Financiële gevolgen

De mededeling verplicht niet tot een budgettaire inspanning van de lidstaten, maar beoogt met EU-instrumenten samenwerking tussen lidstaten te bevorderen en financiering te bieden voor nationale initiatieven. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen gevonden dienen te worden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Er wordt expliciet verwezen naar EU-fondsen als *Horizon* en *Digital Europe*, die vaak cofinanciering vragen. Vorig jaar heeft het kabinet daarvoor incidenteel extra budget beschikbaar gesteld¹⁹. Eventuele extra cofinanciering vereist nieuwe besluitvorming door het kabinet. De Commissie verwijst expliciet naar de kansen die de Recovery and Resilience Facility (RRF) biedt om investeringen in AI en data te bevorderen. Het kabinet heeft besloten de hervormingen en investeringen voor een nationaal plan voor herstel en veerkracht aan het volgende kabinet te laten. In de Annex bij de mededeling heeft de Commissie de huidige inzet van lidstaten op dit beleidsterrein opgenomen. Voor Nederland zijn hier de publieke investeringen uit SAPAI (€ 45 mln per jaar), de publieke bijdrage aan de publiek-private samenwerking in de NLAIC (€ 23,5 mln) en de publieke investeringen uit het Nationaal Groeifonds (€ 276 mln) opgenomen. Budgettaire gevolgen voor Nederland worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De herziening van het gecoördineerde plan voor AI draagt bij aan het Europese concurrentievermogen, onder meer door in te zetten op het stimuleren van onderzoek en innovatie en talent, samenwerkingsverbanden en het opbouwen van strategisch leiderschap in sectoren met een hoge impact. De onderscheidende voordelen die de EU biedt moeten voor bedrijven groot genoeg zijn om de EU als vestigingsplaats te verkiezen boven bijvoorbeeld de VS en China, waar ook stevig wordt geïnvesteerd in de ontwikkeling en toepassing van AI. Ook kan een meer gecoördineerde AI-aanpak binnen de EU een bijdrage leveren aan het beantwoorden van geopolitieke spanningen en dreigingen. Daarnaast raakt dit aan het kabinetsbeleid gericht op het waarborgen van de kennisveiligheid binnen instellingen voor hoger onderwijs en onderzoekscentra.

Het kabinet is positief over de inzet van de Commissie voor een gemeenschappelijke en gecoördineerde Europese aanpak voor het opbouwen en versterken van strategisch leiderschap op het gebied van AI in sectoren van groot mondiaal belang, zoals op het gebied van

¹⁹ Kamerstuk 35 420 nummer M

gezondheidszorg, robotica, publieke dienstverlening, mobiliteit, en landbouw. Dit versterkt de weerbaarheid van deze sectoren en kan de strategische autonomie van de EU versterken. Daarnaast kunnen met het voorstel voor een verordening voor AI, Europese fundamentele rechten en veiligheid bij AI-toepassingen beter worden geborgd en kunnen samenwerkingsverbanden met derde landen worden versterkt.