

aan Ministerie van Economische Zaken en Klimaat
datum 28 mei 2026
betreft Uitvoeringswet AIV

Consultatiereactie

Inleiding

De Nederlandse bancaire sector verwelkomt de inzet op een samenwerkend toezichtmodel dat zoveel mogelijk aansluit bij het bestaande sectoraal toezicht. De voorgestelde toezichtstructuur is daarmee in de basis helder en herkenbaar.

Tegelijkertijd ziet de sector op een aantal punten aanleiding voor nadere aandacht en verduidelijking. Hieronder lichten wij deze toe.

- **Aansluiting bij bestaand sectoraal toezicht**

Wij waarderen dat in sterke mate wordt aangesloten bij het bestaande toezicht en bij de samenwerking met bestaande sectorale en domeinspecifieke toezichthouders. Dit draagt bij aan het effectief benutten van reeds aanwezige kennis van de sector. Sectorale toezichthouders beschikken immers over cruciale kennis van de context waarin een AI-systemen worden toegepast.

Tegelijkertijd zien wij hier nog ruimte voor verdere verduidelijking. De Memorie van Toelichting erkent dat de toepassingsgebieden niet in alle gevallen duidelijk zijn afgebakend en dat de exacte taakverdeling nog bij ministeriële regeling zal worden vastgelegd. In dat kader bestaat vanuit de sector behoefte aan nadere rolverduidelijking tussen DNB en AFM, aansluitend op de bestaande toezichthoudersbevoegdheden en rolverdeling. Zolang deze uitwerking ontbreekt, kan in de praktijk onduidelijkheid ontstaan over de bevoegde toezichthouder in concrete gevallen. Wij brengen dit graag onder de aandacht.

- **Samenwerking op Europees niveau (4.2.2.4)**

Wij onderstrepen het belang van intensieve samenwerking en structurele kennisuitwisseling tussen de AP, AFM en DNB, om tot een zo eenduidig en coherent mogelijke aanpak te komen. Dit belang van samenwerking tussen nationale markttoezichtautoriteiten en sector- en domeinspecifieke toezichthouders wordt nadrukkelijk erkend.

Tegelijkertijd constateren wij dat er in het voorstel nog beperkt aandacht wordt besteed aan de samenwerking met Europese toezichthouders, zoals de AI Office, de EDPB, de EBA en de ECB. Gezien het grensoverschrijdende karakter van AI en de beoogde interne Europese markt is het essentieel dat verschillen in interpretatie niet alleen nationaal, maar ook tussen EU-lidstaten worden voorkomen. Structurele afstemming tussen de verschillende betrokken nationale en Europese toezichthouders op Europees niveau is daarbij noodzakelijk. De sector herhaalt daarbij het eerdere aanbod om op nationaal of Europees niveau middels ronde tafels in gesprek te gaan over open normen.

- Werkgelegenheid, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandige arbeid (p. 82)**
 Voor het hoog risico toepassingsgebied ‘werkgelegenheid, personeelsbeheer en toegang tot zelfstandige arbeid’ zou het voor de hand liggen om één sectorspecifieke toezichthouder met relevante inhoudelijke expertise aan te wijzen. In dit kader is het onduidelijk waarom voor financiële instellingen geen aansluiting is gezocht bij de AFM en DNB, gelet op hun sectorspecifieke kennis en bestaande toezicht. Dit geldt des te sterker nu de verplichtingen voor hoog risico AI-systemen onder Annex III uniform van aard zijn. Het zou daarom logisch en wenselijk zijn om voor dit domein dezelfde toezichtaanpak consistent te hanteren, evenals bij de hoog risico toepassingen en verbodsbepalingen. In dit verband wijzen wij tevens op artikel 74, zesde lid, waarin voor AI-systemen die door financiële instellingen worden gebruikt expliciet wordt verwezen naar financiële toezichthouders.
- Rol van de AP**
 De AP vervult in dit stelsel een meervoudige rol. Voor de bancaire sector is haar rol als markttoezichtautoriteit beperkt en raakt de coördinerende taak de sector slechts indirect. In haar hoedanigheid als grondrechtenautoriteit kan de AP echter wel degelijk in beeld komen, bijvoorbeeld bij vermoedens van discriminatie of privacyschending. In dergelijke gevallen kan zij via de AFM of DNB informatie opvragen of onderzoek initiëren. De wijze waarop deze samenwerking in de praktijk zal worden vormgegeven is op dit moment nog onvoldoende uitgewerkt. Dit verdient nadere aandacht. Daarnaast is niet altijd duidelijk wanneer de AP optreedt als privacy toezichthouder op grond van de UAVG en wanneer als markttoezichtautoriteit of coördinerend toezichthouder onder de AI Act. De financiële sector benadrukt de behoefte aan een rolduidelijkheid.
- Transparantieplichtingen en rol AFM**
 De onderbouwing voor het beleggen van het toezicht op transparantieplichtingen bij de AFM is op onderdelen nog onduidelijk, evenals de precieze afbakening van de scope. Op basis van de toelichting is niet duidelijk vast te stellen of het uitgangspunt primair entity-based is (het zijn van een financiële instelling) dan wel activity-based is (het verlenen van een financiële dienst in het kader van de Wft). Dit roept vragen op over het toezicht voor financiële instellingen die aan transparantieplichtingen moeten voldoen buiten de context van het aanbieden van financiële diensten of bestaande informatieverstrekkingsplichtingen. Nadere verduidelijking op dit punt is wenselijk.
- AI-geletterdheid (p. 86-87)**
 Wij achten het positief dat het toezicht op AI-geletterdheid bij financiële instellingen ook bij de AFM en DNB wordt belegd. Het blijft echter nog onduidelijkheid of hierbij dezelfde taakverdeling tussen beide toezichthouders wordt gehanteerd. Wij gaan ervan uit dat dit het geval is, maar duidelijkheid is wenselijk.
- Gegevensuitwisseling en vertrouwelijkheid (4.7.2.1)**
 Ten aanzien van samenwerking en gegevensdeling tussen nationale bevoegde autoriteiten vragen wij expliciet aandacht voor de waarborging van vertrouwelijkheid. Informatie over bijvoorbeeld detectiesystemen ter voorkoming van witwassen en terrorismefinanciering is uiterst gevoelig en dient te allen tijde adequaat beschermd te worden bij uitwisseling tussen toezichthouders. Het publiekelijk bekend worden van dergelijke informatie brengt het risico met zich mee dat criminelen hun gedrag aanpassen, waardoor dit niet langer of minder goed detecteerbaar wordt. Daarnaast kan dit de mogelijkheden van banken om klanten tegen fraude te beschermen beperken.

- **Toezicht op GPAI-modellen (p. 126)**

Het toezicht op GPAI-modellen ligt bij de Europese Commissie (AI Office), waarbij aanbieders van GPAI met de gedragscode (Code of Practice) zich conformeren aan de GPAI-verplichtingen. De verwachting is dat het gebruik van GPAI-modellen naar de toekomst toe alleen maar toeneemt. In het geval dat het gebruik van deze GPAI-modellen voor een specifiek doeleinde ook als hoog risico AI-systeem kwalificeren, wordt belegd bij desbetreffende nationale markttoezichtautoriteiten. Het is voor marktpartijen van belang om divergentie tussen de Code of Practice/ Europees toezicht en nationale toezichthouders te voorkomen. Wij benadrukken daarom het belang van nauwe samenwerking en afstemming, gezien de onderlinge afhankelijkheden en de specifieke expertise die vereist is ten aanzien van de GPAI-modellen en de Code of Practice.

Bovendien blijft de verhouding tussen GPAI-modellen en de verplichtingen voor hoog risico AI-systemen, evenals het nationale toezicht daarop, onduidelijk. Een concreet voorbeeld hiervan is wanneer een Large Language Model, afkomstig van een GPAI-aanbieder, wordt omgezet naar of gebruikt voor een hoog risico toepassing die onder nationaal toezicht valt. In dat geval is niet helder in hoeverre door marktpartijen kan worden vertrouwd op de GPAI Code of Practice. Dit ontbreekt in het voorstel, terwijl het bevorderen van betrouwbare AI juist een van de doelstellingen van de verordening betreft.

- **Kostenelement toezicht**

Financiële instellingen dragen via heffingen bij aan het toezicht van AFM en DNB. Dit roept de vraag op in hoeverre de voordelen van sectorspecifiek toezicht opwegen tegen een mogelijke stijging van de toezichtkosten. In dat kader benadrukken wij het belang van kostenefficiëntie in de inrichting en uitvoering van het toezicht bij de AFM en DNB.

- **Omnibus**

Wij vernemen graag op welke wijze de minister voornemens is om te gaan met de Digital Omnibus on AI, waar inmiddels een akkoord op is bereikt, en hoe deze ontwikkelingen doorwerken in de nationale implementatie, de Memorie van Toelichting en toezichtstructuur.

- **Voortdurende dialoog**

Tot slot onderstrepen wij het belang en de noodzaak van een continue en open dialoog tussen toezichthouders en marktpartijen op dit onderwerp, dat zich voortdurend ontwikkelt en gezamenlijke uitdagingen kent. De AI Ronde Tafels met de bancaire sector en de AFM, DNB en AP zijn hier een waardevol en concreet voorbeeld van.