

De minister van Justitie en Veiligheid
dhr. D.M. van Weel
Postbus 20301
2500 EH Den Haag

datum 15 juli 2026
e-mail wetgeving.rvdr@rechtspraak.nl
onderwerp Advies conceptwetsvoorstel uitvoeringswet AI-verordening

Geachte heer Van Weel,

Bij brief van 7 mei 2026, verzocht u de Raad voor de rechtspraak (de ‘Raad’) advies uit te brengen inzake het conceptwetsvoorstel Uitvoeringswet AI-verordening (het ‘Wetsvoorstel’).

HET WETSVOORSTEL

AI-verordening

De Verordening inzake artificiële intelligentie (hierna: AI-verordening) harmoniseert de regels voor de ontwikkeling, het in de handel brengen, het in gebruik stellen en het gebruik van AI-systemen binnen de Europese Unie.¹ De AI-verordening treedt gefaseerd in werking. Sinds 2025 zijn AI-systemen die een onaanvaardbaar risico opleveren verboden. De overige verplichtingen worden stapsgewijs van toepassing, waarna de verordening uiterlijk in 2028 volledig van kracht zal zijn. Het toezicht op de naleving van de AI-verordening wordt grotendeels op nationaal niveau belegd bij aangewezen toezichthoudende autoriteiten. Dit Wetsvoorstel voorziet in de inrichting van dat toezicht en de aanwijzing van de bevoegde toezichthouders.

De AI-verordening stelt regels voor AI-systemen en legt verplichtingen op aan onder andere de aanbieders, gebruiksverantwoordelijken, importeurs en distributeurs. Verder beoogt de AI-verordening de interne markt te versterken en een hoog niveau van bescherming van gezondheid, veiligheid en grondrechten te waarborgen, alsmede betrouwbare AI en innovatie te bevorderen.

¹ PbEU 2024 L 2024/1689.

De AI-verordening hanteert een risicogebaseerde benadering, waarbij verplichtingen afhangen van het risiconiveau van het AI-systeem. Bepaalde AI-praktijken zijn verboden; voor hoog-risicosystemen gelden specifieke eisen en verplichtingen. Daarnaast bevat de AI-verordening transparantieverplichtingen en regels voor AI-modellen voor algemene doeleinden.

Het Wetsvoorstel

Het Wetsvoorstel strekt tot uitvoering van de AI-verordening en voorziet onder andere in de inrichting van een effectief, samenhangend, doelmatig en onafhankelijk stelsel van markttoezicht op de naleving daarvan in Nederland. Daartoe worden de bevoegde nationale autoriteiten aangewezen en wordt de verdeling van taken en bevoegdheden binnen het toezichtstelsel nader geregeld. Dit toezicht bestaat uit twee onderdelen: het grondrechtentoezicht en het markttoezicht, waaronder het toezicht op de inzet van (hoog risico) AI bij de rechterlijke macht.

Grondrechtentoezicht

Vanaf november 2025 moeten de lidstaten volgens de AI-verordening de grondrechtentoezichthouders aanwijzen. Voor Nederland zijn daartoe de volgende grondrechtentoezichthouders aangewezen:

- Voor fundamentele rechten in brede zin: het College voor de Rechten van de Mens
- Voor het gegevensbeschermingsrecht: de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP), waarbij het toezicht in het kader van de uitoefening van gerechtelijke taken is belegd bij
- de Procureur-generaal bij de Hoge Raad (hierna: PGHR);
- de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS);
- het gerechtsbestuur van de Centrale Raad van Beroep (hierna: CRvB);
- het gerechtsbestuur van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (hierna: CBb).

Markttoezicht

Binnen het Wetsvoorstel wordt de PGHR aangewezen als markttoezichtautoriteit voor AI-systemen met een hoog risico die worden gebruikt binnen de gerechten, te weten de rechtbanken, de gerechtshoven, de HR, de CRvB, het CBb, alsmede het parket bij de HR. Voor andere domeinen voorziet het Wetsvoorstel in een stelsel van markttoezicht waarbij onder meer de AP en de Rijksinspectie Digitale Infrastructuur (hierna: RDI) als coördinerende toezichthouders optreden, naast diverse sectorspecifieke toezichthouders.

Voorts voorziet het Wetsvoorstel in de aanwijzing en notificatie van conformiteitsbeoordelingsinstanties die betrokken zijn bij de beoordeling van de conformiteit van AI-systemen met de eisen uit de AI-verordening.

datum 15 juli 2026
pagina 3 / 9

Daarnaast bevat het Wetsvoorstel uitvoeringsbepalingen ter implementatie van de AI-verordening, waaronder regels omtrent de inrichting en het gebruik van een zogenaamde testomgeving voor regelgeving en de mogelijkheid tot het testen van AI-systemen onder gecontroleerde en reële omstandigheden.

In uw brief verzoekt u de Raad met name zijn zienswijze te geven op de voorgestelde inrichting van het markttoezicht op AI-systemen met een hoog risico als bedoeld in onderdeel 8, onder a, van bijlage III bij de AI-verordening, voor zover deze systemen worden toegepast binnen de rechterlijke macht en de daartoe voorgestelde aanwijzing van de bevoegde markttoezichtautoriteiten.

Na overleg met de gerechten, adviseert de Raad als volgt.²

ADVIES

De Raad spreekt zijn waardering uit voor het toegezonden Wetsvoorstel en de bijbehorende Memorie van Toelichting (hierna: MvT). De opmerkingen die de Raad in dit advies naar voren brengt, zien met name op de explicitering en nadere verduidelijking van verschillende bepalingen in het Wetsvoorstel en de toelichting daarop. Bij dit advies is een bijlage gevoegd met wetstechnisch en redactioneel commentaar.

Toezichtstructuur en waarborging rechterlijke onafhankelijkheid

Afbakening tussen de bevoegdheden van de AP en de PGHR

Artikel 74, achtste lid, van de AI-verordening bepaalt dat markttoezichtactiviteiten geenszins afbreuk mogen doen aan de onafhankelijkheid van gerechtelijke instanties of anderszins afbreuk mogen doen aan hun activiteiten wanneer zij optreden in hun gerechtelijke hoedanigheid. De Raad constateert dat dit uitgangspunt in de MvT nog niet op alle onderdelen voldoende duidelijk is uitgewerkt.

Uit onder andere 4.2.2 van de MvT blijkt dat de AP wordt aangewezen als markttoezichtautoriteit voor onder meer verboden AI-praktijken, transparantieverplichtingen en het grootste deel van de hoog-risico-AI-systemen genoemd in bijlage III van de AI-verordening.

² De Raad voor de rechtspraak heeft op grond van artikel 95 van de Wet op de rechterlijke organisatie een wettelijke adviestaak met betrekking tot nieuwe wets- en beleidsvoorstellen die gevolgen hebben voor de rechtspraak. De adviezen worden vastgesteld na overleg met de gerechten. De Raad voor de rechtspraak is een adviescollege in de zin van artikel 79 en 80 van de Grondwet. Bij het opstellen van zijn adviezen beoordeelt de Raad de voorgenomen wet- en regelgeving in het bijzonder op de gevolgen voor de organisatie en de werklust van de gerechten en op de (praktische) toepasbaarheid en uitvoerbaarheid. Rechters zijn bij de behandeling van individuele zaken niet gebonden aan de inhoud van de wetgevingsadviezen van de Raad voor de rechtspraak.

datum 15 juli 2026
pagina 4 / 9

De Raad merkt op dat uit deze beschrijving de indruk ontstaat dat de PGHR uitsluitend toezicht houdt op hoog-risico-AI-systemen als bedoeld in bijlage III, punt 8(a), terwijl de AP toezicht houdt op alle overige verplichtingen uit de AI-verordening die binnen de rechtsbedeling worden ingezet. Een dergelijke lezing roept vragen op in het licht van artikel 74, achtste lid, van de AI-verordening.

De Raad acht het wenselijk dat nader wordt verduidelijkt dat het uitgangspunt van rechterlijke onafhankelijkheid niet beperkt is tot hoog-risico-AI-systemen als bedoeld in bijlage III, punt 8(a), maar eveneens relevant kan zijn voor andere AI-systemen. Het toezicht van de PGHR zou zich daarom niet uitsluitend moeten beperken tot hoog-risico-AI-systemen, maar tevens betrekking moeten hebben op verboden AI-praktijken, AI-systemen voor algemene doeleinden en andere AI-systemen die binnen de rechtsbedeling worden ingezet en die de uitoefening van de rechterlijke taak kunnen beïnvloeden. Dit geldt overigens ook voor het toezicht op eventuele transparantieplichtingen en verplichtingen inzake AI-geletterdheid.

De Raad adviseert om in de MvT expliciet uiteen te zetten welke toezichttaken binnen het domein van de rechtsbedeling onder verantwoordelijkheid van de PGHR vallen en hoe deze zich verhouden tot de bevoegdheden van de AP.

Toezicht- en handavingsinstrumentarium van de PGHR

De Raad constateert dat de bijzondere positie van de PGHR ertoe leidt dat verschillende reguliere toezicht- en handavingsinstrumenten ontbreken. In de toelichting wordt onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe onder die omstandigheden wordt gewaarborgd dat wordt voldaan aan de vereisten van effectieve, evenredige en afschrikkende handhaving uit artikel 99 AI-verordening, in het bijzonder ten aanzien van verboden AI-praktijken als bedoeld in artikel 5 AI-verordening. De Raad verzoekt de toelichting op dit punt aan te vullen

Deelname aan de AI-testomgeving voor regelgeving (sandbox)

Daarnaast constateert de Raad dat artikel 2.5 van het Wetsvoorstel reeds voorziet in een beperking van bepaalde toezicht- en handavingsbevoegdheden ten aanzien van AI-systemen die worden gebruikt in de rechtsbedeling. Artikel 4.1 van het Wetsvoorstel, dat betrekking heeft op de gezamenlijke inrichting van een AI-testomgeving voor regelgeving, valt echter niet onder de in artikel 2.5 opgenomen uitzonderingen. Dit roept de vraag op of de PGHR, in diens hoedanigheid van markttoezichtautoriteit voor de rechtsbedeling, gehouden zou zijn deel te nemen aan een gezamenlijke nationale AI-testomgeving en de daarmee samenhangende samenwerkingsstructuren.

Naar het oordeel van de Raad ligt een dergelijke verplichting niet voor de hand. Gelet op de onafhankelijke positie van de rechterlijke macht en de bijzondere positie van de PGHR als markttoezichtautoriteit binnen de rechtsbedeling, dient te worden voorkomen dat betrokkenheid bij een gezamenlijke AI-testomgeving afbreuk kan doen aan de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht of de schijn van partijdigheid kan wekken.

datum 15 juli 2026
pagina 5 / 9

De Raad adviseert artikel 2.5 van het Wetsvoorstel aan te vullen, zodat naast hoofdstuk 3 tevens artikel 4.1 van het Wetsvoorstel buiten toepassing wordt verklaard ten aanzien van de PGHR in diens hoedanigheid van markttoezichtautoriteit voor de rechtsbedeling.

Toekomstige ontwikkelingen inzake toezicht op AI-systemen voor algemene doeleinden
Verder merkt de Raad op dat op Europees niveau wordt gewerkt aan aanpassing van de toezichtstructuur voor AI-systemen die zijn gebaseerd op AI-modellen voor algemene doeleinden.³ Uit de voorgestelde wijzigingen volgt dat het AI Office onder omstandigheden exclusief bevoegd wordt voor het toezicht op dergelijke AI-systemen, indien zowel het onderliggende model als het daarop gebaseerde systeem door dezelfde aanbieder zijn ontwikkeld.⁴

Voor hoog-risico-AI-systemen die worden ingezet in het kader van de rechtsbedeling is in de voorgestelde Europese regeling voorzien in een uitzondering.⁵ Minder duidelijk is echter hoe het toezicht zal worden vormgegeven ten aanzien van AI-systemen voor algemene doeleinden die binnen de rechtsbedeling worden gebruikt maar niet als hoog-risico-AI-systeem kwalificeren. Dit kan met name relevant worden indien de Rechtspraak een bestaand model aanpast, daardoor mede aanbieder van het model wordt en vervolgens zelf een daarop gebaseerd AI-systeem ontwikkelt.

De Raad acht het wenselijk dat de MvT aandacht besteedt aan deze ontwikkeling en verduidelijkt hoe wordt gewaarborgd dat ook in dergelijke gevallen geen afbreuk wordt gedaan aan de onafhankelijkheid van gerechtelijke instanties of aan hun activiteiten wanneer zij optreden in hun gerechtelijke hoedanigheid.

AI-klachtprocedure en rechtsbescherming in het rechterlijk domein

Het Wetsvoorstel voorziet ter uitvoering van artikel 85 van de AI-verordening in een nieuwe afdeling 1B van de Wet op de rechterlijke organisatie (Wet RO) inzake de behandeling van klachten van natuurlijke personen en rechtspersonen over vermeende inbreuken op de AI-verordening door gerechten die optreden in hun gerechtelijke hoedanigheid. De Raad begrijpt dat deze taak wordt belegd bij de PGHR als markttoezichtautoriteit voor AI-systemen die binnen de rechterlijke organisatie worden ingezet.⁶

Het begrip gerechtelijke hoedanigheid in artikel 13o Wet RO en verhouding tot artikel 74 AI-verordening

³ Artificiële intelligentie: Raad en Parlement gaan regels vereenvoudigen en stroomlijnen - Consilium

⁴ Het Europees AI-bureau is binnen de Europese Commissie opgericht als fundament voor één Europees AI-governancesysteem. Het ondersteunt de EU-aanpak van AI en vervult een sleutelrol bij de uitvoering van de AI-verordening.

⁵ pdf, Punt 25 (b), eerste lid en onder iv, p. 44

⁶ Met uitzondering van de ABRvS

datum 15 juli 2026
pagina 6 / 9

De Raad merkt op dat de introductie van het begrip gerechtelijke hoedanigheid in het voorgestelde artikel 13o Wet RO vragen oproept. Dit begrip wordt elders in de Wet RO niet gebruikt als afbakeningscriterium. In de AI-verordening komt het uitsluitend voor in artikel 74, leden 8 en 9. De Raad leest het begrip in die bepalingen bovendien in een andere context dan die waarin het in artikel 13o Wet RO wordt gehanteerd.

Artikel 74 AI-verordening lijkt het begrip primair te gebruiken als waarborg voor de rechterlijke onafhankelijkheid, door grenzen te stellen aan de uitoefening van markttoezicht ten aanzien van activiteiten van gerechten en rechterlijke instanties. Het begrip dient daar niet als criterium voor de afbakening van de activiteiten waarop toezicht betrekking heeft. Tegen die achtergrond is niet zonder meer duidelijk waarom hetzelfde begrip in artikel 13o Wet RO wordt gebruikt als criterium voor de afbakening waarop de voorgestelde toezichtstaak ziet.

De Raad verzoekt daarom toe te lichten of is beoogd aan te sluiten bij de betekenis die het begrip heeft in artikel 74 AI-verordening. Indien dat het geval is, acht de Raad een nadere uiteenzetting wenselijk over de wijze waarop die betekenis zich verhoudt tot de toezichtstaak van artikel 13o Wet RO. Meer in het bijzonder verdient verduidelijking welke activiteiten onder het begrip vallen, welke niet, en welke gevolgen dat heeft voor de praktische afbakening van het toezicht. Een dergelijke toelichting zou de uitvoerbaarheid en rechtszekerheid van het voorgestelde stelsel ten goede komen.

Reikwijdte van het criterium gerechtelijke hoedanigheid

In het verlengde van bovenstaande roept de reikwijdte van dit begrip ook vragen op. In de MvT wordt de reikwijdte van dit begrip slechts beperkt toegelicht. AI-systemen binnen gerechten zowel kunnen worden ingezet ten behoeve van de rechtsprekende taak als voor ondersteunende of administratieve processen binnen de context van rechtsbedeling. Daarnaast kunnen ook toepassingen die niet als hoog-risico-AI-systeem zijn aangemerkt, worden gebruikt binnen de context van rechtsbedeling.⁷

De Raad geeft in overweging om in de toelichting nader uiteen te zetten aan de hand van welke criteria wordt bepaald wanneer (geen) sprake is van inzet van een AI-systeem in het kader van de gerechtelijke hoedanigheid, en daarmee van toepasselijkheid van het voorgestelde toezicht- en klachtregime. Een dergelijke verduidelijking draagt bij aan de rechtszekerheid.

⁷ Een voorbeeld hiervan zijn case assignment systems: AI-systemen die zaken toewijzen aan rechters op basis van factoren zoals specialisatie, werklast of verlofplanning. Volgens de conceptrichtsnoeren bij Bijlage III van de AI-verordening kwalificeren dergelijke systemen niet als hoog-risico AI-systemen (via Draft Commission guidelines on the classification of high-risk AI systems | Shaping Europe's digital future, p. 137). Wel merken de richtsnoeren op dat deze systemen raken aan de organisatie van de rechtsprekende taak. Daardoor kan worden betoogd dat zij, afhankelijk van hun concrete toepassing en invloed op de rechterlijke besluitvorming, onder het criterium van de 'gerechtelijke hoedanigheid' zouden kunnen vallen.

datum 15 juli 2026
pagina 7 / 9

Samenloop AI-klachtprocedure en bestaande rechtsmiddelen

Zoals in de MvT (p. 165) is toegelicht, ziet deze klachtprocedure niet op de inhoud of uitkomst van individuele rechterlijke beslissingen en laat zij de bestaande rechtsmiddelen onverlet. Bezwaren dat een AI-systeem op onzorgvuldige, ondoorzichtige of anderszins onrechtmatige wijze heeft bijgedragen aan de totstandkoming van een rechterlijke beslissing kunnen binnen het bestaande procesrechtelijke kader, waaronder hoger beroep en cassatie, aan de orde worden gesteld. Het toezicht in het kader van de AI-verordening richt zich daarentegen op de naleving van de verplichtingen die uit de AI-verordening voortvloeien voor AI-systemen en de betrokken aanbieders en gebruikers daarvan.

De Raad merkt op dat de verhouding tussen deze klachtprocedure en het nationale stelsel van rechtsbescherming in de toelichting slechts beperkt wordt uitgewerkt. Dit geldt in het bijzonder voor de afbakening tussen de klachtmogelijkheid bij de markttoezichtautoriteit en de bestaande rechtsmiddelen tegen rechterlijke beslissingen. De Raad acht het wenselijk dat in de toelichting explicieter wordt verduidelijkt welke aspecten langs welke weg kunnen worden geadresseerd, zodat voor rechtzoekenden helder is wanneer het toezichtkader van de AI-verordening aan de orde is en wanneer het nationale rechtsmiddelenstelsel moet worden benut.

Rechtsbescherming

Voorts constateert de Raad dat in de MvT een aparte paragraaf wordt gemist waarin helder en overzichtelijk uiteen wordt gezet op welke wijze de rechtsbescherming in het Wetsvoorstel is vormgegeven. In verband met de overzichtelijkheid en duidelijkheid wordt geadviseerd om alsnog een dergelijke paragraaf in de MvT op te nemen.

WERKLAST

Met het Wetsvoorstel wordt onder meer voorzien in een breed scala aan nieuwe bevoegdheden, hetgeen naar verwachting zal leiden tot een toename van het aantal beroepen bij de rechtbanken. Of dit een substantieel aantal is, is op voorhand moeilijk in te schatten omdat dit ook sterk zal afhangen van de mate waarin de verschillende toezichthouders van hun (handhavings)bevoegdheden gebruik zullen gaan maken. Wel verwacht de Raad dat de beroepsbereidheid vanwege het Wetsvoorstel hoger zal zijn dan gemiddeld. Dit onder meer omdat er relatief hoge boetes kunnen worden opgelegd. Verder kan het zijn dat als een markttoezichthouder maatregelen heeft genomen tegen een specifiek AI-systeem, in individuele zaken sneller bezwaar en beroep wordt ingesteld tegen besluiten waarin de output van dit systeem (mogelijk) een rol heeft gespeeld bij de besluitvorming.

datum 15 juli 2026
pagina 8 / 9

Verder voorziet de Raad dat het Wetsvoorstel kan leiden tot beroepszaken die inhoudelijk complexer zijn dan gemiddeld. Zo kunnen de verplichtingen die aan gebruiksverantwoordelijken in bijvoorbeeld de artikelen 26 en 86 van de AI-Verordening worden opgelegd, leiden tot zaken die meer tijd dan gemiddeld vragen om te beoordelen. Daarnaast kan ook de toetsing aan bestuursrechtelijke begrippen als procesbelang en besluit in het kader van dit Wetsvoorstel, in ieder geval in de beginperiode, aanleiding geven tot complexiteit.

Bovenstaande overwegingen leiden naar verwachting van de Raad niet tot substantiële gevolgen voor de werklast van de rechtspraak.

CONCLUSIE

De Raad voor de rechtspraak onderkent het belang van het Wetsvoorstel. De Raad heeft geen zwaarwegende bezwaren tegen het Wetsvoorstel, maar geeft u in overweging om het Wetsvoorstel op de in dit advies genoemde onderdelen te verduidelijken.

TOT SLOT

Indien na het uitbrengen van dit advies het Wetsvoorstel op belangrijke onderdelen wordt gewijzigd of indien uit nadere uitvoeringsregelgeving belangrijke werklastgevolgen voortvloeien, dan wordt de Raad graag in de gelegenheid gesteld daarover aanvullend te adviseren. Met het oog op de voorbereiding van de gerechten op de invoering van het Wetsvoorstel, stelt de Raad er prijs op als hij geïnformeerd wordt over de indiening van het Wetsvoorstel bij de Tweede en de Eerste Kamer en de plaatsing van de definitieve wetstekst in het *Staatsblad*. Ook eventuele nadere regelgeving volgend op dit Wetsvoorstel met gevolgen voor de rechtspleging valt binnen het adviesrecht van de Raad. Voor zover van toepassing, ontvangt de Raad graag een adviesaanvraag voor deze nadere regelgeving.

Hoogachtend,



Henk Naves
Voorzitter Raad voor de rechtspraak

BIJLAGE: WETSTECHNISCH EN REDACTIONEEL COMMENTAAR

Expliciteren bevoegde autoriteit

De Raad geeft in overweging om in de toelichting te expliciteren dat de in de artikelen 5, derde lid, en 26, tiende lid, van de AI-verordening bedoelde toestemming binnen het Nederlandse strafvorderlijke stelsel wordt verleend door de autoriteit die op grond van het Wetboek van Strafvordering reeds bevoegd is tot het autoriseren van de betreffende opsporingsbevoegdheid. Dit betreft in voorkomende gevallen de rechter-commissaris (hierna: r-c), afhankelijk van de aard van de toegepaste bevoegdheid.

Toets aan grondrechten

Artikel 3.2, lid 1 van het Wetsvoorstel vermeldt dat de personen, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, bevoegd zijn een woning te betreden zonder toestemming van de bewoner met medeneming van de benodigde apparatuur. Deze personen zijn bij besluit van de markttoezichtautoriteit aangewezen personen. De betredingsbevoegdheid van een woning is een vergaande bevoegdheid, waarvoor de r-c voor strafzaken slechts onder strikte voorwaarden (heterdaad of verdenking van een ernstig strafbaar feit) in het Wetboek van Strafvordering bevoegd is een machtiging te verlenen.

In de MvT (p. 140) wordt onder meer verwezen naar artikel 15.7a Telecommunicatiewet, waarin een vergelijkbare bepaling is opgenomen. De inbreuken, die in die wet worden genoemd (economisch en openbare orde) zijn van een andere orde dan het belang dat dit Wetsvoorstel kennelijk beoogt te beschermen (belang van verbetering van markttoezicht op AI-systemen).

In de MvT (p. 140) wordt gesteld dat de bevoegdheid voldoet aan de vereisten van art. 8 EVRM. De Raad adviseert nader toe te lichten waarom de vergaande inbreuk op het huisrecht noodzakelijk is met het oog op een in artikel 8 EVRM benoemd belang en daarmee gerechtvaardigd is.