

Bruxelles, 3. listopada 2022.
(OR. en)

Međuinstitucijski predmet:
2022/0303(COD)

13079/22
ADD 3

JUSTCIV 121
JAI 1260
CONSOM 243
COMPET 753
MI 703
FREMP 197
CODEC 1399
TELECOM 389
CYBER 311
DATAPROTECT 266

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	29. rujna 2022.
Za:	Glavno tajništvo Vijeća
Br. dok. Kom.:	SWD(2022) 320 final
Predmet:	RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA priložen dokumentu Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Europskog vijeća o prilagodbi pravila o izvanugovornoj građanskopravnoj odgovornosti umjetnoj inteligenciji (Direktiva o odgovornosti u području umjetne inteligencije)

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument SWD(2022) 320 final.

Priloženo: SWD(2022) 320 final



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 28.9.2022.
SWD(2022) 320 final

RADNI DOKUMENT SLUŽBI KOMISIJE
SAŽETAK IZVJEŠĆA O PROCJENI UČINKA

priložen dokumentu

**Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Europskog vijeća
o prilagodbi pravila o izvanugovornoj građanskopravnoj odgovornosti umjetnoj
inteligenciji (Direktiva o odgovornosti u području umjetne inteligencije)**

{COM(2022) 496 final} - {SEC(2022) 344 final} - {SWD(2022) 318 final} -
{SWD(2022) 319 final}

Sažetak
Procjena učinka inicijative o građanskopravnoj odgovornosti za štetu prouzročenu umjetnom inteligencijom
A. Potreba za djelovanjem
O čemu je riječ? Zašto je to problem na razini EU-a?
Uvođenje umjetne inteligencije Komisijin je cilj i očekivani trend. Iako se očekuje da će proizvodi ili usluge koji se temelje na umjetnoj inteligenciji biti sigurniji od tradicionalnih, incidenata će i dalje biti. Važeća pravila o odgovornosti, posebice nacionalna pravila koja se temelje na krivnji, nisu prilagođena za obradu zahtjeva za naknadu štete uzrokovane proizvodima ili uslugama koji se temelje na umjetnoj inteligenciji. U skladu s tim pravilima žrtve moraju dokazati bespravnu radnju ili propust kojima je osoba nanijela štetu. Zbog posebnih značajki umjetne inteligencije, kao što su autonomija i netransparentnost (takozvani učinak „crne kutije”), utvrđivanje odgovorne osobe i dokazivanje preduvjeta za uspješan zahtjev za naknadu štete teško je ili preskupo. Komisija želi izbjeći da žrtve štete uzrokovane umjetnom inteligencijom, npr. građani ili poduzeća, budu slabije zaštićene od žrtava štete uzrokovane tradicionalnim tehnologijama. Nepostojanje naknade može utjecati na njihovo povjerenje u umjetnu inteligenciju i, u konačnici, na uvođenje proizvoda ili usluga koji se temelje na umjetnoj inteligenciji. Nije sigurno kako se nacionalna pravila o odgovornosti mogu primijeniti na posebnosti umjetne inteligencije. Osim toga, suočeni s ishodom koji je nepravedan za žrtvu, sudovi mogu primjenjivati važeća pravila na <i>ad hoc</i> osnovi kako bi postigli pravedan rezultat. To će uzrokovati pravnu nesigurnost. Poslovnim će subjektima stoga biti teško predvidjeti kako će se važeća pravila o odgovornosti primjenjivati u slučaju nastanka štete. Teško će moći procijeniti i osigurati svoju izloženost odgovornosti. Posljedice se dodatno povećavaju u slučaju poduzeća koja posluju preko granica jer će nesigurnost obuhvaćati različite jurisdikcije. To će posebice utjecati na MSP-ove koji se ne mogu oslanjati na interno pravno stručno znanje ili kapitalne rezerve. Očekuje se i da će, ako EU ne bude djelovao, države članice prilagoditi svoja nacionalna pravila o odgovornosti izazovima povezanim s umjetnom inteligencijom. To će uzrokovati daljnju fragmentaciju i povećati troškove za poduzeća koja posluju preko granica.
Što bi trebalo postići?
Inicijativom se ostvaruje prioritet Komisije u pogledu digitalne tranzicije. Glavni je cilj promicati uvođenje pouzdane umjetne inteligencije kako bi se iskoristile sve njezine prednosti. Stoga je cilj Bijele knjige o umjetnoj inteligenciji stvoriti ekosustav povjerenja za promicanje uvođenja umjetne inteligencije. Inicijativa o odgovornosti nužna je posljedica sigurnosnih pravila prilagođenih umjetnoj inteligenciji te se njome dopunjuje Akt o umjetnoj inteligenciji. Cilj je inicijative o umjetnoj inteligenciji: - žrtvama štete uzrokovane proizvodima ili uslugama koji se temelje na umjetnoj inteligenciji osigurati jednaku zaštitu kao i žrtvama štete uzrokovane tradicionalnim tehnologijama, - smanjiti pravnu nesigurnost u pogledu izloženosti odgovornosti poduzeća koja razvijaju ili upotrebljavaju umjetnu inteligenciju,

- spriječiti pojavu fragmentiranih prilagodbi nacionalnih pravila o građanskopravnoj odgovornosti povezanih s umjetnom inteligencijom.

Koja je dodana vrijednost djelovanja na razini EU-a (supsidijarnost)?

Promicanje uvođenja umjetne inteligencije u Europi podrazumijeva potrebu za otvaranjem jedinstvenog tržišta EU-a gospodarskim subjektima koji žele razviti ili uvesti umjetnu inteligenciju u svojem poslovanju.

Preduvjeti su smanjenje pravne nesigurnosti i sprečavanje rascjepkanosti ako države članice počnu samostalno prilagođavati nacionalna pravila.

Konzervativne procjene upućuju na to da bi djelovanje na razini EU-a u pogledu odgovornosti za umjetnu inteligenciju imalo pozitivan učinak od 5 – 7 % više proizvodne vrijednosti relevantne prekogranične trgovine u usporedbi s osnovnim scenarijem.

B. Rješenja

Koje su opcije za ostvarenje ciljeva? Postoji li najpoželjnija opcija? Ako ne, zašto?

Opcija politike 1: tri mjere koje bi žrtvama ublažile teret pri dokazivanju zahtjeva za naknadu štete:

a) usklađivanje načina na koji se informacije zabilježene ili dokumentirane prema pravilima o sigurnosti proizvoda iz Akta o umjetnoj inteligenciji mogu otkriti tijekom sudskog postupka kako bi žrtva mogla utvrditi i dokazati kojom je radnjom ili propustom uzrokovan nastanak štete;

b) ako žrtva dokaže da odgovorna osoba nije postupala u skladu sa sigurnosnim zahtjevima iz Akta o umjetnoj inteligenciji za sprečavanje štete, sudovi mogu pretpostaviti da je taj propust uzrokovao nastanak štete. Potencijalno odgovorna osoba imala bi mogućnost da obori takvu pretpostavku, npr. dokazivanjem da je neki drugi uzrok štete;

c) ako je jedini način na koji žrtva može dokazati zahtjev za naknadu štete utvrditi što je nastupilo unutar umjetne inteligencije, ublažio bi se takav teret za žrtvu. Potencijalno odgovorna osoba imala bi mogućnost da dokaže da nije postupala nemarno.

Opcija politike 2: mjere u okviru opcije 1 uz usklađivanje sustava objektivne odgovornosti za slučajeve upotrebe umjetne inteligencije s posebnim profilom rizičnosti. Objektivna odgovornost znači da je osoba koja izloži javnost riziku (često zbog pravnih interesa velike vrijednosti (život, zdravlje, imovina)) i koja od njega ostvari korist odgovorna ako se takav rizik ostvari, npr. odgovornost vlasnika automobila. U takvim slučajevima žrtva mora samo dokazati da nastala šteta proizlazi iz sfere rizika odgovorne osobe. To se može povezati s obveznim osiguranjem.

Opcija politike 3: pristup u fazama (najpoželjnija opcija politike) koji se sastoji od

– prve faze: mjere iz opcije 1 i

– druge faze: mehanizam preispitivanja radi ponovne procjene je li potrebno uskladiti objektivnu odgovornost za slučajeve upotrebe umjetne inteligencije s posebnim profilom rizičnosti (možda u kombinaciji s obveznim osiguranjem).

Koja su stajališta različitih dionika? Tko podržava koju opciju?

Većina dionika složila se s utvrđenim problemima i podržala djelovanje na razini EU-a.

Građani EU-a, organizacije potrošača i akademske ustanove većinom su potvrdili potrebu za djelovanjem EU-a kako bi se žrtvama ublažile poteškoće s teretom dokazivanja. Iako su poduzeća prepoznala negativne posljedice nesigurnosti u pogledu primjene pravila o odgovornosti, bila su opreznija i zatražila ciljanu intervenciju kako bi se izbjeglo ograničavanje inovacija.

Slična su viđenja izražena u pogledu opcija politike. Građani EU-a, organizacije potrošača i akademske ustanove snažno su podržali barem mjere o teretu dokazivanja. Zalagali su se i za najstrožu mjeru kojom bi se uskladila objektivna odgovornost te uvelo obvezno osiguranje.

Poduzeća su bila podijeljena, među ostalim i ovisno o njihovoj veličini. Objektivna odgovornost smatrala se nerazmjernom. Usklađivanje ublaženog tereta dokazivanja dobilo je veću potporu, posebice među MSP-ovima. Međutim, poduzeća nisu podržala potpuno prebacivanje tereta dokazivanja.

C. Učinci najpoželjnije opcije

Koje su prednosti najpoželjnije opcije (ako postoji, inače prednosti glavnih opcija)?

Najpoželjnijom opcijom politike osiguralo bi se da žrtve štete uzrokovane proizvodima ili uslugama koji se temelje na umjetnoj inteligenciji (fizičke osobe, poduzeća i svi drugi javni ili privatni subjekti) ne budu slabije zaštićene od žrtava štete uzrokovane tradicionalnim tehnologijama. Povećala bi se razina povjerenja u umjetnu inteligenciju i promicalo njezino uvođenje.

Usto, inicijativom bi se smanjila pravna nesigurnost i spriječila fragmentacija, čime bi se pomoglo poduzećima, ponajprije MSP-ovima, koja žele ostvariti puni potencijal jedinstvenog tržišta EU-a prekograničnim uvođenjem proizvoda i usluga koji se temelje na umjetnoj inteligenciji.

Poboljšali bi se i uvjeti za osiguravatelje za ponudu pokrića za djelatnosti povezane s umjetnom inteligencijom, što je iznimno važno posebice za MSP-ove radi upravljanja rizicima.

Kad je riječ o koristima za okoliš, očekuje se da će inicijativa donijeti učinkovitost i pridonijeti inovacijama tehnologija prihvatljivih za okoliš.

Najsuvremeniji proizvodi i usluge koji se ovom inicijativom žele promicati većinom još nisu na tržištu. Predložene su mjere korak ispred jer se pravni okvir prilagođava posebnim potrebama i izazovima umjetne inteligencije kako bi se uspostavio ekosustav povjerenja i pravne sigurnosti.

Zbog tog pristupa politike usmjerenog na budućnost nije dostupno dovoljno podataka za kvantifikaciju učinaka najpoželjnije opcije politike. Ti su učinci prema tome procijenjeni uglavnom kvalitativno, uzimajući u obzir sve dostupne podatke, stručne procjene i doprinose dionika. Na temelju obrazloženih pretpostavki primijenjeni su neki pristupi kvantifikaciji.

Naime, procjenjuje se da bi se najpoželjnijom opcijom politike ostvarila povećana tržišna vrijednost umjetne inteligencije u EU-27 od oko 500 milijuna EUR do oko 1,1 milijarde EUR 2025. Nadalje, mikroekonomska analiza temeljena na tržišnim podacima za robotske usisavače upućuje na to da bi se ukupna dobrobit povećala za 30,11 – 53,74 milijuna EUR samo za tu kategoriju proizvoda u EU-27.

Koji su troškovi najpoželjnije opcije (ako postoji, inače troškovi glavnih opcija)?

Najpoželjnijom opcijom politike uklanjaju se nedostaci u pogledu odgovornosti uzrokovani posebnim značajkama umjetne inteligencije. Osigurat će se da u slučajevima u kojima posebne značajke umjetne

inteligencije ne omogućuju žrtvi da dokaže nužne činjenice, trošak snosi osoba odgovorna za nanošenje štete, a ne žrtva.

To je u skladu s jednim od temeljnih ciljeva prava o odgovornosti, tj. osiguravanje da osoba koja nezakonito ozljedi drugu osobu nadoknadi štetu nanесenu žrtvi. Dio je cilja Komisijine politike i da se žrtvama štete uzrokovane sustavima umjetne inteligencije osigura jednaka razina zaštite kao i žrtvama štete uzrokovane tradicionalnim tehnologijama. Na taj se način troškovi na učinkovitiji način dodjeljuju osobi koja je stvarno nanijela štetu i koja je u najboljem položaju da spriječi nastanak štete.

Vrlo je vjerojatno da će potencijalno odgovorne osobe (posebno poduzeća aktivna na tržištu umjetne inteligencije) biti pokrivene osiguranjem. Rješenja za osiguranje omogućuju raspodjelu tereta odgovornosti na cijelu zajednicu osiguranika i time troškove odgovornih osoba ograničavaju na godišnje premije osiguranja. Za osiguranike bi stoga trošak naknade štete žrtvi bio jednak samo neznatnom povećanju njihovih premija osiguranja.

Vrlo pouzdana i precizna kvantifikacija troškova nije bila moguća jer najsuvremeniji proizvodi i usluge koji se promiču ovom inicijativom većinom još nisu na tržištu. Na temelju dostupnih podataka, stručne analize i obrazloženih pretpostavki procijenjeno je da bi najpoželjnija opcija politike mogla uzrokovati povećanje ukupnog iznosa premija osiguranja od opće odgovornosti koje se plaćaju godišnje u EU-u za 5,35 milijuna EUR do 16,1 milijun EUR.

Koji su učinci na MSP-ove i konkurentnost?

Poboljšanjem uvjeta za funkcioniranje unutarnjeg tržišta za proizvode i usluge koji se temelje na umjetnoj inteligenciji inicijativa bi pozitivno utjecala na konkurentnost poduzeća koja posluju na europskom tržištu umjetne inteligencije. Ta bi poduzeća postala konkurentnija na globalnoj razini, čime bi se ojačao položaj EU-a u odnosu na njegove konkurente u globalnoj utrci u području umjetne inteligencije (prvenstveno SAD i Kina). Budući da je umjetna inteligencija međusektorska razvojna tehnologija, te koristi ne bi bile ograničene na određene sektore, već bi se ostvarile, iako u različitoj mjeri, u svim sektorima u kojima se umjetna inteligencija razvija ili upotrebljava.

MSP-ovima bi smanjenje pravne nesigurnosti i rascjepkanosti još više koristilo nego drugim dionicima jer na njih ti problemi više utječu prema važećim pravilima o odgovornosti. Ovom bi se inicijativom poboljšali uvjeti posebno za MSP-ove koji žele uvesti proizvode ili usluge koji se temelje na umjetnoj inteligenciji u drugim državama članicama. To je ključno jer tržište umjetne inteligencije EU-a u velikoj mjeri pokreću MSP-ovi koji razvijaju, uvode ili upotrebljavaju tehnologije umjetne inteligencije.

MSP-ovi bi imali koristi od ove inicijative i kao žrtve štete uzrokovane umjetnom inteligencijom jer bi se pri traženju naknade štete mogli osloniti na ublaženi teret dokazivanja.

Hoće li to bitno utjecati na državne proračune i uprave?

Ne očekuje se bitan utjecaj na nacionalne proračune i uprave.

Predviđene mjere kojima se žrtvama ublažava teret dokazivanja mogle bi se lako integrirati u postojeće postupovne okvire i okvire građanskopravne odgovornosti država članica.

Države članice morat će izvijestiti o provedbi inicijative i dostaviti određene informacije Komisiji za ciljano preispitivanje. Međutim, ti će zahtjevi za izvješćivanje biti ograničeni na informacije dostupne u postojećim bazama podataka država članica i informacije koje se priopćuju u okviru drugih pravnih instrumenata (npr. Akta o umjetnoj inteligenciji ili Direktive o osiguranju motornih vozila), čime će se

postići sinergije i osigurati usklađenost budućih mjera politike u različitim područjima.

Hoće li biti drugih bitnih učinaka?

Temeljna prava: inicijativa će pridonijeti podupiranju učinkovite privatne provedbe temeljnih prava i očuvanju prava na djelotvoran pravni lijek u slučajevima u kojima se zbog umjetne inteligencije ostvare rizici za temeljna prava (npr. diskriminacija).

Međunarodna dimenzija: predlaganjem uravnoteženog pristupa u pogledu odgovornosti za štetu uzrokovanu umjetnom inteligencijom EU ima priliku odrediti globalno mjerilo i promicati svoj pristup kao globalno rješenje, čime će se u konačnici stvoriti konkurentska prednost za „umjetnu inteligenciju proizvedenu u Europi”.

Proporcionalnost?

Najpoželjnijom opcijom nastoji se pripremiti teren za razvoj i upotrebu umjetne inteligencije te istovremeno ostvariti glavni cilj promicanja njezina uvođenja u EU-u.

Međutim, ta opcija neće prelaziti ono što je potrebno za ostvarenje cilja. Prvo, intervencija EU-a ciljana je jer će se njome samo ublažiti teret dokazivanja za žrtve. Uskladit će se samo aspekti odgovornosti dovedeni u pitanje umjetnom inteligencijom, a ostali aspekti, kao što su utvrđivanje krivnje i uzročno-posljedične veze, bit će uređeni važećim nacionalnim propisima.

Drugo, najpoželjnijom opcijom procjena potrebe za usklađivanjem objektivne odgovornosti odgađa se za kasniju fazu u kojoj će se moći prikupiti više informacija o umjetnoj inteligenciji i njezinoj upotrebi (vidjeti u nastavku).

Treće, u okviru najpoželjnije opcije predložit će se pristup minimalnog usklađivanja. Iako se minimalnim usklađivanjem ne stvaraju potpuno jednaki uvjeti, osigurava se da se nova pravila mogu lako integrirati u postojeći okvir građanskopravne odgovornosti svake države članice.

Stoga će države članice moći integrirati ciljane intervencije EU-a iz najpoželjnije opcije u svoje nacionalno pravo, a inicijativom će se u cijelom EU-a povećati pravna sigurnost, spriječiti daljnja pravna rascjepkanost i osigurati učinkovita zaštita žrtava usporediva s razinom zaštite za druge štete.

D. Daljnje mjere

Kad će se predložene mjere preispitati?

Najpoželjnija opcija politike uključuje pristup u fazama: prvo se uvode mjere kako bi se žrtvama ublažio teret dokazivanja, a zatim, na temelju klauzule o preispitivanju, procjenjuje stanje pet godina kasnije. Time će se Komisiji omogućiti da s obzirom na razvoj tehnologije i njezine upotrebe procijeni je li, uz mjere kojima se ublažava teret dokazivanja, potrebno uskladiti i objektivnu odgovornost i obvezno osiguranje.