

Bruxelas, 3 de outubro de 2022
(OR. en)

**Dossiê interinstitucional:
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

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	29 de setembro de 2022
para:	Secretariado-Geral do Conselho
n.º doc. Com.:	SWD(2022) 320 final
Assunto:	DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO [...] que acompanha o documento Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial (Diretiva Responsabilidade da IA)

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento SWD(2022) 320 final.

Anexo: SWD(2022) 320 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 28.9.2022
SWD(2022) 320 final

DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO
RELATÓRIO DO RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

[...]

que acompanha o documento

Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho

relativa à adaptação das regras de responsabilidade civil extracontratual à inteligência artificial
(Diretiva Responsabilidade da IA)

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

Ficha de síntese
Avaliação de impacto da iniciativa relativa à responsabilidade civil por danos causados pela IA
A. Necessidade de agir
Qual é o problema e por que motivo tem dimensão europeia?
A implantação da IA é simultaneamente um objetivo da Comissão e uma tendência prevista. Embora se preveja que os produtos/serviços assentes em IA sejam mais seguros do que os tradicionais, continuarão a ocorrer acidentes. As atuais regras de responsabilidade, em especial as regras nacionais de responsabilidade culposa, não se adequam ao tratamento de pedidos de indemnização por danos causados por produtos/serviços assentes em IA. Por força dessas regras, é necessário que as vítimas provem uma ação/omissão ilícita por parte da pessoa que causou o dano. As características específicas da IA, incluindo a autonomia e a opacidade (o denominado efeito de «caixa negra»), dificultam ou tornam exageradamente onerosas a identificação da pessoa responsável e a prova dos requisitos numa ação de indemnização bem-sucedida. A Comissão pretende evitar que as vítimas de danos causados pela IA - por exemplo, cidadãos ou empresas - fiquem menos protegidas do que as vítimas de tecnologias tradicionais. Esta inexistência de indemnização pode afetar a sua confiança na IA e, em última análise, a adoção de produtos/serviços assentes em IA. Não é claro de que forma se pode aplicar as regras nacionais de responsabilidade às especificidades da IA. Além disso, perante um resultado injusto para a vítima, os tribunais podem aplicar pontualmente as regras existentes por forma a chegar a um resultado justo, o que provocará insegurança jurídica. Consequentemente, as empresas terão dificuldades em prever de que forma serão aplicadas as regras existentes em matéria de responsabilidade, caso ocorram danos. Por conseguinte, terão dificuldade em avaliar e segurar a sua exposição em matéria de responsabilidade. Este impacto é ampliado no caso das empresas com atividade transfronteiras, uma vez que a incerteza abrangerá diferentes jurisdições. Tal afetará particularmente as PME, que não podem contar com conhecimentos jurídicos internos ou reservas de capital. Se a UE não atuar, prevê-se igualmente que os Estados-Membros adaptem as suas regras nacionais de responsabilidade aos desafios da IA. Tal resultará numa maior fragmentação e aumentará os custos para as empresas com atividade transfronteiriças.
Quais são os resultados esperados?
A iniciativa concretiza a prioridade da Comissão para a transição digital. O objetivo global é promover a implantação de uma IA de confiança, a fim tirar proveito de todos os benefícios da IA. Por conseguinte, o Livro Branco sobre a IA visa criar um ecossistema de confiança de modo a promover a adoção da IA. A iniciativa em matéria de responsabilidade é o corolário necessário das regras de segurança adaptadas à IA e complementa, por conseguinte, o Regulamento Inteligência Artificial. A iniciativa relativa à IA visa: - assegurar que as vítimas de produtos/serviços assentes em IA fiquem tão protegidas quanto as vítimas de tecnologias tradicionais, - reduzir a incerteza jurídica no que respeita à exposição em matéria de responsabilidade das

empresas que desenvolvem ou utilizam IA, - evitar o aparecimento de adaptações fragmentadas, específicas para a IA, das regras nacionais de responsabilidade civil.
Qual é o valor acrescentado da ação a nível da UE (subsidiariedade)?
A promoção da implantação da IA na Europa implica a necessidade de abrir o mercado único da UE aos operadores económicos que pretendam desenvolver ou adotar a IA nas suas empresas. Os requisitos prévios para tal são a redução da insegurança jurídica e a prevenção da fragmentação, caso os Estados-Membros comecem a adaptar as suas próprias regras nacionais de forma divergente. De acordo com estimativas prudentes, uma ação a nível da UE em matéria de responsabilidade da IA teria um impacto positivo de 5 % a 7 % no valor de produção do comércio transfronteiras relevante, em comparação com o cenário de base.
B. Soluções
Quais são as várias opções para alcançar os objetivos? Há alguma opção preferida? Em caso negativo, por que razão?
Opção política n.º 1: três medidas destinadas a reduzir o ónus das vítimas na prova do seu direito à indemnização: a) Harmonizar o modo como se pode preceder à divulgação das informações registadas/documentadas de acordo com as regras de segurança dos produtos do Regulamento Inteligência Artificial em processos judiciais, para que a vítima possa identificar e provar que ação/omissão causou o dano sofrido; b) Se a vítima demonstrar que a pessoa responsável não cumpriu os requisitos de segurança do Regulamento Inteligência Artificial concebidos para prevenir danos, os tribunais poderiam presumir que este incumprimento causou o dano. A pessoa potencialmente responsável teria a oportunidade de ilidir essa presunção, por exemplo, provando que o dano teve outra causa; c) Se a única forma que a vítima tem de provar o direito à indemnização consistir em demonstrar o que aconteceu no interior da IA, esse ónus que recai sobre a vítima seria reduzido. A pessoa potencialmente responsável teria a oportunidade de provar que não agiu de forma negligente. Opção política n.º 2: as medidas previstas na opção n.º 1 + harmonização das regras de responsabilidade objetiva para os casos de utilização da IA com um perfil de risco específico. A responsabilidade objetiva implica que uma pessoa que expõe o público a um risco [muitas vezes em relação a interesses jurídicos de elevado valor (vida, saúde, propriedade)] e que dele tira benefícios é responsável se esse risco se concretizar, por exemplo, a responsabilidade do proprietário de um automóvel. Nesses casos, a vítima tem apenas de provar que o dano materializado decorre da esfera de risco da pessoa responsável, o que pode ser associado a um seguro obrigatório. Opção política n.º 3: abordagem faseada (opção política preferida) que consiste: - numa primeira fase: nas medidas previstas na opção n.º 1, e - numa segunda fase: num mecanismo de reexame para reavaliar a necessidade de harmonizar a responsabilidade objetiva para os casos de utilização da IA com um perfil de risco específico

(eventualmente associado a um seguro obrigatório).

Quais são as perspetivas das várias partes interessadas? Quem apoia cada uma das opções?

De um modo geral, a maior parte das partes interessadas concordou com os problemas identificados e apoiou a ação a nível da UE.

Os cidadãos da UE, as organizações de consumidores e as instituições académicas confirmaram, na sua esmagadora maioria, a necessidade de uma ação da UE para atenuar os problemas das vítimas relacionados com o ónus da prova. Pese embora o facto de reconhecerem os efeitos negativos da insegurança em torno da aplicação das regras de responsabilidade, as empresas revelaram-se mais prudentes e solicitaram uma intervenção seletiva, a fim de evitar limitar a inovação.

No que diz respeito às opções políticas, surgiu um quadro semelhante. Os cidadãos da UE, as organizações de consumidores e as instituições académicas apoiaram convictamente, no mínimo, a adoção das medidas relativas ao ónus da prova. Defenderam igualmente a medida mais robusta, a harmonização da responsabilidade objetiva associada a um seguro obrigatório.

As empresas revelaram estar mais divididas, inclusivamente conforme a sua dimensão. A responsabilidade objetiva foi considerada desproporcionada. A harmonização da redução do ónus da prova colheu um maior apoio, em especial entre as PME. No entanto, as empresas alertaram para os riscos de uma inversão total do ónus da prova.

C. Impactos da opção preferida

Quais são os benefícios da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais)?

A opção preferida asseguraria que as vítimas de produtos e serviços assentes em IA (pessoas singulares, empresas e quaisquer outras entidades públicas ou privadas) não ficam menos protegidas do que as vítimas de tecnologias tradicionais. Aumentaria o nível de confiança na IA e promoveria a sua adoção.

Além disso, a iniciativa reduziria a insegurança jurídica e evitaria a fragmentação, ajudando assim as empresas, sobretudo as PME, que pretendem concretizar todo o potencial do mercado único da UE mediante a implantação transfronteiras de produtos e serviços assentes em IA.

A iniciativa também melhoraria as condições de oferta, por parte das seguradoras, de cobertura de atividades relacionadas com a IA, o que é essencial para a gestão dos riscos das PME.

Em termos de benefícios ambientais, espera-se que a iniciativa gere ganhos de eficiência e contribua para a inovação de tecnologias respeitadoras do ambiente.

Os produtos e serviços de ponta que a presente iniciativa visa promover ainda não se encontram, na sua maioria, no mercado. As medidas propostas estão na vanguarda, uma vez que adaptam o quadro jurídico às necessidades e desafios específicos da IA, a fim de criar um ecossistema de confiança e segurança jurídica.

Devido a esta abordagem política orientada para o futuro, não estão disponíveis dados suficientes que permitam quantificar os impactos da opção política preferida. Por conseguinte, estes impactos foram avaliados sobretudo em termos qualitativos, tendo em conta todos os dados disponíveis, estimativas de peritos e contributos das partes interessadas. Com base em pressupostos fundamentados, procurou-se adotar algumas abordagens de quantificação.

Estima-se que a opção política preferida geraria um aumento do valor de mercado da IA na UE-27 entre aproximadamente 500 milhões de EUR e 1 100 milhões de EUR em 2025. Além disso, uma análise microeconómica baseada em dados de mercado para os aspiradores-robô sugere que a iniciativa geraria um aumento do bem-estar total de 30,11 milhões de EUR a 53,74 milhões de EUR apenas para esta categoria de produtos na UE-27.

Quais são os custos da opção preferida (se existir; caso contrário, das principais opções)?

A opção política preferida evita lacunas em matéria de responsabilidade causadas pelas características específicas da IA. Asseguraria que, caso as características específicas da IA não permitissem à vítima provar os factos necessários, fosse a pessoa responsável pelo dano, e não a vítima, a suportar os custos.

Tal está em consonância com uma das finalidades fundamentais do direito de responsabilidade, ou seja, assegurar que uma pessoa que prejudique ilegalmente outra pessoa indemnize a vítima do dano causado. É também inerente ao objetivo estratégico da Comissão de assegurar que as vítimas dos danos causados com o envolvimento de sistemas de IA dispõem do mesmo nível de proteção que as vítimas de danos causados por tecnologias tradicionais. A opção preferida conduz a uma atribuição mais eficiente dos custos à pessoa que efetivamente causou o dano e está em melhor posição para evitar a ocorrência de danos.

É muito provável que as pessoas potencialmente responsáveis (em especial as empresas com atividade no mercado de IA) estejam cobertas por seguros. As soluções de seguros permitem repartir o encargo da responsabilidade por toda a comunidade de segurados, limitando assim os custos das pessoas responsáveis com os prémios anuais de seguro. Assim, as pessoas responsáveis seguradas considerariam o custo de indemnização da vítima como apenas um aumento marginal dos seus prémios de seguro.

Não foi possível quantificar com grande solidez e precisão os custos, uma vez que os produtos e serviços de ponta promovidos pela presente iniciativa, na sua maioria, ainda não se encontram no mercado. Com base nos dados disponíveis, na análise de peritos e em pressupostos fundamentados, estimou-se que a opção política preferida poderia conduzir a um aumento do montante global dos prémios de seguro de responsabilidade civil geral pagos anualmente na UE entre 5,35 milhões de EUR e 16,1 milhões de EUR.

Quais são os efeitos para as PME e a competitividade?

Ao melhorar as condições de funcionamento do mercado interno de produtos e serviços assentes em IA, a iniciativa teria um impacto positivo na competitividade das empresas com atividade no mercado europeu de IA. Estas empresas tornar-se-iam mais competitivas à escala mundial, o que reforçaria a posição da UE face aos seus concorrentes na corrida mundial à IA (principalmente os EUA e a China). Uma vez que a IA é uma tecnologia facilitadora transversal, estes benefícios não se limitariam a determinados setores específicos, mas aplicar-se-iam — ainda que a níveis variáveis — em todos os setores em que se desenvolve ou utiliza a IA.

As PME beneficiariam ainda mais do que outras partes interessadas da redução da insegurança jurídica e da fragmentação, uma vez que são mais afetadas por estes problemas no âmbito das atuais regras de responsabilidade. A presente iniciativa melhoraria as condições, em especial para as PME que pretendam implantar produtos ou serviços assentes em IA noutros Estados-Membros. Tal é essencial porquanto o mercado de IA da UE é, em grande medida, impulsionado por PME que desenvolvem, implantam ou utilizam tecnologias de IA.

As PME beneficiariam desta iniciativa também enquanto vítimas de danos causados pela IA, uma vez que poderiam contar com a redução do seu ónus da prova para pedir uma indemnização.

Haverá impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais?

Não se preveem quaisquer impactos significativos nos orçamentos e administrações públicas nacionais.

As medidas previstas para aliviar o ónus da prova das vítimas poderiam ser integradas, sem atrito, nos quadros processuais e de responsabilidade civil existentes nos Estados-Membros.

Os Estados-Membros terão de apresentar relatórios sobre a execução da iniciativa e fornecer determinadas informações para o reexame seletivo da Comissão. No entanto, estes requisitos de comunicação limitar-se-ão às informações disponíveis por meio das bases de dados existentes dos Estados-Membros e às informações comunicadas no âmbito de outros instrumentos jurídicos (por exemplo, o Regulamento Inteligência Artificial ou a Diretiva Seguro Automóvel), o que permitirá obter sinergias e assegurar a coerência das futuras medidas políticas em vários domínios de intervenção.

Haverá outros impactos significativos?

Direitos fundamentais: A proposta contribuirá para apoiar o efetivo exercício, por parte das entidades privadas, dos direitos fundamentais e preservará o direito à ação nos casos em que os riscos específicos da IA em matéria de direitos fundamentais (por exemplo, discriminação) se tenham materializado.

Dimensão internacional: Ao apresentar uma abordagem equilibrada em matéria de responsabilidade por danos causados pela IA, a UE tem a oportunidade de estabelecer uma referência mundial e de promover a sua abordagem enquanto solução global, o que, em última análise, geraria uma vantagem competitiva para a «IA produzida na Europa».

Proporcionalidade?

A opção preferida foi concebida de modo a preparar o terreno para o desenvolvimento e a utilização da IA, alcançando simultaneamente o principal objetivo de promover a sua implantação na UE.

No entanto, esta opção não excederá o necessário. Em primeiro lugar, a intervenção da UE é seletiva, uma vez que apenas reduzirá o ónus da prova para as vítimas. Apenas harmonizará os elementos da responsabilidade relativamente aos quais a IA apresenta desafios, deixando os outros elementos, como a determinação da culpa e do nexo de causalidade, às legislações nacionais em vigor.

Em segundo lugar, a opção preferida adia a avaliação da necessidade de harmonizar a responsabilidade objetiva para uma fase posterior, quando for possível recolher mais informações sobre a IA e as suas utilizações (ver abaixo).

Em terceiro lugar, a opção preferida proporá uma abordagem de harmonização mínima. Embora não crie uma total igualdade das condições de concorrência, a harmonização mínima assegura que as novas regras possam ser integradas, sem atrito, no quadro jurídico da responsabilidade civil existente em cada Estado-Membro.

Assim, os Estados-Membros poderão integrar as intervenções específicas da UE da opção preferida no seu direito nacional e a iniciativa aumentará, em toda a UE, a segurança jurídica, evitará uma maior fragmentação jurídica e assegurará uma proteção eficaz das vítimas comparável ao nível de proteção relativamente a outros danos.

D. Acompanhamento

Quando será reexaminada a política?
A opção preferida inclui uma abordagem faseada: em primeiro lugar, são introduzidas medidas para reduzir o ónus da prova que recai sobre a vítima e, em seguida, com base numa cláusula de reexame, é avaliada a situação, cinco anos mais tarde. Este processo permitirá à Comissão avaliar, à luz da evolução da tecnologia e das suas utilizações, se, para além das medidas de redução do ónus da prova, são igualmente necessários a harmonização da responsabilidade objetiva e um seguro obrigatório.