

Bruselj, 3. oktober 2022
(OR. en)

Medinstitucionalna zadeva:
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

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	29. september 2022
Prejemnik:	Generalni sekretariat Sveta
Št. dok. Kom.:	SWD (2022) 320 final - ANNEX 3
Zadeva:	DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA Spremni dokument k Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta o prilagoditvi pravil o nepogodbeni civilni odgovornosti umetni inteligenci (direktiva o odgovornosti na področju umetne inteligence)

Delegacije prejmejo priloženi dokument SWD (2022) 320 final - ANNEX 3.

Priloga: SWD (2022) 320 final - ANNEX 3



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 28.9.2022
SWD(2022) 320 final

DELOVNI DOKUMENT SLUŽB KOMISIJE
POVZETEK POROČILA O OCENI UČINKA

Spremni dokument

k Predlogu direktive Evropskega parlamenta in Sveta
o prilagoditvi pravil o nepogodbeni civilni odgovornosti umetni inteligenci
(direktiva o odgovornosti na področju umetne inteligence)

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

Povzetek
Ocena učinka pobude o civilni odgovornosti za škodo, ki jo povzroči umetna inteligenca
A. Potreba po ukrepanju
V čem je težava in zakaj je to težava na ravni EU?
Uvajanje umetne inteligence je cilj Komisije in tudi pričakovani trend. Čeprav se pričakuje, da bodo umetnointeligenčno omogočeni proizvodi/storitve varnejši od tradicionalnih, bo še vedno prihajalo do nesreč. Veljavna pravila o odgovornosti, zlasti nacionalna pravila, ki temeljijo na krivdi, niso primerna za obravnavanje odškodninskih zahtevkov za škodo, ki jo povzročijo umetnointeligenčno omogočeni proizvodi/storitve. V skladu s temi pravili morajo oškodovanci dokazati, da je bilo nezakonito dejanje osebe ali opustitev dejanja to, kar je povzročilo škodo. Posebne značilnosti umetne inteligence, vključno z avtonomijo in nepreglednostjo (tako imenovani učinek „črne skrinjice“), otežujejo ali pretirano podražijo identifikacijo odgovorne osebe in utemeljevanje zahtev za uspešen odškodninski zahtevek. Komisija želi preprečiti, da bi bili oškodovanci, ki jim je bila povzročena škoda zaradi uporabe umetne inteligence, npr. državljani in podjetja, manj zaščiteni kot oškodovanci, ki jim je bila povzročena škoda zaradi uporabe tradicionalnih tehnologij. Če oškodovanci ne morejo dobiti odškodnine, to lahko vpliva na njihovo zaupanje v umetno inteligenco in nazadnje na uvajanje umetnointeligenčno omogočenih proizvodov/storitev. Ni jasno, kako se lahko nacionalna pravila o odgovornosti uporabljajo za posebnosti umetne inteligence. Poleg tega lahko sodišča v primerih, ko izid za oškodovanca ne bi bil pravičen, uporabijo obstoječa pravila na <i>ad hoc</i> osnovi, da bi zagotovila pravičen izid. To bo povzročilo pravno negotovost. Zato bodo imela podjetja težave pri predvidevanju, kako se bodo v primeru škode uporabljala obstoječa pravila o odgovornosti. Težave bodo imela tudi pri ocenjevanju in zavarovanju svoje izpostavljenosti odgovornosti. Ta učinek je še bolj občuten v primeru podjetij, ki poslujejo čezmejno, saj bo negotovost zajela različne jurisdikcije. To bo vplivalo zlasti na mala in srednja podjetja (MSP), ki se ne morejo zanašati na interno pravno strokovno znanje ali kapitalske rezerve. Pričakuje se tudi, da bodo države članice, če EU ne bo ukrepala, svoja nacionalna pravila o odgovornosti prilagodile izzivom umetne inteligence. To bo povzročilo nadaljnjo razdrobljenost in višje stroške za čezmejno dejavna podjetja.
Kaj bi bilo treba doseči?
Pobuda uresničuje prednostno nalogo Komisije v zvezi z digitalnim prehodom. Glavni cilj je spodbujati uvajanje zaupanja vredne umetne inteligence, da bi v celoti izkoristili njene prednosti. Zato je cilj bele knjige o umetni inteligenci ustvariti ekosistem zaupanja za spodbujanje uvajanja umetne inteligence. Pobuda o odgovornosti je nujna posledica varnostnih predpisov, prilagojenih umetni inteligenci, in tako dopolnjuje akt o umetni inteligenci. Pobuda o umetni inteligenci bo: – zagotovila, da so oškodovanci, ki jim je bila povzročena škoda zaradi uporabe umetnointeligenčno omogočenih proizvodov/storitev, enako zaščiteni kot oškodovanci, ki jim je bila povzročena škoda zaradi uporabe tradicionalnih tehnologij;

- zmanjšala pravno negotovost v zvezi z izpostavljenostjo odgovornosti podjetij, ki razvijajo ali uporabljajo umetno inteligenco;
- preprečila pojav razdrobljenih prilagoditev nacionalnih pravil o civilni odgovornosti v zvezi z umetno inteligenco.

Kakšna je dodana vrednost ukrepanja na ravni EU (subsidiarnost)?

Spodbujanje uvajanja umetne inteligence v Evropi pomeni, da je treba enotni trg EU odpreti tistim gospodarskim subjektom, ki želijo v svojih podjetjih razvijati ali uporabljati umetno inteligenco.

Prva pogoja za to sta zmanjšanje pravne negotovosti in preprečevanje razdrobljenosti, ki bi nastala, če bi države članice začele različno prilagajati nacionalna pravila.

Po previdnih ocenah bi ukrepi na ravni EU v zvezi z odgovornostjo za umetno inteligenco imeli pozitiven vpliv v višini 5–7 % proizvodne vrednosti zadevne čezmejne trgovine v primerjavi z osnovnim scenarijem.

B. Rešitve

Katere so različne možnosti za doseg ciljev? Ali ima katera od njih prednost? Če ne, zakaj ne?

Možnost politike 1: trije ukrepi za zmanjšanje dokaznega bremena oškodovancev pri utemeljevanju odškodninskega zahtevka:

(a) uskladitev načina, na katerega se lahko informacije, evidentirane/dokumentirane v skladu s pravili o varnosti proizvodov iz akta o umetni inteligenci, razkrijejo v sodnem postopku, da lahko oškodovanec ugotovi in dokaže, katero dejanje/opustitev dejanja je povzročilo nastalo škodo;

(b) če oškodovanec dokaže, da odgovorna oseba ni izpolnjevala varnostnih zahtev iz akta o umetni inteligenci, namenjenih preprečevanju škode, lahko sodišča domnevajo, da je to neizpolnjevanje povzročilo škodo. Potencialno odgovorna oseba bi lahko izpodbijala tako domnevo, npr. tako, da bi dokazala, da obstaja drug vzrok za škodo;

(c) če lahko oškodovanec dokaže utemeljenost odškodninskega zahtevka le tako, da pokaže, kaj se je zgodilo znotraj umetne inteligence, bi se tako breme za oškodovanca zmanjšalo. Potencialno odgovorna oseba bi imela možnost dokazati, da ni ravnala malomarno.

Možnost politike 2: ukrepi v okviru možnosti 1 + uskladitev ureditve o objektivni odgovornosti za primere uporabe umetne inteligence s posebnim profilom tveganja. Objektivna odgovornost pomeni, da je oseba, ki javnost izpostavi tveganju (pogosto za pravne interese visoke vrednosti, kot so življenje, zdravje, lastnina) in ima koristi od tega tveganja, odgovorna, če se tako tveganje uresniči, npr. odgovornost lastnika avtomobila. V takih primerih mora oškodovanec dokazati le, da je nastala škoda posledica tveganja odgovorne osebe. To je lahko povezano z obveznim zavarovanjem.

Možnost politike 3: postopni pristop (**prednostna možnost politike**), ki ga sestavljata

– prva stopnja: ukrepi v okviru možnosti 1 in

– druga stopnja: mehanizem pregleda za ponovno oceno potrebe po uskladitvi objektivne odgovornosti za primere uporabe umetne inteligence s posebnim profilom tveganja (morda skupaj z obveznim zavarovanjem).

Kakšna so stališča različnih deležnikov? Kdo podpira katero možnost?

Na splošno se je večina deležnikov strinjala z ugotovljenimi težavami in podprla ukrepe na ravni EU.

Državljeni EU, potrošniške organizacije in akademske ustanove so v veliki meri potrdili potrebo po ukrepanju EU, da bi oškodovancem zmanjšali težave z dokaznim bremenom. Podjetja so sicer priznala negativne učinke negotovosti v zvezi z uporabo pravil o odgovornosti, vendar so bila previdnejša in so zahtevala ciljno usmerjeno posredovanje, s katerim bi se izognili omejevanju inovacij.

Podobna slika se je pokazala v zvezi z možnostmi politike. Državljeni EU, potrošniške organizacije in akademske ustanove so odločno podprli vsaj ukrepe na področju dokaznega bremena. Zavzeli so se tudi za najstrožji ukrep, tj. uskladitev objektivne odgovornosti v povezavi z obveznim zavarovanjem.

Podjetja so bila bolj razdeljena, tudi glede na njihovo velikost. Objektivna odgovornost se je štela za nesorazmerno. Uskladitev zmanjšanja dokaznega bremena je bila deležna večje podpore, zlasti med MSP. Vendar so podjetja svarila pred popolnim prenosom dokaznega bremena.

C. Učinki prednostne možnosti

Kakšne so koristi prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostna možnost politike bi zagotovila, da oškodovanci, ki jim je bila povzročena škoda zaradi uporabe umetno-inteligenčno omogočenih proizvodov in storitev (fizične osebe, podjetja in drugi javni ali zasebni subjekti), niso manj zaščiteni kot oškodovanci, ki jim je bila povzročena škoda zaradi uporabe tradicionalnih tehnologij. Povečala bi se raven zaupanja v umetno inteligenco in spodbudilo njeno uvajanje.

Poleg tega bi pobuda zmanjšala pravno negotovost in preprečila razdrobljenost, kar bi pomagalo podjetjem, zlasti MSP, ki želijo s čezmejno uvedbo umetno-inteligenčno omogočenih proizvodov in storitev v celoti izkoristiti potencial enotnega trga EU.

Pobuda bi tudi izboljšala pogoje za zavarovalce, da ponudijo kritje dejavnosti, povezanih z umetno inteligenco, kar je ključnega pomena zlasti za obvladovanje tveganj MSP.

Kar zadeva okoljske koristi, se pričakuje, da bo pobuda povečala učinkovitost in prispevala k inovacijam na področju okolju prijaznih tehnologij.

Vrhunski proizvodi in storitve, ki naj bi jih ta pobuda spodbujala, večinoma še niso na trgu. Predlagani ukrepi so korak pred časom, saj pravni okvir prilagajajo posebnim potrebam in izzivom umetne inteligence, da bi ustvarili ekosistem zaupanja in pravne varnosti.

Zaradi tega v prihodnost usmerjenega pristopa politike ni na voljo dovolj podatkov za količinsko opredelitev učinkov prednostne možnosti politike. Ti učinki so bili zato ocenjeni predvsem kvalitativno, pri čemer so se upoštevali vsi razpoložljivi podatki, strokovne ocene in prispevki deležnikov. Na podlagi utemeljenih predpostavk so bili opravljeni poskusi količinske opredelitve.

Ocenjuje se, da bi prednostna možnost politike ustvarila večjo tržno vrednost umetne inteligence v EU-27, in sicer med približno 500 milijoni EUR in približno 1,1 milijarde EUR leta 2025. Poleg tega mikroekonomska analiza, ki temelji na tržnih podatkih za robotske sesalnike, kaže, da bi pobuda ustvarila povečanje skupne blaginje za 30,11–53,74 milijona EUR samo za to kategorijo izdelkov v EU-27.

Kakšni so stroški prednostne možnosti (če obstaja, sicer glavnih možnosti)?

Prednostna možnost politike preprečuje vrzeli v odgovornosti, ki jih povzročajo posebne značilnosti umetne inteligence. Zagotovila bi, da v primerih, ko posebne značilnosti umetne inteligence oškodovancu ne bi omogočile, da dokaže potrebna dejstva, namesto oškodovanca nosi stroške oseba, ki je odgovorna za povzročitev škode.

To je v skladu z enim od temeljnih namenov prava o odgovornosti, tj. zagotoviti, da oseba, ki nezakonito škoduje drugi osebi, povrne škodo, povzročeno oškodovancu. Prav tako je neločljivo povezano s ciljem politike Komisije, da se oškodovancem, ki jim je bila povzročena škoda zaradi uporabe umetnointeligenčnih sistemov, zagotovi enaka raven zaščite kot oškodovancem, ki jim je bila povzročena škoda zaradi uporabe tradicionalnih tehnologij. To vodi k učinkovitejši naložitvi plačila stroškov osebi, ki je dejansko povzročila škodo, in je v najboljšem položaju, da prepreči nastanek škode.

Za potencialno odgovorne osebe (zlasti podjetja, dejavna na trgu umetne inteligence) je zelo verjetno, da bodo stroške krile z zavarovanjem. Zavarovalne rešitve omogočajo porazdelitev bremena odgovornosti znotraj skupnosti zavarovancev in tako omejujejo stroške zavezancev na letne zavarovalne premije. Za zavarovance bi torej stroški odškodnine oškodovancu pomenili le zanemarljivo povečanje njihovih zavarovalnih premij.

Zelo zanesljiva in natančna količinska opredelitev stroškov ni bila mogoča, ker vrhunski proizvodi in storitve, ki jih spodbuja ta pobuda, večinoma še niso na trgu. Na podlagi razpoložljivih podatkov, strokovne analize in utemeljenih predpostavk je bilo ocenjeno, da bi prednostna možnost politike lahko privedla do povečanja skupnega zneska premij za splošno zavarovanje odgovornosti, ki se letno plačujejo v EU, za 5,35 milijona EUR na 16,1 milijona EUR.

Kakšni so učinki na mala in srednja podjetja ter konkurenčnost?

Z izboljšanjem pogojev za delovanje notranjega trga za umetnointeligenčno omogočene proizvode in storitve bi pobuda pozitivno vplivala na konkurenčnost podjetij, dejavnih na evropskem trgu umetne inteligence. Ta podjetja bi postala konkurenčnejša na svetovni ravni, kar bo okrepilo položaj EU v razmerju do njenih konkurentov v svetovni tekmi na področju umetne inteligence (predvsem ZDA in Kitajska). Ker je umetna inteligenca medsektorska omogočitvena tehnologija, te koristi ne bi bile omejene na nekatere specifične sektorje, temveč bi se uporabljale (čeprav v različnem obsegu) v vseh sektorjih, v katerih se umetna inteligenca razvija ali uporablja.

Manjša pravna negotovost in razdrobljenost bi MSP koristila še bolj kot drugim deležnikom, saj jim veljavna pravila o odgovornosti povzročajo več težav. Ta pobuda bi izboljšala pogoje, zlasti za MSP, ki želijo uvesti umetnointeligenčno omogočene proizvode ali storitve v drugih državah članicah. To je ključnega pomena, saj trg umetne inteligence v EU v veliki meri spodbujajo MSP, ki razvijajo, uvajajo ali uporabljajo tehnologije umetne inteligence.

MSP bi imela koristi od te pobude tudi kot oškodovanci, ki jim je bila povzročena škoda zaradi uporabe umetne inteligence, saj bi se lahko pri uveljavljanju odškodnine zanašala na zmanjšanje dokaznega bremena.

Ali bo prišlo do znatnih učinkov na nacionalne proračune in uprave?

Znatni učinki na nacionalne proračune in uprave se ne pričakujejo.

Predvideni ukrepi za zmanjšanje dokaznega bremena oškodovancev bi se lahko gladko vključili v

obstoječe procesne okvire in okvire civilne odgovornosti držav članic.

Države članice bodo morale poročati o izvajanju pobude in zagotoviti nekatere informacije za ciljno usmerjen pregled Komisije. Vendar bodo te zahteve glede poročanja omejene na informacije, ki so na voljo v obstoječih podatkovnih zbirkah držav članic, in informacije, sporočene v okviru drugih pravnih instrumentov (npr. akta o umetni inteligenci ali direktive o zavarovanju avtomobilske odgovornosti), s čimer se bodo dosegle sinergije in zagotovila skladnost prihodnjih ukrepov politike na različnih področjih politike.

Bo imela pobuda tudi druge pomembnejše učinke?

Temeljne pravice: Pobuda bo prispevala k podpori učinkovitega zasebnega uveljavljanja temeljnih pravic in ohranitvi pravice do učinkovitega pravnega sredstva v primerih, ko se uresničijo tveganja na področju temeljnih pravic, povezana z umetno inteligenco (npr. diskriminacija).

Mednarodna razsežnost: Z uravnoteženim pristopom glede odgovornosti za škodo, ki jo je povzročila umetna inteligenca, ima EU priložnost, da določi svetovno merilo in uveljavi svoj pristop kot globalno rešitev, ki bi na koncu ustvarila konkurenčno prednost za umetno inteligenco, proizvedeno v Evropi.

Sorazmernost

Prednostna možnost je namenjena pripravi temeljev za razvoj in uporabo umetne inteligence ob hkratnem doseganju glavnega cilja spodbujanja njenega uvajanja v EU.

Vendar ta možnost ne bo presegla tistega, kar je potrebno. Prvič, posredovanje EU je ciljno usmerjeno, saj bo le zmanjšalo dokazno breme oškodovancev. Predlog bo uskladi le elemente odgovornosti, ki so v zvezi z umetno inteligenco problematični, druge elemente, kot je ugotavljanje krivde in vzročnosti, pa prepustil obstoječim nacionalnim zakonodajam.

Drugič, prednostna možnost prelaga oceno potrebe po uskladitvi objektivne odgovornosti na poznejšo fazo, ko bo mogoče zbrati več informacij o umetni inteligenci in njeni uporabi (glej v nadaljevanju).

Tretjič, v okviru prednostne možnosti bo predlagan pristop minimalne uskladitve. Čeprav minimalna uskladitev ne ustvarja popolnoma enakih konkurenčnih pogojev, zagotavlja, da se lahko nova pravila povsem gladko vključijo v obstoječi pravni okvir civilne odgovornosti v vsaki državi članici.

Tako bodo lahko države članice ciljno usmerjene ukrepe EU v okviru prednostne možnosti vključile v svoje nacionalno pravo, pobuda pa bo po vsej EU povečala pravno varnost, preprečila nadaljnjo pravno razdrobljenost in zagotovila učinkovito zaščito oškodovancev, ki je primerljiva z ravno zaščito za drugo škodo.

D. Spremljanje

Kdaj se bo politika pregledala?

Prednostna možnost politike predvideva postopen pristop: najprej se uvedejo ukrepi za zmanjšanje dokaznega bremena za oškodovanca, nato pa se pet let pozneje na podlagi klavzule o pregledu oceni stanje. Ta postopek bo Komisiji omogočil, da glede na razvoj tehnologije in njeno uporabo oceni, ali je poleg ukrepov za zmanjšanje dokaznega bremena potrebna tudi uskladitev objektivne odgovornosti in obveznega zavarovanja.