



Brüssel, 28.9.2022
SWD(2022) 320 final

KOMISJONI TALITUSTE TÖÖDOKUMENT
MÕJU HINDAMISE ARUANDE KOMMENTEERITUD KOKKUVÕTE

Lisatud dokumendile:

Ettepanek: Euroopa Parlamendi ja nõukogu direktiiv
lepinguvälise tsiviilvastutuse normide tehisintellektile kohandamise kohta
(tehisintellektiga seotud vastutuse direktiiv)

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

Kommenteeritud kokkuvõte

Mõjuhinnang algatuse kohta, mis käsitleb tsiviilvastutust tehisintellekti põhjustatud kahju korral

A. Vajadus meetmete järele

Mis on probleem ja miks on tegemist ELi tasandi probleemiga?

Tehisintellekti kasutuselevõtt on nii komisjoni eesmärk kui ka oodatav suundumus. Kuigi TI-põhised tooted ja teenused on eeldatavasti ohutumad kui traditsioonilised tooted ja teenused, tuleb siiski ette õnnetusi.

Kehtivad vastutust käsitlevad õigusnormid – eeskätt siseriiklikud õigusnormid, mis põhinevad süül – ei sobi TI-põhiste toodete ja teenuste põhjustatud kahju hüvitamise nõuete käsitlemiseks. Nende õigusnormide kohaselt peab kannatanu tõendama kahju põhjustanud isiku õigusvastast tegevust või tegevusetust. Tehisintellekti eripära, sealhulgas autonoomsuse ja läbipaistmatuse (nn musta kasti efekt) tõttu on keeruline või üleliigselt kulukas teha kindlaks vastutav isik ja tõendada, et tingimused vastutusest tuleneva nõude rahuldamiseks on täidetud.

Komisjon soovib vältida olukorda, kus tehisintellekti põhjustatud kahju kandnud isikud, näiteks kodanikud või ettevõtjad, on vähem kaitstud kui traditsioonilise tehnoloogia tõttu kannatanud. Hüvitise saamise võimaluse puudumine võib vähendada nende usaldust tehisintellekti vastu ja seeläbi mõjutada TI-põhiste toodete ja teenuste kasutuselevõttu.

Ei ole kindel, kuidas kohaldatakse vastutust käsitlevate siseriiklike õigusnorme, võtmaks arvesse tehisintellekti eripära. Lisaks võivad kohtud, seistes silmitsi kannatanu jaoks ebaõiglase tulemusega, kohaldada kehtivaid õigusnorme juhtumipõhiselt, et jõuda õiglase tulemuseni. See tekitab õiguskindlusetust. Selle tulemusel on ettevõtjatel keeruline prognoosida, kuidas kehtivaid vastutust käsitlevaid õigusnorme kahju tekkimise korral kohaldatakse. Seetõttu on neil keeruline hinnata ja kindlustada oma vastutust. Veelgi raskem on neil ettevõtjatel, kes tegutsevad piiriüleselt, kuna ebakindlus hõlmab erinevaid jurisdiktsioone. See mõjutab eelkõige VKEsid, kellel ei ole võimalik kasutada ettevõttesisest õigusala oskusteavet ega kapitalireserve.

On oodata ka seda, et kui EL ei tegutse, kohandavad liikmesriigid oma siseriiklike vastutust käsitlevaid õigusnorme võtmaks arvesse tehisintellektiga seotud probleeme. See toob kaasa täiendava killustumise ja suurendab piiriüleselt tegutsevate ettevõtjate kulusid.

Mida tahetakse saavutada?

Algatusega viiakse ellu komisjoni prioriteeti, mis seisneb digiüleminekus. Üldine eesmärk on edendada usaldusväärse tehisintellekti kasutuselevõttu, et saada tehisintellektist täit kasu. Seepärast on tehisintellekti käsitleva valge raamatu eesmärk luua usaldusväärne ökosüsteem, et seda kasutuselevõttu soodustada. Vastutust käsitlev algatus on ohutusnormide tehisintellektile kohandamise paratamatu järelm ja täiendab seega tehisintellekti käsitlevat õigusakti.

Tehisintellekti käsitleva algatusega

- tagatakse, et TI-põhiste toodete ja teenuste tõttu kannatanud on kaitstud samaväärselt traditsioonilise tehnoloogia tõttu kannatanutega;
- vähendatakse õiguskindlusetust tehisintellekti arendavate või kasutavate ettevõtjate vastutuse osas;
- hoitakse ära tehisintellektiga seotud kohanduste tõttu killustunud siseriiklike tsiviilvastutuse

normide levik.

Milline on ELi tasandi meetmete lisaväärtus (subsidaarsus)?

Tehisintellekti kasutuselevõtu edendamine Euroopas tähendab vajadust avada ELi ühtne turg ettevõtjatele, kes soovivad arendada või rakendada oma ettevõttes tehisintellekti.

Selle eeltingimusena tuleb vähendada õiguskindlusetust ja hoida ära killustumine, mis tekib, kui liikmesriigid hakkavad kohandama eri viisil oma siseriiklikke õigusnorme.

Konservatiivsete hinnangute kohaselt suureneks tehisintellektiga seotud vastutust käsitlevate ELi tasandi meetmete mõjul asjaomase piiriülese kaubanduse väärtus 5–7 % võrreldes lähtestsenaariumiga.

B. Lahendused

Millised on poliitikavariandid eesmärkide saavutamiseks? Kas on olemas eelistatud variant? Kui ei, siis miks?

1. poliitikavariant: kolm meetet, millega leevendada kannatanute tõendamiskoormist vastutusest tuleneva nõude tõendamisel.

a) Selle ühtlustamine, kuidas tehisintellekti käsitlevas õigusaktis sätestatud tooteohutusnormide kohaselt registreeritud/dokumenteeritud teavet saab avaldada kohtumenetluses, et kannatanu saaks kindlaks teha ja tõendada, milline tegu või tegevusetus põhjustas kahju.

b) Kui kannatanu tõendab, et vastutav isik ei järginud tehisintellekti käsitlevas õigusaktis kahju ärahoidmiseks sätestatud ohutusnõudeid, võib kohus eeldada, et kahju põhjustas see nõuetele mittevastavus. Võimalikul vastutaval isikul on võimalus selline eeldus ümber lükata, näiteks tõendades, et kahju põhjustas miski muu.

c) Kui ainus viis, kuidas kannatanu saab tõendada vastutusest tulenevat nõuet, on näidata, mis toimus tehisintellektisüsteemi sees, leevendatakse kannatanu sellist tõendamiskoormist. Võimalikul vastutaval isikul on võimalus tõendada, et ta ei tegutsenud hooletult.

2. poliitikavariant: 1. variandi meetmed + teatava riskiprofiiliga tehisintellekti kasutamise juhtumite suhtes kohaldatava mittesüülike vastutuse korra ühtlustamine. Mittesüüline vastutus tähendab seda, et isik, kes paneb avalikkuse kokku puutuma riskiga (mis sageli ohustab seadusest tulenevaid suure väärtusega huve (elu, tervis, vara)) ja saab sellest kasu, on riski realiseerumisel vastutav (nt vastutus autoomaniku ees). Sellisel juhul peab kannatanu vaid tõendama seda, et tekkinud kahju tuleneb vastutava isiku riskisfäärist. Sellele võib lisanduda kohustuslik kindlustus.

3. poliitikavariant: etapiviisiline lähenemisviis (**eelistatud poliitikavariant**):

– esimene etapp: 1. variandi meetmed, ning

– teine etapp: läbivaatamismehhanism, millega hinnata uuesti vajadust ühtlustada teatava riskiprofiiliga tehisintellekti kasutamise juhtumite suhtes kohaldatavat mittesüülist vastutust (millele võib lisanduda kohustuslik kindlustus).

Millised on eri sidusrühmade seisukohad? Kes millist varianti toetab?

Enamik sidusrühmi nõustus kindlakstehtud probleemidega ja toetas ELi tasandi meetmeid.

ELi kodanikud, tarbijaorganisatsioonid ja akadeemilised asutused valdavalt kinnitasid vajadust võtta ELi meetmeid, et vähendada kannatanute probleeme, mis on seotud tõendamiskoormisega. Ettevõtjad, kes küll tunnistasid vastutust käsitlevate õigusnormide kohaldamisel esineva ebakindluse kahjulikku mõju, olid ettevaatlikumad ja soovisid sihipärast sekkumist, et vältida innovatsiooni piiramist.

Sarnane pilt avanes poliitikavariantide puhul. ELi kodanikud, tarbijaorganisatsioonid ja akadeemilised asutused toetasid kindlalt tõendamiskoormisega seotud meetmeid kui miinimumi. Nad pooldasid ka kõige tugevamaid meetmeid, millega ühtlustatakse mittesüüline vastutus ja millele lisandub kohustuslik kindlustus.

Ettevõtjate arvamused läksid rohkem lahku, sõltudes muu hulgas ettevõtte suurusest. Mittesüülist vastutust peeti ebaproportsionaalseks. Tõendamiskoormise leevendamise ühtlustamise toetajaid oli rohkem, eriti VKEde seas. Samas hoiatasid ettevõtjad tõendamiskoormise täieliku ülemineku eest.

C. Eelistatud poliitikavariandi mõju

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

Eelistatud poliitikavariandiga tagatakse, et TI-põhiste toodete ja teenuste tõttu kannatanud (füüsilised isikud, ettevõtjad ja muud avaliku või erasektori üksused) ei ole vähem kaitstud kui traditsioonilise tehnoloogia tõttu kannatanud. Sellega suurendatakse usaldust tehisintellekti vastu ja edendatakse tehisintellekti kasutuselevõttu.

Lisaks vähendatakse sellega õiguskindlustust ja hoitakse ära killustumine ning seega aidatakse neid ettevõtjaid, eelkõige VKEsid, kes soovivad kasutada täiel määral ära ELi ühtse turu potentsiaali, juurutades piiriülelt TI-põhiseid tooteid ja teenuseid.

Algatusega parandatakse ka tingimusi kindlustusandjatele, et pakkuda tehisintellektiga seotud tegevusele kindlustuskatet, mis on eriti oluline VKEdele riskide juhtimiseks.

Mis puudutab keskkonnakasutust, siis peaks algatus suurendama tõhusust ja aitama kaasa keskkonnahoidliku tehnoloogia alasele innovatsioonile.

Uuenduslikud tooted ja teenused, mida selle algatusega edendatakse, ei ole enamasti veel turul. Kavandatud meetmed on ajast ees, kuna nendega kohandatakse õigusraamistikku vastavalt tehisintellektiga seotud konkreetsetele vajadustele ja probleemidele, et luua usaldusväärne ökosüsteem, kus valitseb õiguskindlus.

Selle tulevikku suunatud lähenemisviisi tõttu ei ole eelistatud poliitikavariandi mõju mõõtmiseks piisavalt andmeid. Seepärast hinnati seda mõju peamiselt kvalitatiivselt, võttes arvesse kõiki olemasolevaid andmeid, eksperdihinnanguid ja sidusrühmadelt saadud teavet. Tugiandes põhjendatud eeldustele, tehti ka mõningane kvantitatiivne hindamine.

Hinnangute kohaselt suureneb eelistatud poliitikavariandi rakendamisel tehisintellektituru väärtus EL 27s 2025. aastal ligikaudu 500 miljoni kuni 1,1 miljardi euro võrra. Peale selle näitab mikromajanduslik analüüs, mis põhineb robottoolmuimejatega seotud turuandmetel, et algatusega suureneks üldine heaolu EL 27s ainuüksi selle tootekategooria puhul 30,11–53,74 miljoni euro võrra.

Millised on eelistatud poliitikavariandi (kui see on olemas, vastasel korral peamiste poliitikavariantide) eelised?

poliitikavariantide) kulud?

Eelistatud poliitikavariandiga hoitakse ära tehisintellekti eripärast tulenevad lüngad vastutuses. Nii tagatakse, et olukorras, kus tehisintellekti eriomadused ei võimalda kannatanul tõendada vajalikke fakte, kannab kannatanu asemel kulud isik, kes vastutab kahju tekitamise eest.

See on kooskõlas vastutusõiguse põhieesmärgiga, milleks on tagada, et isik, kes kahjustab ebaseaduslikul viisil teist isikut, hüvitab kannatanule tekitatud kahju. See on kooskõlas ka komisjoni poliitikaeesmärgiga kanda hoolt selle eest, et tehisintellektisüsteemide põhjustatud kahju kandnud isikutele on tagatud samal tasemel kaitse kui traditsioonilise tehnoloogia põhjustatud kahju kandnud isikutele. See toob kaasa tõhusama kulude kandumise isikule, kes on tegelikult põhjustanud kahju, ja selle puhul on kõige paremad väljavaated hoida ära kahju tekkimine.

Võimalikud vastutavad isikud (eelkõige tehisintellektiturul tegutsevad ettevõtjad) on suure tõenäosusega kaetud kindlustusega. Kindlustuslahendused võimaldavad jagada vastutuskoores ära kindlustatud isikute vahel ja seega piirata vastutavate isikute kulusid, mis on seotud iga-aastaste kindlustusmaksetega. Seetõttu tajuvad kindlustatud vastutavad isikud kulusid, mis kaasnevad kannatanule hüvitise maksmisega, vaid oma kindlustusmaks väikese suurenemisena.

Usaldusväärset ja täpset kulude mõõtmist ei olnud võimalik teha, kuna uuenduslikud tooted ja teenused, mida käesoleva algatusega edendatakse, ei ole enamasti veel turul. Olemasolevate andmete, eksperdianalüüsi ja põhjendatud eelduste põhjal hinnati, et eelistatud poliitikavariandi rakendamisel võib ELis aastas makstavate üldiste vastutuskindlustusmaksete summa suurened 5,35–16,1 miljoni euro võrra.

Milline on mõju VKEdele ja konkurentsivõimele?

Parandades TI-põhiste toodete ja teenuste jaoks siseturu toimimise tingimusi, on algatusel positiivne mõju Euroopa tehisintellektiturul tegutsevate ettevõtjate konkurentsivõimele. Need ettevõtjad muutuvad üleilmsel tasandil konkurentsivõimelisemaks, mis tugevdab ELi positsiooni konkurentide (eelkõige Ameerika Ühendriikide ja Hiina) suhtes tehisintellekti valdkonnas toimivas üleilmses võidujooksus. Kuna tehisintellekt on uuenduslik progressi võimaldav tehnoloogia, ei ilmne see kasu vaid teatavates konkreetsetes sektorites, vaid avaldub, ehkki erineval määral, kõigis sektorites, kus tehisintellekti arendatakse või kasutatakse.

VKEd saavad õiguskindlusetuse ja killustumise vähenemisest veelgi enam kasu kui muud sidusrühmad, kuna need probleemid mõjutavad neid kehtivate vastutust käsitlevate õigusnormide kohaldamisel rohkem. Käesoleva algatusega parandatakse tingimusi eelkõige nende VKEde jaoks, kes soovivad juurutada TI-põhiseid tooteid või teenuseid teistes liikmesriikides. See on oluline, sest ELi tehisintellektiturgu suunavad suuresti tehisintellektitehnoloogiat arendavad, rakendavad või kasutavad VKEd.

VKEd saavad sellest algatusest kasu ka tehisintellekti põhjustatud kahju kandnud isikutena, kuna algatusega leevendatakse nende tõendamiskoormist hüvitise nõudmisel.

Kas on ette näha märkimisväärset mõju riigieelarvetele ja ametiasutustele?

Märkimisväärset mõju liikmesriikide eelarvetele ega ametiasutustele ei ole ette näha.

Kavandatud meetmed, millega leevendatakse kannatanute tõendamiskoormist, saab lõimida vastuolusid tekitamata liikmesriikide kehtivatesse menetluslikesse ja tsiviilvastutuse raamistikesse.

Liikmesriigid peavad andma aru algatuse elluviimise kohta ja esitama teatava teabe komisjoni

korraldatava sihipärase läbivaatamise jaoks. Need aruandekohtused piirduvad siiski teabega, mis on kättesaadav liikmesriikide olemasolevatest andmebaasidest, ja teabega, mis esitatakse muude õigusaktide alusel (nt tehisintellekti käsitlev õigusakt või liikluskindlustuse direktiiv), millega saavutatakse sünergia ja tagatakse tulevaste poliitikameetmete sidusus eri poliitikavaldkondades.

Kas on oodata muud olulist mõju?

Põhiõigused: algatus aitab üksikisikutel tulemuslikult oma põhiõigusi kasutada ning säilitab õiguse tõhusale õiguskaitsevahendile, kui realiseeruvad tehisintellektiga seotud riskid põhiõigustele (nt diskrimineerimisega).

Rahvusvaheline mõõde: kehtestades tasakaalustatud lähenemisviisi seoses vastutusega tehisintellekti põhjustatud kahju eest, on ELil võimalus olla maailmas eeskujuks ja propageerida oma lähenemisviisi üleilmse lahendusena, mis annab lõppkokkuvõttes Euroopa päritoluga tehisintellektile konkurentsieelise.

Proportsionaalsus

Eelistatud poliitikavariant on kavandatud eesmärgiga teha ettevalmistusi tehisintellekti arendamiseks ja kasutamiseks, et saavutada põhieesmärk, milleks on edendada tehisintellekti kasutuselevõttu ELis.

Selle variandiga ei minda vajalikust kaugemale. Esiteks on ELi sekkumine sihipärane, sest sellega leevendatakse vaid kannatanute tõendamiskoormist. Sellega üksnes ühtlustatakse neid vastutuse elemente, mis on tehisintellekti puhul problemaatilised, jättes muud elemendid, nagu süü ja põhjusliku seose kindlakstegemine, kehtivate siseriiklike õigusaktide reguleerida.

Teiseks lükatakse eelistatud poliitikavariandi rakendamisel mittesüülise vastutuse ühtlustamise vajaduse hindamine edasi hilisemas etappi, mil tehisintellekti ja selle kasutamise kohta on võimalik koguda rohkem teavet (vt allpool).

Kolmandaks on eelistatud poliitikavariandiga kavandatud minimaalne ühtlustamine. Ehkki minimaalse ühtlustamisega ei looda täiesti võrdseid tingimusi, tagatakse sellega, et uued õigusnormid on võimalik lõimida vastuolusid tekitamata iga liikmesriigi kehtivasse tsiviilvastutuse raamistikku.

Seega saavad liikmesriigid lõimida eelistatud poliitikavariandi sihipäraseid ELi meetmeid oma õigusesse, millega suureneb kõikjal ELis õiguskindlus, hoitakse ära täiendav õiguslik killustumine ja tagatakse kannatanutele tõhus kaitse, mille tase on võrreldav muu kahju korral tagatud kaitsega.

D. Järeelmeetmed

Millal poliitika läbi vaadatakse?

Eelistatud poliitikavariandis rakendatakse etapiviisilist lähenemisviisi: kõigepealt kehtestatakse meetmed kannatanu tõendamiskoormise leevendamiseks ja seejärel, viis aastat hiljem, hinnatakse olukorda läbivaatamisklausli alusel. See võimaldab komisjonil hinnata tehnoloogia ja selle kasutamise arengut silmas pidades, kas lisaks tõendamiskoormise leevendamise meetmetele on vaja ka mittesüülise vastutuse ühtlustamist ja kohustuslikku kindlustust.