

Bruxelles, le 17.10.2012 SWD(2012) 300 final

## DOCUMENT DE TRAVAIL CONJOINT DES SERVICES

## RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Clause de non-responsabilité: Le présent rapport n'engage que les services de la Commission qui ont participé à son élaboration et ne préjuge pas de la forme finale de la décision qui pourrait être prise par la Commission.

Accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens

{COM(2012) 584 final} {SWD(2012) 329 final}

FR FR

#### DOCUMENT DE TRAVAIL CONJOINT DES SERVICES

# RÉSUMÉ DE L'ANALYSE D'IMPACT

Clause de non-responsabilité: Le présent rapport n'engage que les services de la Commission qui ont participé à son élaboration et ne préjuge pas de la forme finale de la décision qui pourrait être prise par la Commission.

#### Accompagnant le document:

Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à l'harmonisation des législations des États membres concernant la mise à disposition sur le marché d'équipements hertziens

#### Introduction

Ce rapport sommaire de l'analyse d'impact porte sur une révision possible de la directive R&TTE<sup>1</sup> (directive 1999/5/CE sur les équipements hertziens et les équipements terminaux de télécommunications<sup>2</sup>). Cette directive couvre un marché estimé à 63 milliards EUR (chiffres de 2007), incluant notamment les téléphones portables, les émetteurs de réseau mobiles et les téléphones fixes<sup>3</sup>. Elle harmonise, au niveau européen, les exigences réglementaires en matière de protection de la santé et de la sécurité, de compatibilité électromagnétique et de prévention des brouillages préjudiciables.

#### 1. **D**ÉFINITION DU PROBLÈME

# 1.1. Une faible conformité aux règles

Un faible niveau de conformité avec les exigences de la directive a été constaté. Les indications fournies par les autorités de surveillance du marché (ASM) de l'Union européenne montrent des taux de conformité aux exigences essentielles allant de 28 % à 56 %, et des taux encore inférieurs en ce qui concerne le respect des règles administratives.

La capacité des ASM de faire appliquer les règles de manière efficace est fortement entravée par la traçabilité réduite des produits comme des fabricants. En l'absence d'un point de contact valable, les ASM doivent remonter la chaîne de distribution afin de retrouver la personne qui a mis un produit sur le marché de l'UE.

En outre, la directive est souvent **ambiguë et inutilement complexe** (voir point 2.2. ci-après), exigeant des fabricants un effort assez important pour comprendre leurs obligations.

R&TTE: Équipements hertziens et équipements terminaux de télécommunications.

Directive 1999/5/CE, JO L 91 du 7.4.1999, p. 10.

Les infrastructures de télécommunication non hertziennes, tels que les systèmes de commutation, ne relèvent pas de la directive R&TTE.

## 1.2. Problèmes liés aux dispositions de la directive

La directive est jugée excessivement complexe et ambiguë. Parmi les aspects qui se prêtent à diverses interprétations figurent notamment:

- la question de savoir si l'exigence de l'article 3, paragraphe 2 (utilisation efficace des fréquences pour éviter les brouillages préjudiciables), s'applique uniquement aux émetteurs ou également aux équipements hertziens fonctionnant comme récepteurs;
- la distinction entre l'obligation d'apposer un «**signe d'avertissement**» sur les produits dont l'utilisation est soumise à des restrictions et l'obligation de **notifier** la mise sur le marché des équipements fonctionnant sur des bandes non harmonisées.

Ces ambiguïtés parmi d'autres entraînent une application peu homogène de la directive et constituent une entrave au marché intérieur.

La directive comporte aussi de nombreuses **dispositions administratives**, dont certaines ont une valeur discutable (par exemple, le marquage «CE», le numéro d'organisme notifié et le signe d'avertissement doivent être apposés à la fois sur les équipements, sur l'emballage et sur la notice).

## 1.2.1. Problèmes liés au champ d'application de la directive R&TTE

Les modalités de l'application de la directive à des catégories d'équipements particulières, comme les équipements modifiables par logiciel ou les installations comprenant des éléments multiples, ne sont pas clairement définies.

La directive ne permet pas d'exiger l'interopérabilité des équipements avec des accessoires tels que des chargeurs. Sans des accords volontaires entre les entreprises, l'absence d'interopérabilité est une source de désagrément pour les utilisateurs et de déchets inutiles<sup>4</sup>.

Les récepteurs (comme les GPS ou les récepteurs Galileo) sont généralement compris dans la directive. Les récepteurs d'émissions sonores et de télévision, mais aussi les émetteurs intentionnels non communicants (tels que les chargeurs sans fil) en sont exclus, et relèvent de la directive CEM<sup>5</sup>. Le fait qu'il existe des exigences légales différentes pour des équipements semblables crée une insécurité juridique.

# 1.3. Entraves réglementaires à l'entrée sur le marché d'équipements hertziens innovants

Pour pouvoir accéder au marché, les nouvelles technologies hertziennes doivent être conformes à la directive R&TTE, ce qui amène à considérer deux problèmes:

• les délais excessifs pour l'élaboration de normes harmonisées (jusqu'à plusieurs années) et la publication de leur référence au JOUE<sup>6</sup> (jusqu'à un an);

-

http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/rtte/chargers/index\_fr.htm.

Directive 2004/108/CE sur la compatibilité électromagnétique.

Journal officiel de l'Union européenne.

• les difficultés à obtenir un avis de la part des organismes notifiés (ON), en l'absence de règles approuvées concernant l'utilisation des fréquences.

D'autres entraves à l'accès au marché des produits innovants ne relèvent pas de la directive R&TTE et ont trait, notamment, au manque d'harmonisation du spectre à l'intérieur de l'UE et au processus relativement long, complexe et incertain de réattribution de l'utilisation des fréquences.

#### 1.4. Qui est concerné?

- Les utilisateurs de R&TTE, les services publics et, plus généralement, les citoyens exposés aux équipements non conformes.
- Les fabricants, désavantagés par la distorsion de concurrence qu'occasionnent les produits non conformes, par la complexité et l'ambiguïté de la directive ainsi que par la difficulté de faire entrer des innovations sur le marché.
- Les ASM, confrontées à la difficulté de faire appliquer efficacement la directive et à l'insécurité juridique.

#### 2. ANALYSE DE LA SUBSIDIARITÉ

Selon l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), le marché unique fait l'objet d'une «compétence partagée». La directive révisée s'appuie sur les articles 26 («Marché intérieur») et 114 («Rapprochement des législations») du traité. Une action au niveau de l'UE s'impose en vue d'adapter, de clarifier ou de simplifier des dispositions qui sont la clé de voûte du marché unique dans ce domaine. Les États membres ne peuvent atteindre cet objectif séparément. Une éventuelle nouvelle obligation d'enregistrer à l'échelle de l'UE les fabricants et/ou les produits (options A2, A3, A4) aurait des incidences sur l'ensemble du marché de l'UE, et ses avantages par rapport à un florilège de mesures nationales analogues ne font pas de doute. L'option C2 touche à la réglementation du spectre des fréquences, un domaine qui relève largement de la compétence des États membres, comme il en sera question plus loin. Pour ce qui est des autres options envisagées, on peut considérer que le droit d'agir de l'UE et la valeur ajoutée des actions menées à son échelle font l'unanimité.

#### 3. OBJECTIFS

Le réexamen de la directive R&TTE vise à garantir un plus grand respect des exigences essentielles que celle-ci contient. Il doit préserver et renforcer le marché unique, éviter les coûts et les charges inutiles, notamment pour les PME, et encourager l'innovation. Il poursuit les objectifs spécifiques et opérationnels suivants:

#### A Obtenir une application et un respect accrus de la directive:

 Renforcer les obligations des opérateurs économiques et améliorer les moyens juridiques dont disposent les ASM, notamment en ce qui concerne la traçabilité des produits.

#### B Fournir une base juridique solide pour l'application des exigences essentielles:

- Clarifier, simplifier ou supprimer un certain nombre de dispositions et d'obligations administratives; renforcer la cohérence avec d'autres instruments de l'UE.
- Faciliter l'application de la directive à certaines formes de technologie; permettre l'harmonisation des interfaces entre équipements et accessoires.
- Faire entrer dans le champ d'application de la directive tous les équipements concernés par la question de la prévention des brouillages préjudiciables.

# C Supprimer les entraves réglementaires à l'accès au marché des équipements hertziens innovants:

• Simplifier le processus décisionnel en matière réglementaire et réduire les délais associés à celui-ci.

# 4. OPTIONS STRATÉGIQUES

## 4.1. Options proposées pour atteindre l'objectif A

- L'option A0 correspond au statu quo.
- **L'option A1** consiste à s'aligner sur le nouveau cadre législatif (NCL) pour la commercialisation des produits.
- **L'option A2** correspond à l'option A1 plus l'obligation, pour les fabricants, d'enregistrer leurs coordonnées dans un système central d'enregistrement de l'UE. Un numéro de registre unique par entreprise sera apposé sur tous les produits mis sur le marché de l'UE.
- **L'option A3** correspond à l'option A1 plus l'obligation, pour le fabricant, d'enregistrer chaque nouveau type de produit dans un système central d'enregistrement de l'UE et d'y télécharger une partie du dossier technique. Un numéro de registre spécifique sera apposé sur chaque produit.
- **L'option A4** correspond à l'option A1 plus la possibilité pour la Commission, sur la base de pouvoirs délégués, d'introduire l'enregistrement des produits comme dans l'option A3, uniquement pour les catégories d'équipements n'ayant pas atteint un niveau élevé de conformité.

## 4.2. Options proposées pour atteindre l'objectif B

- L'option B0 correspond au statu quo.
- **L'option B1** consiste à aligner les définitions et les obligations contenues dans la directive sur le NCL en ce qui concerne le marché intérieur pour les biens, ainsi qu'à clarifier les dispositions qui posent problème à l'aide du «guide pour l'application de la directive» actuel et à simplifier certaines obligations administratives.
- L'option B2 correspond à l'option B1 plus l'adoption de dispositions supplémentaires portant sur des technologies particulières et d'une nouvelle exigence liée à l'interopérabilité avec des accessoires, ainsi qu'une extension de la directive à l'ensemble des émetteurs et des récepteurs hertziens.

- **L'option B3** correspond à l'option B1 plus l'adoption de dispositions supplémentaires portant sur des technologies particulières, la restriction de la directive aux émetteurs hertziens et l'octroi de compétences à la Commission pour faciliter l'application de la directive et veiller à l'interopérabilité avec des accessoires.

#### 4.3. Options proposées pour atteindre l'objectif C

- L'option C0 consiste à ne lancer aucune nouvelle action au niveau de l'UE.
- **L'option C1** comprend des mesures non législatives: création d'un guichet unique européen pour les demandes de licences expérimentales aux fins d'utilisation d'équipements hertziens dans l'UE; adoption d'un plan d'action pour améliorer la coopération entre les régulateurs, les organes notifiés et les organismes de normalisation; et lancement d'une campagne d'information auprès des sociétés et des PME sur le cadre réglementaire des équipements hertziens.
- **L'option C2** correspond à l'option C1 plus deux modifications juridiques: la création d'une catégorie spéciale d'organismes notifiés axés sur les équipements hertziens les plus innovants, et la mise en place d'un organisme central de l'UE habilité à autoriser la mise sur le marché et l'utilisation d'un nombre limité d'équipements hertziens dans des zones géographiques et pour des durées bien définies.

#### 5. ANALYSE DES INCIDENCES

Toutes les options sont analysées du point de vue de leur efficacité pour concrétiser les objectifs fixés. Une plus grande conformité aux règles devrait avoir des **incidences sociales** positives, notamment une protection accrue de la santé et de la sécurité et un meilleur fonctionnement des équipements au bénéfice des consommateurs, des entreprises et des services publics.

Les **incidences économiques** ont trait au fonctionnement du marché intérieur, à l'utilisation efficace des fréquences et aux coûts administratifs suscités par la directive, ainsi qu'à certains aspects liés à l'innovation. **Aucune incidence significative n'a été signalée pour les PME.** 

# 5.1. Options proposées pour atteindre l'objectif A: obtenir une application et un respect accrus de la directive

Environ la moitié des États membres et la plupart des opérateurs économiques<sup>7</sup> estiment que l'alignement de la directive sur le NCL (**option 1**) aura d'importantes répercussions sur la conformité des R&TTE.

La plupart des ASM considèrent que les effets supplémentaires de l'option A2 sur le double plan de l'efficacité de l'application et de la conformité devraient être positifs, mais limités. L'option A3 offre un moyen d'application supplémentaire, en prévoyant un accès rapide au dossier technique des produits enregistrés, la possibilité de consulter en ligne les coordonnées associées à chaque produit et donc la réduction des retards d'application. Une ASM a estimé jusqu'à 10 ou 15 % le gain global en temps et en ressources consacrés à la surveillance du marché, et prédit un temps de réaction plus rapide de plusieurs semaines. Bien

-

Lors de la consultation publique de 2010, 71 % des personnes interrogées (les ASM ont été exclues pour cette question) prévoyaient que l'alignement sur le NCL aurait une incidence modérée à forte sur la conformité des produits.

qu'elle vise exclusivement les catégories de produits problématiques, l'**option A4** devrait avoir les mêmes effets sur le plan de l'efficacité que l'option A3.

Il a été estimé que les effets négatifs de l'**option A3** sur la charge administrative seraient beaucoup plus importants que pour d'autres options. 32 % des participants à la consultation de 2010 (mais seuls 12 % des PME) jugent considérable cette incidence, contre 10 % seulement en ce qui concerne l'alignement sur le NCL. Il semble que l'on déroge souvent à l'obligation en vigueur d'établir un dossier technique avant de mettre un produit sur le marché. Dans ce cas, la charge supplémentaire résultant de la collecte, du formatage et du chargement de ces informations serait très limitée. Pour l'**option A4**, les coûts administratifs supplémentaires se limiteraient aux catégories de produits soumises à l'enregistrement.

Ces incidences et d'autres figurent dans le tableau suivant:

Tableau 1. Récapitulatif des options proposées pour atteindre l'objectif A

	Efficacité pour concrétiser l'objectif A	Coût/efficacité	Cohérence
Option A0	0	0	0
Option A1	+/++ Efficacité modérée à considérable	Augmentation des obligations administratives, notamment pour les importateurs et les distributeurs	+++ Le NCL renforce la cohérence avec la législation relevant de la nouvelle approche
Option A2	+/++ Effet supplémentaire limité par rapport à A1	-/+ Perception d'une légère augmentation de la charge pour les fabricants Amélioration limitée de l'efficacité des ASM	+++/- Même remarque concernant le NCL Léger écart par rapport à la législation relevant de la nouvelle approche
Option A3	+++ Un moyen supplémentaire pour faire respecter efficacement les obligations et éduquer les entreprises	/++ Perception d'une augmentation sensible de la charge pour les fabricants Efficacité renforcée des ASM Investissement estimé à 300 000 EUR	+++/ Même remarque concernant le NCL S'écarte de la législation relevant de la nouvelle approche
Option A4	++ Un moyen supplémentaire uniquement pour les catégories qui posent problème	-/+++ Augmentation de la charge pour les entreprises moins importante que dans A3 Efficacité globalement plus grande que dans A3	+++/- Même remarque concernant le NCL S'écarte de la législation relevant de la nouvelle approche dans des cas justifiés

# 5.2. Options proposées pour atteindre l'objectif B: fournir une base juridique solide pour l'application des exigences essentielles

Tableau 2. Récapitulatif des options proposées pour atteindre l'objectif B

	Efficacité pour concrétiser l'objectif B	Effets connexes	Coût/efficacit é	Cohérence
Option B0:	0	0	0	0
Option B1:	++ Clarification significative	+ Conformité accrue (objectif A)	++ Un certain allégement des obligations administratives	++ Cohérence renforcée avec d'autres instruments de l'UE
Option B2	++/- Clarifie l'application de la directive à certaines technologies Une exigence générale d'interopérabilité avec des accessoires pourrait se révéler impraticable Sécurité juridique accrue (tous les récepteurs couverts par la directive R&TTE) Protection du spectre accrue (tous les émetteurs intentionnels couverts par la directive R&TTE)	+/- Efficacité accrue de l'utilisation des fréquences grâce aux exigences réglementaires visant les récepteurs Une exigence générale d'interopérabilité avec des accessoires pourrait décourager l'innovation	Coût supplémentaire dû à l'obligation générale d'interopérabilité Quelques coûts supplémentaires pour les récepteurs d'émissions et les émetteurs intentionnels non communicants	
Option B3	+++ Les pouvoirs conférés à la Commission permettent de s'adapter aux évolutions de la technologie/du marché/des aspects juridiques Sécurité juridique accrue (tous les récepteurs et les terminaux fixes sont couverts par la directive CEM) Protection du spectre accrue (tous les émetteurs intentionnels sont couverts par la directive R&TTE)	Le fonctionnement des récepteurs dépend de normes volontaires Les exigences essentielles de l'article 3, paragraphe 3, ne s'appliquent pas aux récepteurs purs comme les récepteurs Galileo	+/- Quelques surcoûts pour les émetteurs intentionnels non communicants Une certaine réduction des coûts pour les récepteurs purs et les terminaux fixes	++ Cohérence accrue avec d'autres instruments de l'UE en matière de concurrence  Les pouvoirs d'exécution favorisent une application homogène de la directive dans toute l'UE

# 5.3. Options proposées pour atteindre l'objectif C: supprimer les entraves réglementaires à l'innovation dans le domaine des équipements hertziens

L'option C1 devrait permettre de mieux faire connaître la réglementation au sein des entreprises, faciliter le travail des organismes notifiés chargés d'évaluer les produits innovants et contribuer à réduire les délais nécessaires pour adapter le cadre réglementaire aux produits nouveaux.

L'organisme central de l'UE envisagé dans l'**option C2** permettrait d'écourter le délai de commercialisation pour les produits innovants, parfois d'une à deux années. Les entreprises se

montrent réticentes à investir sur la base d'autorisations provisoires. L'organisme central de l'UE aurait besoin de personnel, soit dix employés à temps plein selon l'estimation la plus basse<sup>8</sup>. Ses attributions posent des problèmes de subsidiarité par rapport aux compétences nationales dans ce domaine.

Ces incidences et d'autres figurent dans le tableau suivant:

Tableau 3. Récapitulatif des options proposées pour atteindre l'objectif C

	Efficacité pour concrétiser l'objectif C	Effets connexes	Coût/efficacité	Cohérence
Option C0	0	0	0	0
Option C1	+ Réduction progressive des délais réglementaires pour l'accès au marché		+ Amélioration progressive de l'efficacité	Cohérence renforcée des dispositions institutionnelles en vigueur
Option C2	+/++ Crédibilité accrue des avis d'ON «spéciaux»  Réduction importante des délais réglementaires pour l'accès au marché Les autorisations provisoires n'incitent pas à investir	Une catégorie spéciale d'ON risque de fausser la concurrence entre les ON  Les autorisations provisoires sont difficilement révocables	Coûts importants:  - organisation d'une nouvelle accréditation pour une catégorie spéciale d'ON  - création d'un nouveau centre de compétence  - dépenses élevées liées au retrait des équipements déjà autorisés	Double régime d'autorisations Problèmes de subsidiarité

#### 6. COMPARAISON DES OPTIONS ET OPTION PRIVILEGIEE

L'option A1 devrait favoriser une plus grande conformité tout en entraînant une augmentation limitée des coûts administratifs. L'enregistrement des fabricants envisagé dans l'option A2 ne présente qu'une valeur ajoutée réduite. L'enregistrement complet des produits envisagé dans l'option A3 serait un moyen supplémentaire remarquable pour rendre plus efficace la surveillance du marché, mais les entreprises y voient un surcroît important de leurs contraintes. L'option A4 prévoit une façon de procéder à la fois souple et proportionnée: aligner la directive sur le NCL et imposer l'enregistrement des produits en fonction de leur conformité aux règles, dans des catégories spécifiques de produits. L'option A4 est donc l'option privilégiée pour atteindre l'objectif A.

L'option B1 permet une clarification et une simplification des dispositions, une réduction de la charge et un renforcement de la cohérence. L'option B2 clarifie et améliore encore plus la base juridique en ce qui concerne certaines technologies, les émetteurs intentionnels et les récepteurs. Les exigences liées à la fonction de réception favorisent une utilisation plus efficace des fréquences, mais entraînent des coûts supplémentaires. L'option B3 rend possible d'adapter l'application de la directive aux cas particuliers présents et futurs, elle délimite son

À titre de comparaison, ECO, le secrétariat de la CEPT, emploie quatorze personnes dont sept experts.

champ d'application par rapport à celui de la directive CEM et permet de réduire ou d'éviter certains coûts. L'**option B3** est donc l'option privilégiée pour atteindre l'objectif B.

L'option C1 favorise une réduction progressive des délais de commercialisation et un gain d'efficacité pour les opérateurs économiques, les régulateurs et d'autres entités. L'option C2 permet de réduire les délais de commercialisation mais suppose des coûts supplémentaires non négligeables, doublés d'une surcharge institutionnelle. L'option C1 est donc l'option privilégiée pour atteindre l'objectif C.

Dans l'ensemble, ce paquet d'options privilégiées devrait favoriser une conformité et une sécurité juridique accrues, une application plus harmonieuse et cohérente de la directive ainsi qu'une prévention plus complète des brouillages préjudiciables, contre une charge supplémentaire réduite pour les opérateurs du marché. En dehors des synergies entre les options A4 et B3 évoquées au point 7, aucun autre effet d'interaction n'est attendu entre les trois éléments de l'option privilégiée. Aussi n'est-il pas jugé utile de procéder à une évaluation plus approfondie du paquet.

Au terme de l'analyse d'impact, rien n'indiquait que les options retenues risquaient de provoquer une charge disproportionnée pour les PME. Par conséquent, aucun élément ne justifie d'adopter des mesures spécifiques aux PME, destinées à garantir le respect du principe de proportionnalité.

#### 7. SUIVI ET ÉVALUATION

Le tableau ci-dessous résume les indicateurs clés pour mesurer les progrès accomplis dans le sens de la réalisation des objectifs visés par la révision de la directive.

	Indicateur	Méthode
Conformité	Taux de conformité	Rapports périodiques des États membres
Simplification administrative et ajustements juridiques	Coûts et charges administratifs induits, nombre de dispositions de la directive perçues comme peu claires	Échanges réguliers avec les parties prenantes
Entraves réglementaires à l'innovation	Facilité perçue de l'introduction d'innovations	Échanges réguliers avec les parties prenantes

Tableau 4. Indicateurs clés des progrès accomplis

Selon la proposition, les **États membres** seraient tenus d'envoyer à la Commission des rapports bisannuels sur l'application de la directive, l'informant du niveau de conformité atteint.

La **Commission** prévoit d'examiner régulièrement le fonctionnement de la présente directive et d'en rendre compte au Parlement européen et au Conseil tous les cinq ans.