EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.10.2012
SWD(2012) 300 final

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN
Anmärkning: Denna rapport är endast bindande för de av kommissionens avdelningar som medverkat i utarbetandet och avgör inte den slutliga formen på de eventuella beslut som kommissionen kommer att fatta.

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av radioutrustning

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

ARBETSDOKUMENT FRÅN KOMMISSIONENS AVDELNINGAR

SAMMANFATTNING AV KONSEKVENSBEDÖMNINGEN
Anmärkning: Denna rapport är endast bindande för de av kommissionens avdelningar som medverkat i utarbetandet och avgör inte den slutliga formen på de eventuella beslut som kommissionen kommer att fatta.

Följedokument till

Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av radioutrustning

Inledning

Den konsekvensbedömning som här sammanfattas behandlar en eventuell översyn av RTT-direktivet[1], Europaparlamentets och rådets direktiv 1999/5/EG av den 9 mars 1999 om radioutrustning och teleterminalutrustning och om ömsesidigt erkännande av utrustningens överensstämmelse[2]. Direktivet berör en marknad som uppskattas till 63 miljarder euro (2007) och bland annat omfattar mobiltelefoner, mobilbasstationer och fasta telefoner[3]. Det harmoniserar kraven angående skydd för hälsa och säkerhet, elektromagnetisk kompatibilitet och undvikande av skadlig störning på unionsnivå.

1. PROBLEMFORMULERING

1.1. Bristande efterlevnad av gällande regler

En bristande efterlevnad av direktivets krav har noterats. Tillgängliga uppgifter från marknadskontrollmyndigheter inom unionen visar att efterlevnaden av de väsentliga kraven uppgår till mellan 28 % och 56 %, och att efterlevnaden av de administrativa kraven är ännu lägre.

En **effektiv marknadskontroll** från myndigheternas sida försvåras i hög grad av produkternas och tillverkarnas begränsade **spårbarhet**. I avsaknad av en bemyndigad kontaktpunkt tvingas marknadskontrollmyndigheterna spåra distributionskedjan bakåt för att nå den person som ansvarar för att tillhandahålla produkten på unionsmarknaden.

Direktivet är också ofta **tvetydigt eller onödigt komplicerat** (se punkt 2.2) och kräver en relativt stor ansträngning från tillverkarnas sida för att de ska förstå sina skyldigheter.

1.2. Problem med direktivets bestämmelser

Direktivet anses vara alltför komplicerat och tvetydigt. Några av de bestämmelser som kan tolkas på varierande sätt är:

---

1 RTT = radio- och teleterminalutrustning.
2 EGT L 91, 7.4.1999, s. 10.
3 Infrastruktur för telekommunikation som inte sker via radio, t.ex. kretskopplade system, omfattas inte av direktivet om radio- och teleterminalutrustning.

- Om det väsentliga kravet i artikel 3.2 (”effektivt utnyttjar det spektrum […] för att undvika skadlig störning”) endast gäller sändare, eller om det också gäller **radioutrustningens mottagningsfunktion**.

- Distinktionen mellan skyldigheten att fästa en **varningsmärkning** på produkter som omfattas av begränsningar för användning och skyldigheten att **anmäla** utsläppande på marknaden av produkter som använder icke harmoniserade frekvensband.

Dessa och andra oklarheter leder till inkonsekvenser i direktivets tillämpning och utgör ett hinder för den inre marknaden.

Direktivet innehåller också en mängd **administrativa bestämmelser** och värdet av vissa av dessa kan ifrågasättas, t.ex. måste CE-märkningen, det anmälda organets nummer och varningsmärkningen fästas på utrustningen, förpackningen och bruksanvisningen.

1.2.1. Problem med direktivets räckvidd

Det är oklart hur direktivet ska tillämpas på vissa särskilda kategorier av utrustning, exempelvis utrustning som kan ändras genom programvara och installationer som består av flera komponenter.

Direktivet tillåter inte ett krav på att utrustningen är kompatibel med tillbehör som exempelvis laddare. I avsaknad av frivilliga branschöverenskommelser utgör bristen på kompabilitet en olägenhet för användarna och leder till onödigt avfall[4].

Mottagare (t.ex. GPS- eller Galileo-mottagare) omfattas i allmänhet av direktivet. Ljud- och tv-mottagare, samt avsiktliga sändare som inte kan kommunicera (t.ex. trådlösa laddare) är undantagna från direktivet och omfattas istället av direktivet om elektromagnetisk kompatibilitet[5]. Olika lagstiftningskrav för liknande typer av utrustning skapar rättsosäkerhet.

1.3. Bestämmelser som utgör hinder för marknadstillträde för innovativ radioutrustning

Ny radioteknik måste överensstämma med kraven i direktivet för att få tillträde till marknaden, och i samband med detta finns två problem:

- Alltför långa förseningar i framtagandet av harmoniserade standarder (upp till flera år) och i offentliggörandet av referenser i EUT[6] (upp till ett år).

- Svårigheter att i avsaknad av godkända regler för spektrumanvändning få yttranden från de anmälda organen.

Andra problem som rör marknadstillträde för innovativ teknik faller utanför direktivets räckvidd, och inkluderar avsaknaden av spektrumharmonisering i unionen och det relativt långa, komplicerade och osäkra förfarandet för omfördelning av spektrumanvändning.

---

4 http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/rtte/chargers/index_sv.htm

5 Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/108/EG om tillnärmning av medlemsstaternas lagstiftning om elektromagnetisk kompatibilitet.

6 *Europeiska unionens officiella tidning*.

1.4. Vem berörs?

- Användare av radio- och teleterminalutrustning, offentliga tjänster och allmänhet som drabbas av att utrustning inte uppfyller kraven.

- Tillverkare som drabbas av att konkurrensen snedvrids av produkter som inte uppfyller kraven, av att direktivet är komplicerat och tvetydigt och av svårigheter med att släppa ut innovativa produkter på marknaden.

- Marknadskontrollmyndigheter som har svårigheter med att tillse efterlevnaden av direktivet och med rättsosäkerhet.

2. SUBSIDIARITETSANALYS

Inre marknaden är ett område med ”delade befogenheter” enligt artikel 4 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (nedan kallat *EUF-fördraget*). Det omarbetade direktivet grundar sig på artiklarna 26 (Inre marknaden) och 114 (Tillnärmning av lagstiftning) i EUF-fördraget. Åtgärder på unionsnivå är nödvändiga för att anta, förtydliga och förenkla bestämmelser som är grundläggande för den inre marknaden på detta område. Detta kan inte åstadkommas av medlemsstaterna ensamma. Den eventuella nya skyldigheten att registrera en tillverkare och/eller en produkt på unionsnivå (alternativen A2, A3, A4) skulle påverka unionsmarknaden i sin helhet, och dess fördelar gentemot liknande åtgärder på nationell nivå är uppenbara. Alternativ C2 berör reglering av spektrumanvändning som är ett område som huvudsakligen tillhör medlemsstaternas befogenheter, en omständighet som tas upp nedan. Vad gäller de övriga alternativen kan unionens befogenhet att vidta åtgärder och mervärdet av åtgärder på unionsnivå antas vara okontroversiella.

3. MÅL

Översynen av direktivet om radio- och teleterminalutrustning syftar till en bättre efterlevnad av de väsentliga kraven i direktivet. Det måste bevara och förbättra den inre marknaden, undvika onödiga kostnader och administrativa bördor, särskilt för små och medelstora företag, och främja innovation. De särskilda och operativa målen är följande:

A Att uppnå förbättrad tillämpning och efterlevnad av direktivet

- Att förstärka de ekonomiska aktörernas skyldigheter och förbättra marknadskontrollmyndigheternas rättsliga instrument, framför allt vad gäller produkternas spårbarhet.

B Att tillhandahålla en gedigen rättslig grund för tillämpningen av de väsentliga kraven:

- Att förtydliga, förenkla eller ta bort ett antal bestämmelser och administrativa krav, och förbättra enhetligheten med annan EU-lagstiftning.

- Att underlätta direktivets tillämpning för viss teknik, och möjliggöra harmonisering av gränssnitt mellan utrustning och tillbehör.

- Att se till att all utrustning för vilken undvikande av skadlig störning är relevant omfattas av direktivet.

C Att avlägsna bestämmelser som hindrar innovativ radioutrustning från att nå marknaden:

- Att förenkla beslutsfattande och minska de därmed sammanhängande förseningarna.

4. ALTERNATIV

4.1. Alternativ för att uppnå mål A

– **Alternativ A0** innebär ingen förändring.

– **Alternativ A1** är en anpassning till den nya lagstiftningsramen för saluföring av produkter.

– **Alternativ A2** omfattar alternativ A1 samt en skyldighet för tillverkare att anmäla sina kontaktuppgifter till ett centralt unionsregister. Alla produkter som släpps ut på unionsmarknaden ska vara märkta med företagets unika registreringsnummer.

– **Alternativ A3** omfattar alternativ A1 samt en skyldighet för tillverkaren att till ett centralt unionsregister anmäla varje ny produkttyp och överföra en del av det tekniska underlaget. Ett för produkten specifikt registreringsnummer ska fästas på varje motsvarande produkt.

– **Alternativ A4** omfattar alternativ A1 samt en möjlighet för kommissionen att med delegerad befogenhet införa en produktregistrering enligt alternativ A3 för vissa kategorier av utrustning där en hög grad av överensstämmelse inte har uppnåtts.

4.2. Alternativ för att uppnå mål B

– **Alternativ B0** innebär ingen förändring.

– **Alternativ B1** innebär en anpassning av direktivets definitioner och skyldigheter till den nya lagstiftningsramen för den inre varumarknaden, ett förtydligande av de bestämmelser som för närvarande ställer till med problem med hjälp av det gällande anvisningarna för direktivets tillämpning och en förenkling av vissa administrativa skyldigheter.

– **Alternativ B2** innefattar B1 samt införandet av ytterligare bestämmelser för vissa tekniker, ett nytt krav på kompatibilitet med tillbehör och en utvidgning av räckvidden till alla radiosändare och mottagare.

– **Alternativ B3** innefattar alternativ B1, införandet av ytterligare bestämmelser för viss teknik, ett begränsande av direktivets räckvidd till radiosändare och ett bemyndigande för kommissionen att underlätta direktivets tillämpning och att vidta åtgärder för kompatibilitet med tillbehör.

4.3. Alternativ för att uppnå mål C

– **Alternativ C0** är ingen ny åtgärd på unionsnivå.

– **Alternativ C1** innebär andra åtgärder än lagstiftning: att upprätta en enda kontaktpunkt i unionen för ansökningar om unionsövergripande försökslicenser för användning av radioutrustning, en handlingsplan för att förbättra samarbetet mellan tillsynsmyndigheter, anmälda organ och standardiseringsorgan och en informationskampanj riktad mot företag, inklusive små och medelstora företag, om regelverket kring radioutrustning.

– **Alternativ C2** innefattar alternativ C1 samt två lagstiftningsåtgärder: upprättande av en särskild kategori av anmälda organ inriktade på innovativ radioutrustning och inrättandet av ett centralt unionsorgan med befogenhet att ge tillstånd till att använda och släppa ut på marknaden en begränsad mängd radioutrustning inom ett väl definierat geografiskt område under en viss tidsperiod.

5. KONSEKVENSBEDÖMNING

Alla alternativ bedöms efter hur väl de uppnår målen. Den uppnådda efterlevnaden förväntas medföra positiva **sociala konsekvenser**, dvs. ett förbättrad skydd för hälsa och säkerhet och bättre fungerande utrustning för konsumenter, företag och offentliga tjänster.

De **ekonomiska konsekvenserna** rör den inre marknadens funktion, en effektiv spektrumanvändning och de administrativa kostnader som direktivet medför, samt vissa aspekter vad gäller innovation. **Några specifika konsekvenser för små och medelstora företag av betydelse har inte noterats.**

5.1. Alternativ för att uppnå mål A: Att uppnå förbättrad tillämpning och efterlevnad av direktivet

Ungefär hälften av medlemsstaterna och de flesta ekonomiska aktörer[7] förväntar sig att en anpassning till den nya lagstiftningsramen (**alternativ A1**) starkt påverkar efterlevnaden på området.

De flesta marknadskontrollmyndigheter gör bedömningen att **alternativ A2** skulle ha en positiv men begränsad ytterligare inverkan på efterlevnaden och tillsynens effektivitet. **Alternativ A3** medför ytterligare en metod för tillsynen genom att tillhandahålla **lättillgänglig teknisk dokumentation** för de registrerade produkterna och **produktspecifika kontaktuppgifter på nätet**, och innebär därigenom en mindre försenad tillsyn. En marknadskontrollmyndighet uppskattade den sammanlagda vinsten till 10-15 % av den tid och de resurser som läggs på marknadsövervakning och en förbättrad reaktionshastighet på flera veckor. **Alternativ A4** borde ha liknande effekter på effektiviteten som alternativ A3 men endast vara inriktat på problematiska produktkategorier.

De negativa konsekvenserna av **alternativ A3** på den administrativa bördan uppfattas vara betydligt större än vid andra alternativ. Av de svarande i samrådet under 2010 bedömde 32 % (men endast 12 % av de små och medelstora företagen) att konsekvenserna var betydande, jämfört med endast 10 % vid anpassning till den nya lagstiftningsramen. Det förefaller som den gällande skyldigheten att upprätta en teknisk dokumentation innan produkten släpps ut på marknaden ofta inte efterlevs. Om denna skyldighet uppfylldes skulle den ytterligare bördan av att samla in, formatera och överföra uppgifterna vara mycket begränsad. Vid **alternativ A4**

---

[7] I det offentliga samråd som genomfördes under 2010 förväntade sig 71 % av de svarande (marknadskontrollmyndigheter undantogs från denna fråga) att en anpassning till den nya lagstiftningsramen skulle ha en medelstark till stark inverkan på efterlevnaden.

skulle de ytterligare administrativa kostnaderna vara begränsade till de produktkategorier som omfattas av registrering.

Dessa och övriga effekter sammanfattas i nedanstående tabell:

Tabell 1. Översiktstabell med jämförelse av alternativen för att uppnå mål A

	Inverkan på uppfyllelsen av mål A	**Kostnad och effektivitet**	**Enhetlighet**
Alternativ A0	0	0	0
Alternativ A1	+/++ Medelstark till stark	- En ökning av administrativa krav, särskilt för importörer och distributörer	+++ Den nya lagstiftningsramen förbättrar enhetligheten med lagstiftning enligt den nya metoden
Alternativ A2	+/++ Begränsad inverkan utöver A1	-/+ Uppfattas av tillverkare som en liten ökning av bördan Begränsad förbättring av marknadskontrollmyndig heternas effektivitet	+++/- Samma vad gäller den nya lagstiftningsramen/ Smärre avvikelse från lagstiftning enligt den nya metoden
Alternativ A3	+++ Ytterligare instrument för effektiv tillsyn av skyldigheter och information till företag	--/++ Uppfattas av tillverkare som en signifikant ökning av bördan Förbättrar marknadskontrollmyndig heternas effektivitet Beräknad investering på 300 000 euro	+++/-- Samma vad gäller den nya lagstiftningsramen/ Avviker från lagstiftning enligt den nya metoden
Alternativ A4	++ Ytterligare instrument endast för problematiska kategorier	-/+++ En mindre ökning av företagens börda jämfört med A3 Högre sammanlagd effektivitet än alternativ A3	+++/- Samma vad gäller den nya lagstiftningsramen/ Avviker från lagstiftning enligt den nya metoden i motiverade fall

5.2. Alternativ för att uppnå mål B: Att tillhandahålla en gedigen rättslig grund för tillämpningen av de väsentliga kraven

Tabell 2. Översiktstabell med jämförelse av alternativen för att uppnå mål B

	Inverkan på uppfyllelsen av mål B	**Sidoeffekter**	**Kostnad och effektivitet**	**Enhetlighet**
Alternativ B0	0	0	0	0
Alternativ B1	++ – Betydande förtydligande	+ – Förbättrar efterlevnaden (mål A)	++ Viss minskning av de administrativa kraven	++ Förbättrar enhetligheten med annan unionslagstiftning.
Alternativ B2	++/- – Förtydligar direktivets tillämpning	+/- – Mer effektiv spektrumanvändnin	-- – Ökad kostnad genom det	

	på särskilda tekniker – Ett generellt krav på driftskompabilitet med tillbehör kan vara omöjligt att tillämpa – Ökar rättssäkerheten genom att alla mottagare omfattas av RTT-direktivet – Ökar spektrumskyddet genom att alla avsiktliga sändare omfattas av RTT-direktivet	g genom krav för mottagare – Ett generellt krav på driftskompabilitet med tillbehör kan motverka innovation	generella kravet på driftskompabilitet – Viss ökad kostnad för mottagare och avsiktliga sändare som inte kommunicerar	
Alternativ B3	+++ – Kommissionens befogenheter gör det möjligt att reagera på framtida tekniska, marknadsmässiga och rättsliga problem – Ökar rättssäkerheten: alla mottagare och fasta installationer omfattas av direktivet om elektromagnetisk kompabilitet – Ökar spektrumskyddet: alla avsiktliga sändare omfattas av RTT-direktivet	- – Prestanda för mottagare lämnas till frivilliga standarder – De väsentliga kraven i artikel 3.3 tillämpas inte på rena mottagare, t.ex. Galileo-mottagare	+/- – Viss ökad kostnad för avsiktliga sändare som inte kommunicerar – Viss minskad kostnad för utrustning med enbart mottagning och fasta installationer	++ – Förbättrar enhetligheten med annan unionslagstiftning om konkurrens – Genomförande-befogenheter underlättar en konsekvent tillämpning av direktivet inom hela unionen

5.3. Alternativ för att uppnå mål C: Att avlägsna bestämmelser som utgör hinder för innovationer vad gäller radioutrustning

Alternativ C1 förväntas höja företagens medvetenhet om regelverket, underlätta de anmälda organens arbete med att bedöma innovativa produkter och något minska tidsåtgången för att införa nya produkter inom regelverket.

Det centrala unionsorganet i **alternativ C2** skulle minska tiden till utsläpp på marknaden av innovativa produkter, i vissa fall i upp till 1-2 år. Branschen är motvillig att göra investeringar på grundval av tillfälliga tillstånd. Det centrala unionsorganet skulle behöva personal, tio personer på heltid är en låg uppskattning[8]. Dess befogenheter reser vissa frågor kring subsidiariteten med blick på de nationella befogenheterna på området.

Dessa och övriga effekter sammanfattas i nedanstående tabell:

Tabell 3. Översiktstabell med jämförelse av alternativen för att uppnå mål C

	Inverkan på uppfyllelsen av mål C	**Sidoeffekter**	**Kostnad och effektivitet**	**Enhetlighet**
Alternativ C0	0	0	0	0

[8] Jämförelsevis kan nämnas att Europeiska post- och telesammanslutningens sekretariat har 14 anställda, varav 7 experter.

Alternativ C1	+ – Smärre förbättring av den administrativa tidsåtgången för marknadstillträde		+ – Smärre effektivitetsvinster	+ – Förbättrar enhetligheten inom den existerande institutionella strukturen
Alternativ C2	+/++ – Förbättrar tillförlitligheten hos yttrandena från specialiserade anmälda organ – Betydlig förbättring av den administrativa tidsåtgången för marknadstillträde – Tillfälliga tillstånd är inte attraktiva för investeringar	-- – Särskild kategori av anmälda organ kan snedvrida konkurrensen mellan anmälda organ – Svårigheter med att återkalla tillfälliga tillstånd	-- Betydande kostnader: – Driften av en ny ackreditering för en särskild kategori av anmälda organ – Inrättande av ett nytt kompetent organ – Höga kostnader för tillbakadragande av tidigare godkänd utrustning	-- – Dubbla system för tillståndsgivning – Frågor kring subsidiariteten

6. JÄMFÖRELSE AV ALTERNATIVEN. REKOMMENDERAT ALTERNATIV.

Alternativ A1 torde öka efterlevnaden med en begränsad höjning av de administrativa kostnaderna. Registrering av tillverkare enligt **alternativ A2** tillför endast ett begränsat mervärde. En fullständig produktregistrering enligt **alternativ A3** är ett kraftfullt instrument för att förbättra marknadsövervakningens effektivitet, men uppfattas av branschen som en betydande ytterligare börda. **Alternativ A4** erbjuder ett flexibelt och välavvägt tillvägagångssätt: att genomföra anpassningen till den nya lagstiftningsramen och att införa den produktregistrering som krävs för efterlevnad inom vissa särskilda kategorier. **Alternativ A4** är därför det rekommenderade alternativet för att uppnå mål A.

Alternativ B1 innebär förtydligande, förenkling, minskning av bördan och förbättrad enhetlighet. **Alternativ B2** medför ytterligare förtydligande och förbättrar den rättsliga grunden för hantering av vissa särskilda tekniker, avsiktliga sändare och mottagare. Krav på mottagningens prestanda medför en ökad effektivisering av spektrumanvändningen, men innebär ytterligare kostnader. **Alternativ B3** gör det möjligt att förtydliga direktivets tillämpning i existerande och framtida särskilda fall, fastställer tydliga kriterier för dess räckvidd visavi direktivet om elektromagnetisk kompabilitet och minskar eller undviker kostnader. **Alternativ B3** är därför det rekommenderade alternativet för att uppnå mål B.

Alternativ C1 ger smärre förbättringar vad gäller tid till utsläpp på marknaden och effektivitetsvinster för ekonomiska aktörer, tillsynsmyndigheter och övriga organ. **Alternativ C2** ger kortare tider till utsläpp på marknaden men medför också icke oansenliga ytterligare kostnader, likaväl som vissa institutionella nackdelar. **Alternativ C1** är därför det rekommenderade alternativet för att uppnå mål C.

Sammantaget förväntas detta paket av rekommenderade alternativ öka efterlevnaden och rättssäkerheten, medföra en smidigare och mer konsekvent tillämpning av direktivet och förebygga skadlig störning på ett mer heltäckande sätt, med en begränsad ytterligare börda för marknadsaktörerna. Förutom de synergieffekter mellan alternativen A4 och B3 som tas upp i kapitel 7 förväntas inte kombinationen av dessa tre delar i det rekommenderade alternativet i sig medföra några ytterligare effekter. En ytterligare fördjupad bedömning av paketet som helhet anses därför inte vara nödvändig.

När konsekvensbedömningen var slutförd fanns det inget som tydde på att de valda alternativen skulle bli oproportionerligt betungande för små och medelstora företag. Det finns därför inget som indikerar ett behov av särskilda åtgärder för små och medelstora företag för att se till att proportionalitetsprincipen efterlevs.

7. ÖVERVAKNING OCH UTVÄRDERING

Följande tabell sammanfattar huvudindikatorerna för att bedöma framstegen vid uppfyllandet av målen för översynen av direktivet:

Tabell 4. Huvudindikatorer på framsteg

	Indikator	**Tillvägagångssätt**
Efterlevnad	Grad av efterlevnad	Periodiska rapporter från medlemsstaterna
Administrativ förenkling och rättsliga anpassningar	Åsamkade administrativa kostnader och bördor, antal bestämmelser i direktivet som uppfattas som otydliga	Regelbunden dialog med berörda parter
Bestämmelser som hindrar innovation	Den upplevda enkelheten i att introducera innovationer	Regelbunden dialog med berörda parter

Enligt förslaget skulle **medlemsstaterna** ha en skyldighet att vartannat år rapportera till kommissionen om direktivets tillämpning, med uppgifter om graden av efterlevnad av direktivet.

Kommissionen avser att regelbundet se över hur direktivet fungerar och rapportera om detta till Europaparlamentet och rådet vart femte år.