



Bruselas, 27.3.2014
SWD(2014) 117 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativo a las instalaciones de transporte de personas por cable y por el que se deroga la Directiva 2000/9/CE, relativa a las instalaciones de transporte de personas por cable

{ COM(2014) 187 final }

{ SWD(2014) 116 final }

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de

REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

relativo a las instalaciones de transporte de personas por cable y por el que se deroga la Directiva 2000/9/CE, relativa a las instalaciones de transporte de personas por cable

Cláusula de exención de responsabilidad: Este resumen compromete exclusivamente a los servicios de la Comisión que han participado en su elaboración y no prejuzga la forma definitiva de cualquier decisión que pueda adoptar la Comisión.

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Aunque en general se reconoce que la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable ha alcanzado eficazmente sus principales objetivos, la experiencia adquirida en los diez años que lleva aplicándose ha permitido también detectar algunos aspectos susceptibles de mejora. Sobre la base de las observaciones de los Estados miembros y las partes interesadas del sector presentadas a través de los mecanismos al efecto, se han detectado los problemas siguientes:

Problema nº 1: dificultad para identificar con claridad algunas instalaciones como instalaciones de transporte por cable

Las interpretaciones y las prácticas varían entre las autoridades responsables de la UE, los fabricantes y los organismos notificados, en particular con respecto a dos tipos de instalaciones:

- Las instalaciones con fines tanto de transporte como de ocio: la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable excluye de su ámbito de aplicación los equipos para ferias y parques de atracciones diseñados con fines de ocio. Sin embargo, hoy en día existe en el mercado un nuevo tipo de equipos que, habiendo sido diseñados con fines de ocio, también pueden servir como medio de transporte.

- Pequeños funiculares y ascensores inclinados: la distinción entre estos dos tipos de instalaciones ha resultado difícil en la práctica, pues los ascensores inclinados entran en el ámbito de aplicación de la Directiva 95/16/CE, sobre ascensores, y los pequeños funiculares están sujetos a la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable y, por consiguiente, deben cumplir requisitos esenciales diferentes.

Los fabricantes o explotadores de algunas instalaciones han incurrido en costes adicionales por tener que modificar retroactivamente las instalaciones para ponerlas en conformidad con la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable. Las autoridades y los organismos notificados de toda Europa han seguido planteamientos divergentes, dando así un trato desigual a los fabricantes y generando distorsiones del mercado.

Problema nº 2: distinción entre constituyentes de seguridad, subsistemas e infraestructuras

La Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable se basa en la distinción entre constituyentes de seguridad, subsistemas, infraestructura e instalaciones, pero tal distinción no siempre ha estado clara.

Los constituyentes de seguridad y los subsistemas están sujetos a las normas sobre la libre circulación de mercancías y, a tal efecto, se someten al procedimiento CE de evaluación de la conformidad y a la declaración CE de conformidad. Por otro lado, las instalaciones siguen siendo competencia de los Estados miembros y, a este respecto, están sujetas a un régimen de autorización específico. Además, la infraestructura tampoco está sujeta a la libre circulación y puede tener que someterse a ensayos en varios Estados miembros.

Problema nº 3: procedimiento de evaluación de la conformidad para los subsistemas

La Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable no establece un módulo de evaluación de la conformidad específico para los subsistemas. El anexo VII exige a los organismos notificados que verifiquen los subsistemas, pero no ofrece indicación alguna sobre cómo han de hacerlo. Esto ha hecho que la evaluación de la conformidad de los subsistemas se interprete y aplique de formas divergentes, lo cual puede generar inseguridad jurídica y distorsiones del mercado.

Problema nº 4: adaptación de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable al nuevo marco legislativo

La adaptación de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable al nuevo marco legislativo se produce en el contexto del compromiso político establecido en el artículo 2 de la Decisión sobre el nuevo marco legislativo.

Muchos de los problemas generales de carácter horizontal detectados por el nuevo marco legislativo se han observado también en el marco de la aplicación de la Directiva 2000/9/CE, sobre las instalaciones de transporte por cable.

Durante el proceso de consulta, las partes interesadas se pronunciaron ampliamente a favor de la adaptación.

Necesidad de intervención pública

Los aspectos abordados en el contexto de esta iniciativa ya están regulados por la Directiva 2000/9/CE, sobre las instalaciones de transporte por cable. Sin embargo, este acto legislativo no aborda los problemas detectados con la eficacia que sería deseable. La principal justificación de la medida es garantizar la seguridad jurídica para las partes interesadas del sector y la adaptación de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable al nuevo marco legislativo.

2. ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD

Esta iniciativa se refiere al funcionamiento correcto y eficaz del mercado interior de los productos empleados en el ámbito de las instalaciones de transporte de personas por cable. La actuación de la UE en este ámbito se basa en el artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La actuación a nivel de la UE impide que se introduzcan normas nacionales nuevas y divergentes que fragmentarían el mercado interior.

Si se abordan los problemas con medidas nacionales, estas pueden crear obstáculos a la libre circulación de los productos empleados en las instalaciones de transporte por cable (constituyentes de seguridad y subsistemas). La diversidad de planteamientos aplicados por las autoridades o los organismos notificados ya ha hecho que los agentes económicos reciban un trato desigual.

3. OBJETIVOS

El principal objetivo de la iniciativa consiste en mejorar el funcionamiento del mercado interior, garantizando al mismo tiempo un mayor nivel de seguridad, y conseguir una competencia leal para los agentes económicos de las instalaciones de transporte por cable. Otro objetivo importante es la simplificación merced a la aclaración de algunos conceptos y definiciones importantes del texto legal, fomentando así su aplicación uniforme.

El siguiente cuadro presenta los objetivos específicos y operativos de la iniciativa para la revisión de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable en relación con los objetivos estratégicos generales indicados anteriormente.

GENERALES	ESPECÍFICOS	OPERATIVOS
Proteger mejor la salud y la seguridad de los usuarios Conseguir una competencia leal	Garantizar una aplicación correcta y uniforme de la Directiva sobre las instalaciones	Clarificar el ámbito de aplicación de la Directiva, sus definiciones y sus fronteras con

para los agentes económicos del sector y garantizar la libre circulación de mercancías	<p>de transporte por cable</p> <p>Garantizar la claridad de la legislación y su aplicación uniforme en toda la UE</p> <p>Garantizar la coherencia y la flexibilidad de los procedimientos de evaluación de la conformidad para todos los productos que entran en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable</p> <p>Simplificar el entorno normativo europeo en el ámbito de las instalaciones de transporte de personas por cable</p>	<p>otras directivas (como la Directiva 95/16/CE, sobre ascensores)</p> <p>Clarificar la identificación y la distinción de los constituyentes de seguridad, los subsistemas y la infraestructura</p> <p>Dar mayor coherencia a los procedimientos de evaluación de la conformidad para subsistemas</p>
--	--	---

4. OPCIONES DE ACTUACIÓN

Se han considerado tres opciones de actuación alternativas:

- «no hacer nada», como opción de referencia;
- la opción de medidas no vinculantes como alternativa no legislativa, consistente en la modificación de las secciones pertinentes de la guía de aplicación de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable;
- la opción de una medida legislativa, consistente en la modificación de partes concretas del texto legal de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable.

El análisis de las repercusiones de las opciones de actuación indicadas se llevó a cabo por separado con respecto a cada uno de los ámbitos de mejora detectados, aplicando un enfoque gradual. Las opciones de actuación con respecto a cada problema se sometieron a un análisis cualitativo aparte, complementado por la información más detallada aportada por el estudio de evaluación de impacto sobre la revisión de la Directiva 2000/9/CE, relativa a las instalaciones de transporte de personas por cable.

5. EVALUACIÓN DE LAS REPERCUSIONES

Se detectaron más repercusiones importantes en el ámbito económico. En el ámbito social se aprecian algunas ventajas desde un punto de vista cualitativo. No se esperan impactos medioambientales.

La evaluación de cada modificación propuesta se basa en sus costes y beneficios, y entre estos últimos se incluyen las mejoras de la seguridad jurídica y la competencia leal en el sector.

Las repercusiones sociales se han evaluado atendiendo a lo siguiente:

- Salud y seguridad públicas
- Empleo y mercados de trabajo

Las repercusiones sociales consisten principalmente en beneficios para la salud y la seguridad de los usuarios de las instalaciones de transporte por cable. Las modificaciones propuestas se han concebido con el fin de mejorar la aplicación de la Directiva en la práctica. Se da por supuesto que la seguridad jurídica y una mejor definición de las obligaciones de los agentes

económicos, merced a la adaptación al nuevo marco legislativo, contribuyen a mejorar el nivel de seguridad y la calidad de las instalaciones de transporte por cable. En consecuencia, se reduciría la probabilidad de accidentes y lesiones. No obstante, no ha sido posible ilustrar los beneficios desde un punto de vista cuantitativo.

No se espera que ninguna de las opciones tenga repercusiones en el empleo del sector.

Las repercusiones económicas se han evaluado atendiendo a lo siguiente:

- Funcionamiento del mercado interior y competencia
- Competitividad, comercio y flujos de inversión
- Costes de explotación y gestión de las empresas/PYME
- Cargas administrativas para las empresas
- Autoridades públicas
- Innovación e investigación

La clarificación del ámbito de aplicación de la Directiva y la instauración de un procedimiento de evaluación de la conformidad específico para los subsistemas no tienen por qué generar costes adicionales, ya que lo que las modificaciones aportarán con respecto a la situación actual será seguridad jurídica. Los productos son los mismos que se consideran en la actualidad incluidos en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable, por lo que solo se generarían costes adicionales para los fabricantes que, erróneamente, no hubieran aplicado antes la Directiva. En este contexto, debe señalarse que los costes que acarrea el cumplimiento de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable son más elevados que si el producto en cuestión no está sujeto a ella. Por otro lado, la clarificación del ámbito de aplicación y de los procedimientos de evaluación de la conformidad beneficiarían a los fabricantes, a los explotadores y a las autoridades nacionales, pues se evitarían posibles errores en el cumplimiento, la evaluación de la conformidad y la certificación.

6. COMPARACIÓN DE LAS OPCIONES

Las opciones preferidas se han escogido sobre la base del análisis y la evaluación de las opciones de actuación pertinentes, tomando en consideración las repercusiones económicas y el mayor nivel de beneficios sociales en cuanto a salud y seguridad de los usuarios de las instalaciones de transporte por cable, merced a la mejora de la seguridad jurídica y de la aplicación de la Directiva.

Para las modificaciones propuestas, las opciones consisten en una combinación de medidas no vinculantes con medidas legislativas.

Cada repercusión se evalúa conforme a la siguiente escala:

- ++ repercusión positiva significativa
- + repercusión positiva menor
- 0 sin repercusiones / situación de referencia
- repercusión negativa menor
- repercusión negativa significativa

Las opciones preferidas para cada modificación propuesta se destacan en gris.

	Eficacia	Eficiencia		Coherencia
		costes	beneficios	
Ámbito de aplicación de la Directiva				
1. No hacer nada (situación de referencia)	0	0	0	0
2. Medidas no vinculantes (modificación de la guía de aplicación)	<p>+</p> <p>Promoverá una aplicación correcta y uniforme de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable, pero no hará que desaparezcan por completo las situaciones jurídicas confusas.</p>	<p>0</p> <p>No están previstos costes adicionales. Las aclaraciones permiten una interpretación correcta del Derecho vigente.</p>	<p>+</p> <p>Cabe esperar beneficios si por lo menos una parte de los fabricantes afectados conocen la guía de aplicación y se atienen a ella. Cierta incertidumbre en relación con las medidas no vinculantes, dado que van dirigidas principalmente a los fabricantes de ascensores.</p>	<p>+</p> <p>El avance en la aplicación uniforme de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable contribuirá a la mejora de la legislación y al Acta del Mercado Único, a pesar del riesgo de que puedan surgir en el futuro situaciones jurídicas confusas.</p>
3. Medida legislativa (modificación de la Directiva)	<p>++</p> <p>La medida legislativa garantizará la aplicación correcta, uniforme y coherente de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable, en el limitado ámbito de aplicación que cubre.</p>	<p>0</p> <p>No se han detectado costes adicionales. Como en la opción anterior, se trata de clarificar un requisito legal ya en vigor.</p>	<p>++</p> <p>Mejora significativa de la seguridad jurídica para los fabricantes. Se evitará una apreciación errónea de cuáles son los requisitos legales que deben observarse.</p>	<p>++</p> <p>La claridad de la situación jurídica contribuirá a la mejora de la legislación y al Acta del Mercado Único.</p>
Constituyentes de seguridad, subsistemas, infraestructuras e instalaciones				
1. No hacer nada (situación de referencia)	0	0	0	0
2. Medidas no vinculantes (modificación de la guía de aplicación)	<p>+</p> <p>Las medidas no vinculantes ofrecen unas orientaciones flexibles, evitando las disposiciones demasiado prescriptivas no deseadas que pueden resultar de una solución legislativa en este caso. La opción de medidas no vinculantes permitiría conseguir mejor los objetivos específicos consistentes</p>	<p>0</p> <p>No se ha estimado que el enfoque de medidas no vinculantes suponga costes adicionales.</p>	<p>+</p> <p>Cabe esperar beneficios, pues se dispondrá de una herramienta para aclarar qué disposiciones son aplicables a los fabricantes, los organismos notificados y las administraciones públicas. Es de esperar que disminuyan los</p>	<p>+</p> <p>La clarificación que se ofrece en la guía de aplicación fomentará una aplicación consensuada de la legislación, contribuyendo así a la mejora de la legislación y al Acta del Mercado Único. Sin embargo, no garantizará la completa</p>

	en una aplicación correcta y uniforme de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable.		errores y los consiguientes costes en la clasificación de los productos.	desaparición de las situaciones jurídicas confusas.
3. Medida legislativa (modificación de la Directiva)	0 En principio, una medida legislativa permitiría una aplicación más correcta y uniforme de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable. Sin embargo, ni los debates en el seno de los grupos de trabajo ni el proceso de consulta han proporcionado un texto legal claro que pueda evitar más interpretaciones en el futuro.	- - La elevación de los costes derivada de la opción legislativa conlleva riesgos, que también pueden afectar a la innovación.	0 No se han detectado beneficios evidentes, a no ser que se dé por supuesto que un texto legal claro, de haberlo, aumentaría la previsibilidad para los fabricantes.	0 Teniendo en cuenta las dudas planteadas sobre la existencia de una solución legislativa adecuada, es cuestionable que esta solución pueda contribuir a la mejora de la legislación y al Acta del Mercado Único.
Procedimiento de evaluación de la conformidad para los subsistemas				
1. No hacer nada (situación de referencia)	0	0	0	0
2. Medidas no vinculantes (modificación de la guía de aplicación)	+ El fomento de módulos de evaluación de la conformidad en la guía de aplicación puede ayudar a lograr una coherencia parcial en este ámbito. Sin embargo, este enfoque no difiere, en lo fundamental, de la situación actual. Los módulos son bien conocidos, pero los problemas detectados persisten.	0 Actualmente ya se exige un procedimiento de evaluación de la conformidad, de modo que los costes adicionales no deberían ser significativos.	0 Es dudoso que esta opción aporte beneficios. La disponibilidad actual de módulos no ha permitido promover una situación completamente previsible para los fabricantes.	0 La contribución a la mejora de la legislación y al Acta del Mercado Único no está clara, pues se considera que el impacto de una opción de medidas no vinculantes es muy limitado.
3. Medida legislativa (modificación de la Directiva)	++ La inclusión de módulos para la evaluación de la conformidad en la legislación, como suele hacerse en relación con los productos que entran en el ámbito de la legislación del nuevo enfoque, aportará coherencia en la aplicación de procedimientos de	0 Actualmente ya se exige un procedimiento de evaluación de la conformidad, de modo que los costes adicionales no deberían ser significativos.	++ Se conseguirá una mejora significativa de la seguridad jurídica y de la previsibilidad para los fabricantes.	++ Esta opción ofrece una situación jurídica clara y contribuirá a la mejora de la legislación y al Acta del Mercado Único.

	evaluación de la conformidad en la UE. Los objetivos específicos se cumplirán plenamente.			
--	--	--	--	--

Elección del instrumento jurídico:

En consonancia con la política de la Comisión de simplificar el entorno normativo, se propone convertir la Directiva en un reglamento. La Directiva vigente impone normas claras y detalladas que han de ser de aplicación de manera uniforme en toda la Unión. Por tanto, puede convertirse fácilmente en un reglamento. Este cambio ahorrará a los Estados miembros los costes que conlleva la transposición de una directiva. Además, permitirá una aplicación más rápida de la nueva legislación y ayudará a los agentes económicos a gestionar su negocio, pues tendrán que atender a un solo instrumento regulador en lugar de a las veintiocho normativas nacionales que transpongan una directiva.

7. SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

La evaluación de la eficacia de la legislación seguirá basándose en las observaciones recibidas a través de los diversos mecanismos de comunicación y cooperación ya establecidos en el marco de la Directiva sobre las instalaciones de transporte por cable, a saber:

- Comité Consultivo Permanente de Instalaciones de Transporte por Cable y Grupo de Trabajo de Expertos en Instalaciones de Transporte por Cable;
- Grupo de Cooperación Administrativa entre Estados Miembros para la Vigilancia del Mercado de Instalaciones de Transporte por Cable;
- Grupo Sectorial de Instalaciones de Transporte por Cable de la Coordinación Europea de Organismos Notificados;
- Comité Técnico 242 sobre Requisitos de Seguridad del Transporte de Personas por Cable del Comité Europeo de Normalización (CEN/TC 242).

También se recibirán aportaciones de los mecanismos nuevos o ampliados de cooperación e intercambio de información que establece el Reglamento (CE) nº 765/2008 del nuevo marco legislativo.

El seguimiento del grado de cumplimiento será posible mediante los siguientes indicadores:

- número de productos comprobados,
- número de productos no conformes entre los productos comprobados,
- tipo de no conformidad detectada.

Estos indicadores de garantía de cumplimiento se basarán en la información suministrada por las autoridades de vigilancia del mercado a través:

- del sistema RAPEX,
- de una base de datos general creada con arreglo al artículo 23 del Reglamento (CE) nº 765/2008 del nuevo marco legislativo para el intercambio de información entre los Estados miembros sobre las actividades de vigilancia del mercado y los productos no conformes (ICSMS);
- de los procedimientos de notificación de la cláusula de salvaguardia.

La no conformidad será también detectable a través de las quejas dirigidas a la Comisión.

En consonancia con su política de «normativa inteligente», la Comisión evaluará la eficacia del Reglamento sobre las instalaciones de transporte por cable en un plazo de cinco a diez años, como máximo, tras su fecha de aplicación, basándose en las observaciones recibidas a través de los mecanismos indicados anteriormente.