



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 1.6.2011  
SEC(2011) 672 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**SÍNTESE DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

**Proposta de**

**REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO**

**relativo à normalização europeia e que altera as Directivas 89/686/CEE e 93/15/CEE e as Directivas 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE e 2009/23/CE**

{COM(2011) 315 final}  
{SEC(2011) 671 final}

**Declaração de exoneração de responsabilidade:** O presente resumo representa apenas a posição dos serviços da Comissão envolvidos na sua elaboração e não prejudica a forma final de qualquer decisão que venha a ser adoptada pela Comissão.

## 1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

O presente documento diz apenas respeito ao sistema de normalização europeia no qual os três organismos de normalização europeus independentes CEN, CENELEC e ETSI (a seguir designados «organismos de normalização europeus») desempenham um papel essencial, bem como às normas de interoperabilidade no domínio das TIC.

Normas e normalização são instrumentos políticos muito eficazes para a UE. A simples existência de normas é um estímulo para o comércio devido ao seu efeito positivo na redução dos preços e das assimetrias de informação entre a oferta e a procura, especialmente no caso de transacções transfronteiras. Vários estudos econométricos estabeleceram uma ligação clara a nível macroeconómico entre a normalização na economia, o crescimento da produtividade, o comércio e o crescimento económico global. Estudos relevam que as normas existentes contribuem para o PIB anual a uma taxa de 1 ponto percentual. Apesar dos seus efeitos positivos para a economia europeia serem muito mais vastos, as normas e a normalização europeias são utilizadas enquanto instrumentos de política, para garantir nomeadamente a interoperabilidade de redes e sistemas, em especial no domínio das TIC, o eficaz funcionamento do mercado interno, um elevado nível de protecção dos consumidores e do ambiente, mais inovação e mais inclusão social.

No entanto, o processo de consulta pública das partes interessadas e um relatório do Parlamento Europeu sobre o futuro da normalização europeia<sup>1</sup> apontam para a necessidade de resolver determinados problemas.

As normas europeias desempenham um papel muito importante no funcionamento do mercado interno dos produtos industriais. As normas europeias substituem as normas nacionais, que são frequentemente contraditórias e, como tal, podem criar entraves técnicos ao acesso a um mercado nacional. Para efeitos da presente avaliação do impacto, as normas europeias podem ser divididas em duas categorias:

- Normas europeias elaboradas a pedido da Comissão, assentes num «mandato» com base no qual os organismos de normalização europeus são convidados a elaborar especificações técnicas de carácter normativo que preencham as exigências estabelecidas no mandato. Estas normas podem ser subdivididas em duas subcategorias:
  - Normas harmonizadas que garantem que os produtos satisfazem as exigências essenciais fixadas na legislação da UE. A conformidade com uma norma europeia «harmonizada» garante o nível exigido de segurança dos produtos. No entanto, a aplicação de normas harmonizadas continua a ser voluntária, podendo o fabricante utilizar qualquer outra solução técnica que demonstre que o seu produto satisfaz

---

<sup>1</sup> A7-0276/2010.

as exigências essenciais. A percentagem de normas europeias harmonizadas aumentou nas últimas duas décadas de 3,55 % para 20 % em 2009. Tal revela a crescente importância das normas enquanto instrumento de acompanhamento da legislação da UE<sup>2</sup>.

- Outras normas europeias em apoio às políticas europeias;
- As restantes normas europeias são adoptadas fora do âmbito da legislação da UE por iniciativa de empresas, organismos de normalização nacionais ou outras partes interessadas, ou ainda a pedido da Comissão.

### **1.1. Problema 1: o processo de adopção de normas europeias solicitadas pela Comissão não é suficientemente rápido**

Num mundo e numa sociedade em rápida mutação e, em especial, nos sectores em que a vida útil dos produtos e os ciclos de desenvolvimento se caracterizam pela efemeridade, as normas têm de acompanhar o ritmo da evolução tecnológica. Parte dos interessados afirma que todo o processo de criação de normas europeias é demasiado lento, embora as queixas relativas à lentidão da normalização possam ser de menor relevo cuja aplicação a outras utilizações demora muito tempo. Actualmente, o prazo de elaboração das prestações do CEN e do CENELEC é de 21,5 e 36 meses, enquanto que o horizonte temporal habitual do ETSI vai de 12 a 24 meses. Não obstante, o processo de desenvolvimento no seu conjunto pode ser muito mais moroso no caso de normas elaboradas a pedido da Comissão. Para estas normas, há quatro fases principais, a saber, a preparação do mandato e o parecer positivo do comité instituído pela Directiva 98/34/CE, a aceitação do mandato pelo organismo de normalização europeu e o início dos trabalhos atinentes à norma, a evolução da própria norma, a publicação da referência da norma no JO, e o procedimento de objecção.

### **1.2. Problema 2: sub-representação das PME e dos agentes da sociedade civil no processo de normalização europeia**

Diversos estudos revelam que as pequenas e médias empresas (PME) se deparam com uma série de problemas no que diz respeito às normas e à normalização. Segundo muitos dos interessados, um dos problemas mais importantes é as PME estarem em geral sub-representadas nas actividades de normalização, mormente a nível europeu. Além disso, as normas prendem-se amiúde com a segurança e o bem-estar dos cidadãos, a eficácia das redes, o ambiente e outros domínios das políticas públicas. Embora as normas desempenhem um papel fulcral na sociedade, a perspectiva dos agentes da sociedade civil relevantes não está suficientemente integrada no processo de normalização na UE. A fim de resolver o problema da insuficiência de representação das PME e dos agentes da sociedade civil nas actividades de normalização, são concedidas contribuições financeiras a organizações que os representem. Os critérios de elegibilidade para estas subvenções, as respectivas condições de utilização, bem como o tipo de contribuições financeiras

---

<sup>2</sup> O anexo 3 apresenta números pormenorizados, ao passo que o anexo 4 inclui uma panorâmica da legislação da UE que aplica normas europeias como meio de presunção de conformidade com as exigências essenciais.

disponíveis variam consideravelmente. Algumas organizações recebem subvenções para acções, ao passo que outras beneficiam de subvenções de funcionamento.

### **1.3. Problema 3: as «normas de fóruns e consórcios» não podem actualmente servir de referência no âmbito de contratos públicos relativos a TIC.**

No domínio das TIC, muitas normas que garantem a interoperabilidade não são elaboradas pelos organismos de normalização europeus, antes por fóruns e consórcios mundiais. Um exemplo concreto é o das normas relativas à Internet e à World Wide Web. Devido principalmente à penúria de peritos altamente qualificados, os organismos de normalização tradicionais não cobrem o domínio das TIC e, assim, um quinhão importantíssimo do actual trabalho de normalização das TIC a nível mundial é feito fora do sistema de normalização formal europeu ou internacional.

A referência a normas nos contratos públicos pode ser um meio importante para promover a inovação e, simultaneamente, proporcionar às administrações públicas os instrumentos necessários ao cumprimento das suas funções, nomeadamente em mercados-piloto como a saúde em linha. Os contratos públicos têm de cumprir o disposto na Directiva 2004/18/CE que distingue normas formais de outras especificações técnicas, para as quais é também exigida uma descrição dos requisitos funcionais. Ao referir normas técnicas nas suas especificações técnicas, as autoridades públicas devem igualmente especificar se os concorrentes poderão provar que as respectivas propostas cumprem as especificações ainda que não observem a norma técnica referida. No entanto, na aquisição de serviços e produtos TIC, poderão ser privilegiados requisitos adicionais. As autoridades públicas têm de poder definir as suas estratégias e arquitecturas TIC, incluindo a interoperabilidade transfronteiras, e irão adquirir sistemas/serviços e produtos ou respectivas componentes que satisfaçam as suas exigências.

## **2. OBJECTIVOS**

### **2.1. Objectivos políticos gerais**

A presente iniciativa visa aumentar a contribuição das normas e da normalização europeia para um melhor funcionamento do mercado interno, estimular a inovação e o crescimento e incentivar a competitividade das empresas da UE, especialmente das PME.

### **2.2. Objectivos específicos**

- Encurtar o processo de normalização para normas elaboradas a pedido da Comissão;
- Garantir que as PME e os agentes da sociedade civil sejam adequadamente representados no processo de normalização, nomeadamente para as normas desenvolvidas a pedido da Comissão;
- Alargar a utilização de normas TIC, consolidando assim a interoperabilidade através de uma maior integração do mercado europeu da contratação pública

para produtos e serviços TIC, em especial no que respeita ao estabelecimento de um «mercado interno em linha»;

- Eliminar ambiguidades no quadro jurídico vigente.

### **3. AVALIAÇÃO DOS IMPACTOS**

#### **3.1. Problema 1: o processo de normalização europeia não é suficientemente rápido**

##### *3.1.1. Opção política 1.0: Cenário de base*

Tal como acima descrito. Serve de referência para a avaliação das outras opções.

##### *3.1.2. Opção política 1.A: Especifica prazos para a entrega de normas europeias.*

A vantagem desta opção reside no facto de as normas europeias serem disponibilizadas num prazo relativamente curto. Parte-se do pressuposto de que os organismos de normalização europeus aceitariam prazos mais curtos e poderiam persuadir os especialistas a dedicar mais tempo à elaboração de uma norma. Os benefícios económicos da disponibilidade mais precoce de uma norma poderiam ser estimados a uma taxa de crescimento de, aproximadamente, um ponto percentual por ano, para o produto ou serviço abrangido pela norma.

Para além do facto de esta opção se aplicar apenas às normas harmonizadas e às normas europeias solicitadas pela Comissão, a fixação de um prazo que obrigue os organismos de normalização europeus a acelerar os processos de elaboração de normas formais pode ter repercussões negativas sobre a qualidade da norma. Só se pode ganhar tempo através da redução do nível de consenso, ou seja, suprimindo (ou evitando) uma das etapas de consulta intermédias.

O estabelecimento de prazos para todas as normas europeias e a produção de, pelo menos, o mesmo número de normas em menos tempo poderá conduzir a um aumento dos custos anuais (devido, por exemplo, a mais reuniões). O custo anual adicional estimado por norma seria de cerca de 150 000 euros a 200 000 euros, caso as normas fossem concluídas em dois anos. A aceleração só seria possível se a indústria e demais partes interessadas assentissem em partilhar os custos adicionais, ou se a Comissão Europeia a financiasse. Na ausência de medidas específicas, a fixação de prazos para todas as normas europeias teria necessariamente um impacto negativo sobre a participação das PME e dos agentes da sociedade civil.

##### *3.1.3. Opção política 1.B: Criação de uma agência europeia das normas responsável pela gestão do processo de normalização.*

A vantagem desta opção consistiria em a agência ser supervisionada pelo legislador europeu, o que dificultaria a recusa de mandatos relativos à elaboração de normas europeias. A criação de uma nova agência europeia de normalização significaria que os pedidos de normas harmonizadas seriam tratados prioritariamente. O grau de duplicação de recursos e despesas administrativos seria menor e reunir-se-iam todas as competências disponíveis. Além disso, a participação das PME no processo de normalização poderia ser incrementada.

Esta opção apresenta porém uma série de inconvenientes consideráveis. Acima de tudo, a sua viabilização exige uma estreita cooperação com os organismos de normalização nacionais. Uma agência dedicada à normalização europeia não poderia funcionar sem o seu apoio. Além disso, uma agência não poderia oferecer o nível de competência necessário para desempenhar com eficácia as funções de um comité técnico. Por conseguinte, continuaria a ser necessário um consenso entre peritos, independentemente de o trabalho ter sido executado por um organismo de normalização europeu ou por uma agência. Esta opção acarretaria certamente custos adicionais significativos para o orçamento da UE. A Comissão contribui actualmente com 21,2 milhões de euros, ou seja, cerca de 47 % do total das receitas dos três organismos de normalização europeus (44 000 000 euros). O resto das receitas dos três organismos de normalização europeus é principalmente financiado pelas taxas e contribuições dos membros. Convém lembrar que o número de normas mandatadas pela Comissão representa uma percentagem bastante pequena do total dos produtos elaborados pelos organismos de normalização europeus .

*3.1.4. Opção política 1.C: Procedimentos simplificados e transparentes para a elaboração de normas harmonizadas e de outras normas europeias solicitadas pela Comissão.*

Um processo de programação regular, mais organizado, anual ou plurianual aumentaria o volume de trabalho dos serviços da Comissão, mas teria um impacto geral positivo. Os organismos de normalização europeus poderiam antecipar os pedidos subsequentes e abreviar o processo de aceitação, fazendo com que as normas harmonizadas estivessem mais rapidamente disponíveis no mercado para uso das empresas. Esta opção teria incidências positivas sobre o mercado interno e a competitividade das empresas (incluindo as PME), encurtando o período de emissão de mandatos em cerca de seis meses (ao suprimir a consulta separada do comité), podendo ainda ganhar-se mais seis meses na fase final do processo, graças a uma maior eficiência aquando da formulação de objecções. Não foram identificados impacto negativos nem custos suplementares. Embora tenha uma incidência global positiva sem qualquer impacto negativo, a principal desvantagem desta opção reside no facto de só ser aplicável a normas harmonizadas e a normas elaboradas a pedido da Comissão, não tendo qualquer influência no ritmo de outros trabalhos de normalização europeia.

**3.2. Problema 2: envolvimento das PME e dos agentes da sociedade civil no processo de normalização europeia**

*3.2.1. Opção política 2.0: Cenário de base (ou seja, a contribuição financeira em prol da representação das PME e dos agentes da sociedade civil)*

Tal como acima descrito. Serve de referência para a avaliação das outras opções.

*3.2.2. Opção política 2.A: Facilitar a representação directa das PME e agentes da sociedade civil no âmbito dos organismos de normalização europeus*

A participação directa e contínua de técnicos competentes vindos das PME e de agentes da sociedade civil nas reuniões e nos debates de um comité técnico permite-lhes criar uma reputação no foro das organizações de normalização. Além disso, esse pessoal pode influenciar directamente o processo. A participação no processo de normalização requer uma sensibilidade técnica apurada no que respeita

às normas propostas e ao seu contexto. Além disso, os participantes têm de estar preparados para, desde o início, fazer investimentos substanciais em tempo e energia para acompanhar as discussões internas sobre o objecto da futura norma. A orientação geralmente aceite é a de que a participação significativa em qualquer comité ou grupo de trabalho técnico exige aproximadamente um patamar de 20 % do tempo de uma pessoa.

3.2.3. *Opção política 2.B: Atribuir direitos de voto às organizações representantes das PME e dos agentes da sociedade civil no âmbito dos organismos de normalização europeus*

Conceder a um número muito limitado de organizações representativas direitos de voto sobre o trabalho técnico desenvolvido no âmbito do CEN teria uma incidência muito positiva na participação das PME e dos agentes da sociedade civil. Outras delegações com direito de voto teriam de tomar em consideração as opiniões expressas por delegados das PME e dos agentes da sociedade civil. Não foram identificados impactos negativos. Porém, a concessão de direitos de voto a organizações que não os organismos de normalização nacionais tem de ser negociada e acordada com os membros dos organismos de normalização europeus, pelo que a viabilidade desta opção é incerta. Além disso, poderá implicar o pagamento de uma taxa de filiação mais elevada, o que aumentaria os custos desta opção para as organizações representantes das PME e dos agentes da sociedade civil.

3.2.4. *Opção política 2.C: Reforçar a posição das organizações representantes das PME e dos agentes da sociedade civil dentro dos organismos de normalização europeus, prevendo a possibilidade de uma subvenção de funcionamento.*

O aspecto positivo desta opção é admitir a possibilidade de um apoio contínuo às organizações representantes das PME e dos agentes da sociedade civil, para que estas possam consolidar o seu papel no processo de normalização. Outro aspecto positivo é o de a concessão de subvenções de funcionamento constituir um poderoso incentivo para os organismos de normalização europeus encararem estas organizações como parceiros sólidos no processo de normalização e terem devidamente em conta os seus pareceres no quadro dos trabalhos técnicos referentes às normas europeias. Esta opção requer porém uma derrogação ao princípio da degressividade no acto de base para a concessão de subvenções. Além disso, esta opção exige que as verbas orçamentais actualmente dispersas por várias rubricas orçamentais sejam, pelo menos, mantidas pela autoridade orçamental. Não foram identificados impactos negativos.

**3.3. Problema 3: as «normas de fóruns e consórcios» não podem actualmente servir de referência no âmbito de contratos públicos relativos a TIC.**

3.3.1. *Opção política 3.0: Cenário de base*

Tal como acima descrito. Serve de referência para a avaliação das outras opções.

3.3.2. *Opção política 3.A: Relançar a aplicação dos mecanismos previstos na Decisão do Conselho 87/95/CEE no que se refere aos contratos públicos e à política*

A vantagem desta opção é não exigir alterações legislativas, evitando-se desta forma os correspondentes custos administrativos para o legislador da UE e os Estados

Membros. No entanto, transformar as normas de fóruns e consórcios em normas europeias significa custos, responsabilidades e encargos acrescidos para os organismos de normalização europeus. Uma parte substancial dos custos teriam de ser suportados pela Comissão. Além disso, os organismos de normalização europeus seriam responsáveis pela revisão periódica e a actualização das normas. Recorde-se ainda que as circunstâncias referidas no artigo 5.º, n.º 3, deixaram de corresponder à realidade tecnológica no mercado. Por conseguinte, esta possibilidade pode exigir uma interpretação muito lata do disposto na Decisão 87/95/CEE. Atendendo à falta de segurança jurídica, os seus efeitos no mercado interno, nas PME, nas autoridades públicas, nos consumidores e na inovação seriam mínimos. Não teria porém incidências orçamentais.

### 3.3.3. *Opção política 3.B: Permitir a referência de «Normas de fóruns e consórcios»*

A principal vantagem desta opção consiste em dotar a referência a normas de fóruns e consórcios seleccionadas para efeitos de contratação de uma base jurídica sólida, esperando-se que tal contribua para contrariar a tendência para a fragmentação do mercado e influenciar positivamente o mercado interno, sobretudo as empresas fornecedoras de bens ou serviços que observem as referidas normas de fóruns e consórcios. Esta opção teria um impacto positivo indirecto nas autoridades públicas, nas PME e nos consumidores, tendo em conta a proliferação de produtos electrónicos de alta tecnologia geradores de efeitos de rede.

Não obstante, estes impactos positivos poderão apresentar riscos. Um risco considerável é o de as normas de fóruns e consórcios poderem incluir tecnologias exclusivas, podendo um monopólio de facto relativo a uma determinada tecnologia resultar num monopólio de facto no mercado dos serviços e produtos assentes nessa tecnologia. Favorecer-se-ia desta forma o fornecedor único dessa tecnologia. Assim, seria necessário que as normas de fóruns e consórcios observassem, no mínimo, condições justas, razoáveis e não discriminatórias em matéria de direitos de propriedade intelectual, à semelhança dos organismos de normalização europeus, ou não cobrassem direitos de patente. Este seria um dos critérios pré-estabelecidos ou atributos<sup>3</sup> à luz dos quais a Comissão seleccionaria e avaliaria, com a assistência de uma «plataforma consultiva» constituída por um leque muito vasto de partes interessadas e sem fazer apelo a peritos externos remunerados para o efeito.

### 3.3.4. *Opção política 3.C: Conceder a fóruns e consórcios seleccionados o estatuto de entidade reconhecida ao abrigo da Directiva 98/34/CE.*

Os impactos desta opção dependem de um conjunto de factores externos, tais como o interesse de fóruns e consórcios seleccionados em serem reconhecidos, sujeitando-se a controlos respeitantes aos critérios de normalização da OMC. Os fóruns e consórcios poderão ter relutância em solicitar o reconhecimento devido aos custos adicionais de acreditação, sua renovação periódica (por exemplo, custos de auditoria interna) e aos custos relacionados com o cumprimento de exigências processuais, bem como a considerações relativas à sua «independência». Em caso de reconhecimento, os fóruns e consórcios deveriam respeitar determinados aspectos

---

<sup>3</sup> Ver lista dos eventuais atributos no ponto 2.1 do Livro Branco da Comissão «Modernização da normalização das TIC na UE — O caminho a seguir, COM (2009) 324 de 3.7.2009.

processuais da normalização susceptíveis de abrandar a elaboração de normas futuras. O reconhecimento de fóruns e consórcios privados levantaria alguns problemas de monta em matéria de governação e coordenação. Os fóruns e consórcios privados têm geralmente taxas de participação consideráveis, o que poderia desencorajar a participação das PME no processo de normalização e constituir um factor de discriminação. As PME teriam mais dificuldades em participar activamente em consórcios, mas menos problemas no caso de serem observadores passivos das actividades por eles desenvolvidas. Consequentemente, as empresas de maior dimensão são mais susceptíveis de beneficiar com uma participação activa nos trabalhos de normalização em causa. Em qualquer caso, esta opção exigiria um exame cuidadoso das garantias processuais proporcionadas pelos fóruns e consórcios, como parte do processo de selecção.

Esta opção implicaria custos suplementares para os fóruns e consórcios, sobretudo no que se refere à demonstração da observância dos critérios da OMC e, em especial, às exigências processuais e considerações respeitantes à sua «independência». Em caso de reconhecimento, os fóruns e consórcios teriam de respeitar os aspectos processuais da normalização formal e de cumprir as obrigações de um organismo reconhecido. Nenhum destes aspectos acrescenta valor ao conteúdo e à qualidade da norma. Além disso, seria necessário dispor de recursos adicionais provenientes do orçamento da UE, sendo razoável que as organizações que cumprissem todos os critérios pudessem beneficiar de uma contribuição financeira da UE.

#### **4. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES**

As opções políticas para os três domínios problemáticos são comparadas de acordo com os critérios de eficácia (ou seja, em que medida preenchem os objectivos específicos), eficiência (ou seja, com que custos) e coerência com outras políticas da UE. Nesta óptica, é proposta a selecção das seguintes opções:

- Combinação das opções 1.A (prazos da entrega de normas europeias) e 1.C (procedimentos simplificados e transparentes para a elaboração de normas harmonizadas e de outras normas europeias solicitadas pela Comissão);
- Opção política 2.C: Reforçar a posição das organizações representantes das PME e dos agentes da sociedade civil dentro dos organismos de normalização europeus, prevendo a possibilidade de uma subvenção de funcionamento.
- Opção política 3.B: Permitir a referência de «Normas de fóruns e consórcios»
-