

DNP CEN/CLC Guia 30:2016

Guia Europeu sobre Normas e Regulamentação Melhor regulamentação através do uso de normas voluntárias Guia para decisores políticos

Guide européen sur les Normes et Règlement
Mieux règlement par l'utilisation de normes volontaires
Lignes directrices pour décideurs politiques

European Guide on Standards and Regulation
Better regulation through the use of voluntary standards
Guidance for policy makers

ICS
01.040

APROVAÇÃO
Termo de Aprovação n.º 4/2016, de 2016-07-07

CORRESPONDÊNCIA
Versão portuguesa do CEN-CENELEC GUIDE 30
(Edição 1, 2015-06)

EDIÇÃO
2016-07-15

ELABORAÇÃO
IPQ

CÓDIGO DE PREÇO
X005

© IPQ reprodução proibida

Instituto Português da ualidade

Rua António Gião, 2
2829-513 CAPARICA PORTUGAL

Tel. + 351 212 948 100 Fax. + 351 212 948 101
E-mail: ipq@ipq.pt Internet: www.ipq.pt

(em branco)

Sumário	Página
Resumo Executivo	4
Introdução.....	5
1 As normas e a regulamentação: diferentes e complementares	7
1.1 Generalidades	7
1.2 O que é a regulamentação?	7
1.3 O que são as normas?.....	7
1.4 As diferenças entre normas e legislação	9
1.5 Harmonização com as regulamentações nacionais	9
2 Melhor regulamentação e mais inteligente	10
2.1 Generalidades	10
2.2 Compreender a relação entre normas e legislação	10
2.3 Melhor regulamentação/regulamentação inteligente	11
2.4 Quais são as vantagens do uso das normas como ferramenta para uma regulamentação inteligente/melhor?.....	11
3 Como é que as normas podem ajudar os decisores políticos?.....	12
3.1 Generalidades	12
3.2 Autorregulamentação	12
3.3 Co-regulamentação	14
4 O processo de elaboração de normas e elementos adicionais de apoio à regulamentação	16
Anexo A Glossário de Terminologia.....	19
Anexo B Lista das Abreviaturas	20

Resumo Executivo

Este guia apresenta uma introdução à utilização de normas baseadas no mercado para a implementação da legislação e políticas públicas (“regulamentação”) na União Europeia, na EFTA, nos seus Estados-membros e em outros países que seguem as regras do mercado único Europeu.

No contexto do mercado único Europeu, as Normas Europeias, definidas no Regulamento (UE) n.º 1025/2012, são ferramentas que permitem o comércio e promovem a competitividade das empresas e da indústria. As normas são desenvolvidas para e pelas partes interessadas através de processos formais geridos pelas Organizações Europeias de Normalização.

Além das vantagens que as normas têm para o mercado, a sua utilização pode igualmente apoiar a implementação da legislação e das políticas públicas, em especial, uma melhor regulamentação/ mais inteligente.

As normas são ferramentas voluntárias do mercado, enquanto a legislação é uma prerrogativa das autoridades públicas e é obrigatória na sua aplicação. A capacidade de resposta das normas às necessidades do mercado é, portanto, um fator crítico da sua eficácia enquanto apoio a uma melhor regulamentação: as autoridades públicas reconhecem que a aceitação alargada e utilização de normas podem satisfazer os seus objetivos políticos.

A utilização das normas na implementação da legislação e das políticas públicas pode ter um grande número de vantagens para os decisores políticos, incluindo:

- uma aceitação alargada pelo mercado;
- uma simplificação da legislação ou das políticas públicas;
- o apoio a tecnologias emergentes e a promoção de abordagens inovadoras, sem necessidade de alterar o enquadramento regulamentar;
- uma relação estreita com as normas internacionais, permitindo o acesso ao mercado internacional e dessa forma, a promoção da competitividade global da indústria Europeia.

Estas vantagens podem ser alcançadas quer através de uma co-regulamentação, em que a legislação reconhece o papel das normas (p. ex., a Nova Abordagem Europeia para a harmonização técnica), quer através de autorregulamentação, em que o mercado apresenta uma solução para as necessidades da política pública.

Este Guia CEN-CENELEC é um documento de referência não obrigatório. Todas as questões relativas a esta matéria deverão ser endereçadas diretamente ao CEN e ao CENELEC.

Introdução

Este guia é uma introdução à utilização das normas baseadas no mercado como um instrumento de política para uma melhor e mais inteligente regulamentação no âmbito da União Europeia e da composição mais alargada do CEN e do CENELEC. Destina-se, em primeiro lugar, às autoridades públicas¹⁾, aos decisores políticos²⁾ e aos representantes eleitos³⁾, aos níveis Europeu e nacional. Espera-se que também seja útil para as comunidades de desenvolvimento de normas na Europa (especialmente o CEN, o CENELEC, os seus membros e partes interessadas).

Na Europa, o Regulamento (UE) n.º 1025/2012 define o enquadramento legal da normalização europeia⁴⁾. Este Regulamento reconhece três Organizações Europeias de Normalização⁵⁾ – o CEN, o CENELEC e o ETSI⁶⁾ – e os organismos nacionais de normalização⁷⁾. Estes organismos produzem Normas Europeias⁸⁾ para satisfazer as necessidades dos atores do mercado, para beneficiar o mercado único e para apoiar a competitividade da indústria e das empresas Europeias. Além disso, as normas podem ser utilizadas para apoiar a implementação da legislação e das políticas públicas⁹⁾.

O CEN e o CENELEC, como organizações independentes e não lucrativas, têm um catálogo de cerca de 19.000 normas europeias, das quais cerca de 20% são definidas pela União Europeia como “normas harmonizadas”¹⁰⁾. A utilização da maioria destas normas harmonizadas conduz a uma presunção de conformidade com os requisitos da legislação da UE (ver 3.3, Co-regulamentação).

A utilização de normas é já um instrumento importante para uma melhor regulamentação na União Europeia e nos seus Estados-membros. A sua utilização reforçada para apoiar a implementação da legislação e das políticas públicas tem o potencial de promover a realização das metas políticas de uma forma mais eficiente e efetiva, de simplificar a legislação, de assegurar a aceitação por parte das partes interessadas, de promover abordagens inovadoras e de reduzir as barreiras ao comércio.

As normas são documentos de utilização voluntária, desenvolvidos com base em consenso entre todas as partes interessadas e fornecidos pelas organizações de normalização. Para efeitos do presente guia, considera-se a regulamentação¹¹⁾ num sentido lato, cobrindo tanto a legislação como a política de regulamentação das autoridades públicas.

Enquanto introdução prática à utilização das normas voluntárias para apoio à implementação da legislação e das políticas públicas, este guia pretende:

- descrever o papel das normas voluntárias face à legislação e à política das autoridades públicas;
- clarificar as vantagens da utilização das normas voluntárias para apoiar a implementação da legislação e das políticas públicas e as formas como este objetivo pode ser alcançado;
- dar exemplos concretos da forma como as normas complementam a legislação e as políticas públicas;

¹⁾ Ver Glossário, Anexo A, para mais informações.

²⁾ Ver Glossário, Anexo A, para mais informações.

³⁾ Ver Glossário, Anexo A, para mais informações.

⁴⁾ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/standardisation-policy/general-framework/index_en.htm#h2-1

⁵⁾ Termo definido pelo Regulamento n.º 1025/2012.

⁶⁾ O CENELEC é responsável pela normalização eletrotécnica, o ETSI pela normalização nas telecomunicações e o CEN por todas as outras áreas técnicas.

⁷⁾ Termo definido pelo Regulamento n.º 1025/2012.

⁸⁾ Termo definido pelo Regulamento n.º 1025/2012. Uma proporção considerável destas normas europeias é idêntica às, ou é baseada nas, normas internacionais e pode, portanto, permitir acesso aos mercados internacionais.

⁹⁾ Ver Glossário, Anexo A, para mais informações.

¹⁰⁾ Termo definido pelo Regulamento n.º 1025/2012.

¹¹⁾ Ver Glossário, Anexo A, para mais informações.

DNP
CEN/CLC Guia 30
2016

p. 6 de 20

- explicar os processos de desenvolvimento das normas em que as normas apoiam a conformidade com a legislação e as políticas públicas, além da sua função relativa ao mercado.

1 As normas e a regulamentação: diferentes e complementares

1.1 Generalidades

As normas não prevalecem sobre os requisitos da legislação; em quaisquer casos os requisitos legais estabelecidos pelas autoridades públicas prevalecem sempre sobre as normas voluntárias.

1.2 O que é a regulamentação?

A regulamentação é a forma através da qual as autoridades públicas procuram orientar ou controlar os comportamentos. As autoridades públicas dispõem de um conjunto de formas para satisfazerem os objetivos políticos e têm à sua disposição diferentes tipos de instrumentos de regulamentação. Estes instrumentos de regulamentação incluem a legislação e outras ferramentas que podem apoiar a implementação de políticas, tais como os instrumentos baseados no mercado que envolvem diretamente a participação das partes interessadas (abordagens de autorregulamentação e co-regulamentação).

Neste guia, o termo “regulamentação” compreende tanto a legislação como outras ações políticas. Não se restringe ao ato legislativo específico da União Europeia com o mesmo nome (“regulamento”).

A legislação determina o que as pessoas e as empresas devem fazer, ou não devem fazer, e é normalmente secundada por medidas de obrigatoriedade de cumprimento e pela possibilidade de sanções.

Na União Europeia, a legislação é proposta pela Comissão Europeia e é aprovada pelos legisladores do Conselho da União Europeia e do Parlamento Europeu (no quadro do processo legislativo ordinário). O cumprimento da legislação é obrigatório e é acompanhado por mecanismos de imposição e possíveis sanções quando os requisitos não são observados.

Consoante o tipo de legislação Europeia, poderá ser necessário ou não um ato legislativo nacional pelos Estados-membros. Por exemplo, as diretivas europeias são implementadas pelos Estados-membros normalmente através de legislação nacional; os regulamentos europeus são diretamente aplicáveis sem necessidade de legislação de aplicação.

1.3 O que são as normas?

As normas são, em essência, uma forma acordada de realização de um objetivo definido. As normas poderão assumir várias formas, incluindo especificações para os produtos, sistemas e serviços, métodos de ensaio, terminologia e definições, obrigações de informação, interfaces e processos¹²⁾. As normas baseiam-se no desempenho, sempre que possível.

As normas são desenvolvidas principalmente para satisfazerem as necessidades de boas práticas da indústria, empresas e outras partes interessadas¹³⁾ e para encorajar a sua aceitação numa economia mais alargada. A utilização das normas pelos atores do mercado pode, além disso, apoiar a implementação da política das autoridades públicas e da legislação e ajudar as partes interessadas a cumprir a legislação; cerca de 20% das normas europeias desempenham esta função complementar.

Este guia refere-se especificamente às normas adotadas pelo CEN e pelo CENELEC (Normas Europeias) e aos seus membros, respetivamente, os organismos nacionais de normalização e os comités nacionais,

¹²⁾ O termo "norma" é definido na EN 45020:2006: *Standardization and related activities – General vocabulary (ISO/IEC Guide 2:2004)* como um “documento, estabelecido por consenso e aprovado por um organismo reconhecido, que apresenta, para utilização comum e repetida, regras, orientações ou características para as atividades ou para os seus resultados, com vista à obtenção de um nível de excelência num determinado contexto.”

¹³⁾ A indústria inclui as PME, as autoridades públicas, os sindicatos, os organismos académicos e de investigação, as organizações de ensaio, certificação e acreditação, as partes interessadas na proteção do ambiente, etc.

DNP

CEN/CLC Guia 30

2016

p. 8 de 20

sublinhando-se que uma proporção considerável destas normas provém dos organismos internacionais de normalização ISO¹⁴⁾ e IEC¹⁵⁾, através de acordos de cooperação de longa duração.

O CEN, O CENELEC e os seus membros asseguram que os processos de desenvolvimento das normas respondem aos requisitos do Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio (Acordo OTC) da Organização Mundial do Comércio (OMC)¹⁶⁾. O CEN e o CENELEC fornecem o enquadramento para que os especialistas técnicos desenvolvam as normas¹⁷⁾. As normas são acordadas com base num consenso¹⁸⁾ das partes interessadas que participam no seu desenvolvimento; as disposições das normas estão sujeitas a consulta pública e aberta e são regularmente revistas para assegurar que o seu conteúdo permanece atualizado.

As normas europeias são implementadas como normas nacionais¹⁹⁾ em cada um dos 33 membros do CEN e do CENELEC e as normas nacionais divergentes devem ser anuladas. Isto significa que existe uma única norma para o acesso aos mercados de toda a União Europeia, e mesmo a outros mercados, o que constitui o principal valor das normas para as empresas. As organizações europeias de normalização detêm os direitos de autor das normas europeias. Os membros do CEN e do CENELEC são responsáveis pela publicação das normas europeias e as receitas com os direitos de autor e as vendas das normas são utilizadas para financiar o sistema europeu de normalização.

As normas são voluntárias no sentido em que não há uma obrigação de cumprimento, de implementação ou de participação no desenvolvimento das mesmas; elas são apenas instrumentos que podem ajudar os atores do mercado a:

- tornar mais fácil o comércio internacional, em particular através da redução das barreiras técnicas;
- apoiar a abertura dos mercados, por exemplo, às tecnologias emergentes;
- assegurar a qualidade e a segurança dos produtos e serviços;
- aumentar a proteção e a confiança dos consumidores e da sociedade em geral;
- alcançar a compatibilidade entre produtos e/ou componentes;
- tornar mais fácil a inovação e o desenvolvimento da tecnologia através de uma base tecnológica estável e dotada de interoperabilidade;
- permitir um melhor desempenho das empresas, através de uma melhoria dos processos e do estabelecimento de princípios de orientação;
- determinar os requisitos contratuais e dos concursos públicos;
- reduzir os custos, eliminar os desperdícios e melhorar a eficiência;
- minimizar os riscos de responsabilidade;
- proteger o ambiente e
- apoiar a implementação da legislação e da política governamental.

¹⁴⁾ *International Organization for Standardization [Organização Internacional de Normalização]*, www.iso.org

¹⁵⁾ *International Electrotechnical Commission [Comissão Eletrotécnica Internacional]* www.iec.ch

¹⁶⁾ http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm; estes requisitos constam do Anexo 3 do Acordo e são complementados pela decisão do Comité do Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio da OMC relativamente aos princípios para o desenvolvimento de normas internacionais, a saber: transparência, abertura, imparcialidade, consenso, eficiência, relevância, coerência e consideração das preocupações dos países em vias de desenvolvimento.

¹⁷⁾ Ver Glossário, Anexo A, para mais informações.

¹⁸⁾ O consenso é definido pelo Guia ISO/IEC 2:2004 como “um acordo geral, caracterizado pela ausência de oposição sistemática a questões essenciais por parte de qualquer parte importante dos interesses em causa e por um processo que envolve procurar ter em conta as opiniões de todas as partes interessadas e reconciliar todos os argumentos em conflito.”

¹⁹⁾ Termo definido no Regulamento n.º 1025/2012.

1.4 As diferenças entre normas e legislação

O Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio (Acordo OTC) da Organização Mundial do Comércio (OMC) distingue claramente as normas das “regulamentações técnicas” (um tipo de legislação²⁰⁾) nas definições do seu Anexo 1: as normas são voluntárias na sua aplicação, ao passo que as regulamentações técnicas são obrigatórias. Esta diferença essencial também é reconhecida pela União Europeia. Por exemplo, o primeiro considerando do Regulamento n.º 1025/2012 afirma o seguinte: “O principal objetivo da normalização é a definição voluntária de especificações técnicas ou da qualidade”.

Só em casos raros, a legislação torna obrigatória a utilização das normas.

O Quadro 1 compara as características-chave das normas com as da legislação.

Quadro 1 – Características das normas e legislação

Legislação	Normas
Obrigatória	Voluntárias
Criada pelo legislador	Desenvolvidas pelas partes interessadas através de processos dos organismos de normalização privados
Consulta dependente da política das autoridades públicas	Consulta pública totalmente aberta e transparente
Decidida pelo legislador	Baseadas no consenso das partes interessadas
Revista quando o legislador assim o decide	Consideradas para revisão de 5 em 5 anos, pelo menos
Requisitos determinados pelo legislador	Fornecem soluções de ponta
Em relação à Nova Abordagem/Novo Quadro Legislativo:	
Estabelece requisitos essenciais de nível elevado	Fornecem os meios técnicos para cumprimento dos requisitos essenciais da legislação

1.5 Harmonização com as regulamentações nacionais

Em alguns casos, a legislação nacional poderá não ser necessariamente compatível com as disposições de uma norma europeia em desenvolvimento. Os comités técnicos do CEN e CENELEC geralmente conseguem conciliar, com sucesso, a norma com essa legislação nacional. No entanto, se isto não é possível, a norma europeia poderá incluir informação sobre a incompatibilidade com a legislação nacional através de um anexo informativo, facto que é conhecido por desvio-A.

²⁰⁾ Uma regulamentação técnica é um tipo específico de legislação, definido como um “Documento que estabelece as características de um produto ou os processos a ele referentes e os métodos de produção, incluindo as disposições administrativas aplicáveis, e que é obrigatório”. (Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio, Anexo 1).

2 Melhor regulamentação e mais inteligente

2.1 Generalidades

Apesar de o objetivo primário da utilização das normas ser diferente do da legislação e das políticas públicas, a utilização das normas pode desempenhar uma função muito útil no apoio à implementação das iniciativas das autoridades públicas. Esta perspetiva encontra-se consagrada no Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio (Acordo OTC) da OMC, que estabelece que de os membros da OMC deverão utilizar as normas internacionais como a base das suas regulamentações técnicas, sempre que tal seja possível. O Regulamento n.º 1025/2012 reconhece, para o Mercado Único Europeu, que as normas internacionais são desenvolvidas pelos organismos internacionais de normalização ISO, IEC e ITU²¹⁾.

De igual forma, o método de “referência às normas” da UN ECE (Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa) determina que as autoridades públicas, quando criam legislação, deverão utilizar tanto quanto possível as normas internacionais e devem fazê-lo de uma forma tal que as normas continuem a ser voluntárias.

A Nova Abordagem Europeia/O Novo Quadro Legislativo, sobre o qual assenta uma grande parte do Mercado Único Europeu, é um exemplo da forma como as normas e a legislação se articulam perfeitamente umas com as outras (para mais pormenores, ver a secção 3.3, Co-regulamentação).

2.2 Compreender a relação entre normas e legislação

Tanto o documento da Comissão Europeia “Métodos para referenciar as normas na legislação, com particular ênfase na legislação europeia”²²⁾ como o Guia ISO-IEC “Usar e referenciar as normas ISO e IEC para apoiar a política pública”²³⁾ analisam as diferentes formas de usar as normas para apoiar a implementação da legislação.

Estas formas incluem fazer uma referência indireta a uma norma na legislação, tal como na Nova Abordagem Europeia/Novo Quadro Legislativo (ver 3.3, Co-regulamentação), ou incorporar diretamente uma norma, ou partes de uma norma, num texto legislativo.

O método de referência indireta permite ao legislador apoiar-se na flexibilidade do enquadramento voluntário de normalização. As normas serão atualizadas quando necessário, respondendo às necessidades do mercado e sem necessidade de alterar a legislação. Isto oferece a vantagem de se manter a separação entre as normas voluntárias e a legislação obrigatória, ao mesmo tempo que há uma abertura à inovação. Por esta razão, a referência indireta às normas é fortemente recomendada pelo CEN e pelo CENELEC.

É importante notar que a incorporação pelas autoridades públicas das disposições de uma norma num texto legislativo pode potencialmente implicar uma violação dos direitos de autor do CEN e do CENELEC. Mais informações podem ser encontradas nos guias pertinentes do CEN-CENELEC, como o Guia 8 – Orientações CEN-CENELEC para a Implementação de uma Política Comum dos DPI [direitos de propriedade intelectual] sobre as Patentes e o Guia 10 – Política sobre a disseminação, venda e direitos de autor das publicações CEN-CENELEC.

²¹⁾ *International Telecommunication Union [União Internacional das Telecomunicações], www.itu.int/*

²²⁾ *http://ec.europa.eu/enterprise/policies/european-standards/files/library/enterprise-guides/doc/guide_standards_en.pdf*

²³⁾ *<http://www.iso.org/iso/PUB100358.pdf>. Ver também o site complementar: www.iso.org/policy*

2.3 Melhor regulamentação/regulamentação inteligente

Nos últimos 25 anos, tem-se assistido a uma aproximação por parte das autoridades públicas europeias de uma doutrina de “melhor regulamentação”. Em geral, considera-se “melhor regulamentação” aquela que obedece aos processos mais eficientes e eficazes de concretização das políticas, procurando minimizar a carga administrativa que recai sobre as empresas e tornar a aplicação da lei mais fácil.

A Comissão Europeia concebeu a sua política de melhor regulamentação em termos de “regulamentação inteligente”²⁴⁾. Este conceito procura assegurar que a regulamentação:

- impõe a menor carga administrativa possível às empresas, especialmente às PME;
- é adequada para o fim a que se destina;
- foi objeto de uma avaliação de impacto rigorosa;
- foi sujeita a um exame com vista a uma simplificação;
- é avaliada periodicamente e alterada/anulada, se necessário.

As normas podem ser utilizadas como ferramentas para apoiar uma regulamentação inteligente/uma melhor regulamentação enquanto parte de abordagens de autorregulamentação ou de co-regulamentação (mais pormenores na secção 3). Este aspeto é reconhecido nos documentos sobre a política de regulamentação das autoridades públicas. Por exemplo, as orientações da Comissão Europeia sobre a avaliação de impacto (SEC (2009) 92) estabelecem que a autorregulamentação e a co-regulamentação e a utilização das normas europeias e internacionais deverão ser incluídas no leque de opções políticas com vista à identificação da melhor forma de cumprir um objetivo político.

Políticas semelhantes foram desenvolvidas pelos Estados-membros da UE. No Reino Unido, por exemplo, o Manual (2013) de Enquadramento de uma Melhor Regulamentação do *Department of Business, Innovation and Skills* [Departamento de Negócios, Inovação e Competências] estabelece o seguinte princípio: “O Governo só pode regulamentar para alcançar os seus objetivos políticos depois de... ter sido demonstrado que resultados satisfatórios não podem ser alcançados através de abordagens alternativas, de autorregulamentação ou abordagens não regulamentares.” Em França, o Conselho de Estado realizou em 2013 um estudo sobre o direito flexível (“*soft law*” ou “*droit souple*”) que reconhece a utilização das abordagens do direito flexível, para alcançar objetivos políticos, quando estes instrumentos de direito flexível conseguem demonstrar a necessária legitimidade, utilidade e eficiência.

2.4 Quais são as vantagens do uso das normas como ferramenta para uma regulamentação inteligente/melhor?

As normas CEN e CENELEC podem oferecer muitas vantagens aos decisores políticos como suporte da legislação e das políticas públicas:

- As normas europeias são desenvolvidas com base num consenso pan-europeu e implementadas de forma idêntica e simultaneamente em toda a Europa, o que significa que gozam de uma aceitação alargada no mercado. Isto assegura que a legislação e a políticas públicas, apoiadas na utilização das normas, gozam de um alto nível de aceitação pelas partes interessadas, podem minimizar os encargos sobre a indústria e reduzir o custo da conformidade.

²⁴⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/index_en.htm

- As normas podem originar uma simplificação da legislação, uma vez que a intervenção governamental é limitada ao estabelecimento dos objetivos políticos de alto nível e as normas comportam as soluções que podem ser utilizadas para satisfazer estes objetivos.
- O custo do desenvolvimento das normas é suportado pelos atores do mercado e as autoridades públicas não necessitam de estabelecer todos os pormenores na legislação.
- As normas são regularmente atualizadas e podem, portanto, satisfazer as necessidades das tecnologias emergentes e promover abordagens inovadoras, sem que haja necessidade de alterar o quadro regulamentar.
- A aceitação alargada das normas a nível geográfico (europeias/internacionais) facilita o acesso ao mercado e a sua utilização pode promover a competitividade da indústria europeia em todo o mundo²⁵⁾.
- Fazer com que as normas apoiem a implementação da legislação e das políticas públicas é um meio simples à disposição das autoridades públicas para cumprir as obrigações do Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio (Acordo OTC) da OMC (Organização Mundial do Comércio).

3 Como é que as normas podem ajudar os decisores políticos?

3.1 Generalidades

Como um dos instrumentos à disposição das autoridades públicas, a utilização das normas poderá apoiar a implementação da legislação ou ajudar a atingir os resultados políticos esperados. A abordagem das normas assumida pelas autoridades públicas, tanto a nível nacional como a nível europeu, poderá tomar a forma tanto de autorregulamentação como de co-regulamentação, consoante os objetivos políticos específicos e o contexto em causa. As duas abordagens são consideradas neste documento.

3.2 Autorregulamentação

O Acordo Interinstitucional da União Europeia sobre “Legislar melhor” de 2003 considera que a autorregulamentação consiste “na possibilidade de os operadores económicos, os parceiros sociais, as organizações não-governamentais ou as associações adotarem entre si e para si orientações comuns a nível europeu”²⁶⁾.

A autorregulamentação é um instrumento utilizado quando a autoridade pública procura implementar políticas sem criar nova legislação.

A abordagem de autorregulamentação envolve habitualmente um grupo de partes interessadas, normalmente as empresas, que concordam em satisfazer um certo número de normas voluntárias para regular o seu comportamento. O grupo é responsável por assegurar que o seu comportamento satisfaz os requisitos das normas. A autoridade pública relevante poderá aceitar que esta ação vai ao encontro dos objetivos políticos, na medida em que o acordo voluntário para utilizar a norma é reconhecido como uma alternativa válida a um ato legislativo (muitas vezes descrito como uma “alternativa à regulamentação”). Ver exemplos dos Países Baixos sobre o trabalho temporário e do Reino Unido sobre a biodiversidade.

²⁵⁾ *É de uma importância capital que as normas europeias sejam tanto quanto possível semelhantes às normas internacionais para retirar as melhores vantagens desta oportunidade de acesso ao mercado.*

²⁶⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32003Q1231(01))

NEN 4400 Empresas de trabalho temporário e (sub) contratantes

Nos Países Baixos, as agências de emprego acordaram numa norma nacional para a sua atividade operacional, a norma NEN 4400. As empresas que empregam pessoal utilizando as agências de emprego certificadas segundo esta norma são consideradas como cumpridoras das regras laborais e fiscais.

BS 42020:2013 Biodiversidade – Código de prática para o planeamento e o desenvolvimento

A norma inglesa permite às organizações satisfazerem os requisitos de planeamento e de desenvolvimento estabelecidos pelo governo em resposta à Estratégia Europeia sobre Biodiversidade assim como às metas das Nações Unidas sobre os objetivos (Aichi). A norma inglesa inclui recomendações e orientações para assegurar que as ações e decisões tomadas em cada fase do processo de planeamento são baseadas em dados ecológicos suficientes e apropriados. Isto permite uma melhor integração da biodiversidade em todos os estádios dos processos de planeamento, conceção e desenvolvimento.

As autoridades públicas podem encorajar o desenvolvimento de uma nova norma, por exemplo, quando a Comissão Europeia emite um pedido de normalização²⁷⁾ (antigamente conhecido por “mandato”) – ver o exemplo sobre as normas relativas à acessibilidade. Em alternativa, as autoridades públicas poderão apoiar-se nas normas existentes ou trabalhar com a indústria ou outras partes interessadas para desenvolver um código de prática. Nalguns casos, as autoridades públicas poderão financiar o desenvolvimento de normas/códigos que serão utilizados como apoio à implementação das políticas.

EN 301549:2015 Requisitos de acessibilidade apropriados aos concursos públicos de produtos e serviços TIC (Tecnologias de Informação e Comunicação), na Europa.

Esta norma foi desenvolvida com base no mandato de normalização da Comissão Europeia dirigido ao CEN, CENELEC e ETSI para apoiar os requisitos europeus de acessibilidade nos concursos públicos de produtos e serviços no domínio TIC (M/376). A Comissão Europeia emitiu um mandato dirigido às OEN (Organizações Europeias de Normalização) para apoiar as políticas da UE em favor da e-acessibilidade, visto não existir uma legislação europeia nesta área.

A norma europeia destina-se em especial a ser utilizada pelas autoridades públicas e outros organismos do setor público durante os concursos públicos para assegurar que os “sites” da internet, o “software” e os dispositivos digitais são mais acessíveis. Ela é reforçada por uma sequência de três outros Relatórios Técnicos que fornecem orientações e apoio à aplicação da norma.

As autoridades públicas podem encorajar a aplicação desta abordagem, promovendo a sua utilização como uma alternativa à intervenção de regulamentação. Ver o exemplo do Reino Unido sobre os questionários de pré-qualificação para os concursos públicos no setor da construção.

²⁷⁾ Os pedidos de normalização são emitidos ao abrigo do artigo 10 do Regulamento n.º 1025/2012. Importa sublinhar que os pedidos de normalização da Comissão Europeia não são exclusivos das abordagens de autorregulamentação e, na verdade, são mais comuns nas abordagens de co-regulamentação. Os pedidos de normalização devem ser pertinentes para as necessidades do mercado e devem ser aceites por uma ou mais organizações europeias de normalização, antes do início dos trabalhos de desenvolvimento das normas.

PAS 91:2013 Questionários de pré-qualificação no setor da construção

Este PAS (norma de produto, nacional, patrocinada e desenvolvida pelo processo acelerado) da BSI, o organismo de normalização do Reino Unido, facilita a participação das empresas na fase de pré-qualificação para os concursos públicos de construção. Este PAS estabelece uma linguagem comum e uma estrutura uniforme para a pré-qualificação, simplificando assim o processo para a indústria e aumentando a confiança dos candidatos de que estão a concorrer corretamente ao processo de pré-qualificação.

O desenvolvimento do PAS 91 foi impulsionado pelo Department of Business, Innovation and Skills [Departamento de Negócios, Inovação e Competências] do Reino Unido. Ele responde à política pública na medida em que apoia a competitividade das empresas através da minimização dos custos de conformidade, encorajando a participação das PME nos contratos públicos.

3.3 Co-regulamentação

O Acordo Interinstitucional da UE “Legislar melhor” define a co-regulamentação como “o mecanismo pelo qual um ato legislativo comunitário atribui a realização dos objetivos definidos pela autoridade legislativa às partes reconhecidas nesse campo (nomeadamente, os operadores económicos, os parceiros sociais, as organizações não-governamentais ou as associações)”²⁸⁾.

A co-regulamentação envolve uma relação mais estreita do que a abordagem de autorregulamentação entre, por um lado, a indústria e outras partes interessadas e, por outro, as autoridades públicas. A co-regulamentação envolve as autoridades públicas que estabelecem o enquadramento regulamentar através da legislação e as organizações de normalização que reúnem as partes interessadas que criam e propõem as normas, normas estas que, além de desempenharem a sua função no mercado, podem de forma explícita apoiar a referida legislação.

A co-regulamentação não significa que as normas são utilizadas como parte da legislação ou que os organismos de normalização podem criar legislação; trata-se antes de uma parceria entre as autoridades públicas e as partes interessadas, em que cada parte desenvolve uma parcela da solução com vista à consecução do objetivo político.

A abordagem de co-regulamentação tem sido utilizada sobretudo no âmbito da Nova Abordagem Europeia para a harmonização técnica; mais de 4.000 normas europeias são utilizadas para apoiar a implementação da legislação. Há cerca de 25 atos legislativos da União Europeia que seguem a Nova Abordagem/Novo Quadro Legislativo. Estes atos incluem diretivas sobre segurança de máquinas e brinquedos, equipamento elétrico de baixa tensão, aparelhos a gás, elevadores e embarcações de recreio, instrumentos de medida e instrumentos de pesagem de funcionamento não-automático. Ver o exemplo da Diretiva sobre a Compatibilidade Eletromagnética.

A Diretiva Europeia 2004/108/CE sobre a compatibilidade eletromagnética impõe a todos os produtos no âmbito desta legislação que satisfaçam os requisitos essenciais do seu Anexo 1. Quando o equipamento satisfaz os requisitos das normas europeias harmonizadas, cujas referências foram publicadas no Jornal Oficial da União Europeia, há uma presunção de que satisfaz também os referidos requisitos essenciais da Diretiva, tal como cobertos pela referida norma. As referências às normas harmonizadas, que são mais do que 150, foram publicadas no Jornal Oficial ao abrigo desta Diretiva.

²⁸⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32003Q1231\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32003Q1231(01))

A Nova Abordagem e, agora, o Novo Quadro Legislativo é um modelo de co-regulamentação introduzido na União Europeia em 1985 que é utilizado para harmonizar a legislação técnica sobre os produtos na Europa (esta legislação apresenta-se habitualmente sob a forma de Diretivas mas, com a nova política europeia, há um número crescente de Regulamentos da União Europeia). Esta abordagem é, desde então, o pilar da criação e do funcionamento bem-sucedido do Mercado Único Europeu para produtos.

As orientações sobre a Nova Abordagem/Novo Quadro Legislativo são fornecidos no “Guia Azul” da Comissão Europeia sobre a implementação das regras da UE em matéria de produtos, que data de 2014²⁹. Em resumo, esta abordagem envolve o legislador da União Europeia no estabelecimento dos requisitos de alto nível (“os requisitos essenciais”) que as empresas devem satisfazer se pretendem colocar produtos no mercado. A forma precisa de como preencher estes requisitos é da responsabilidade de quem distribui os produtos no mercado. As Organizações Europeias de Normalização desenvolveram normas, na sequência de um pedido de normalização da Comissão Europeia, que fornecem uma expressão técnica a estes requisitos essenciais e que são conhecidas como “normas harmonizadas”. Após a sua notificação à Comissão Europeia e a subsequente publicação das referências das normas harmonizadas no Jornal Oficial da União Europeia, a conformidade com estas normas fornece então uma presunção de conformidade com os requisitos aplicáveis da legislação.

Isto significa que a conformidade com as normas continua a ser voluntária, embora a utilização das normas harmonizadas para se obter a presunção de conformidade possa ser a forma mais fácil, mais rápida e mais económica de cumprir os requisitos legais.

A abordagem de co-regulamentação pode assumir várias formas, e em alguns casos pode ser muito semelhante à abordagem de autorregulamentação. No entanto, um modelo de co-regulamentação envolve sempre uma ação legislativa por parte das autoridades públicas. Ver os exemplos da Diretiva relativa à Segurança Geral dos Produtos e a Diretiva-Quadro relativa à Água.

Há uma série de diretivas que utilizam as normas como um instrumento para a conformidade, mesmo se estas não respeitam de uma forma estrita a Nova Abordagem. Um destes exemplos é a Diretiva relativa à Segurança Geral dos Produtos, Diretiva 2001/95/CE (está em preparação uma alteração a esta Diretiva), em que a conformidade com as normas harmonizadas pode constituir uma presunção de conformidade com os requisitos gerais de segurança da legislação, expressos através dos requisitos de uma Decisão específica da Comissão.

Um outro exemplo é a Diretiva-Quadro relativa à Água da UE (Diretiva 2000/60/CE), que estabelece um enquadramento para a proteção das águas doces superficiais, águas de transição, águas costeiras e águas subterrâneas. Esta Diretiva inclui no Anexo V métodos para amostragem e análise, baseados em referências específicas a certas normas existentes ou às “normas CEN/ISO pertinentes quando desenvolvidas” ou a “quaisquer outras normas CEN/ISO pertinentes”. O desenvolvimento de algumas destas normas veio no seguimento de mandatos da Comissão Europeia dirigidos ao CEN.

Também há muitos exemplos de co-regulamentação dos Estados-membros da União Europeia, em que a legislação faz referência à utilização de normas, que continuam a ser voluntárias. Este é o caso dos decretos franceses sobre os *barbecues* que utilizam combustíveis sólidos e sobre equipamento para espaços de jogo e

²⁹⁾ Este documento encontra-se na página seguinte:

<http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/4942/attachments/1/translations/en/renditions/native>

recreio, que estabelecem que a conformidade com as normas relevantes (cujas referências foram publicadas no Jornal Oficial francês) cumprirá os requisitos da legislação.

A co-regulamentação nos Estados-membros

Na República Checa, a conformidade com certas normas (referências publicadas pela organização nacional de normalização, UNMZ) conduz ao reconhecimento de que foram satisfeitos os requisitos das portarias governamentais, por exemplo, em relação a produtos para a construção não-harmonizados.

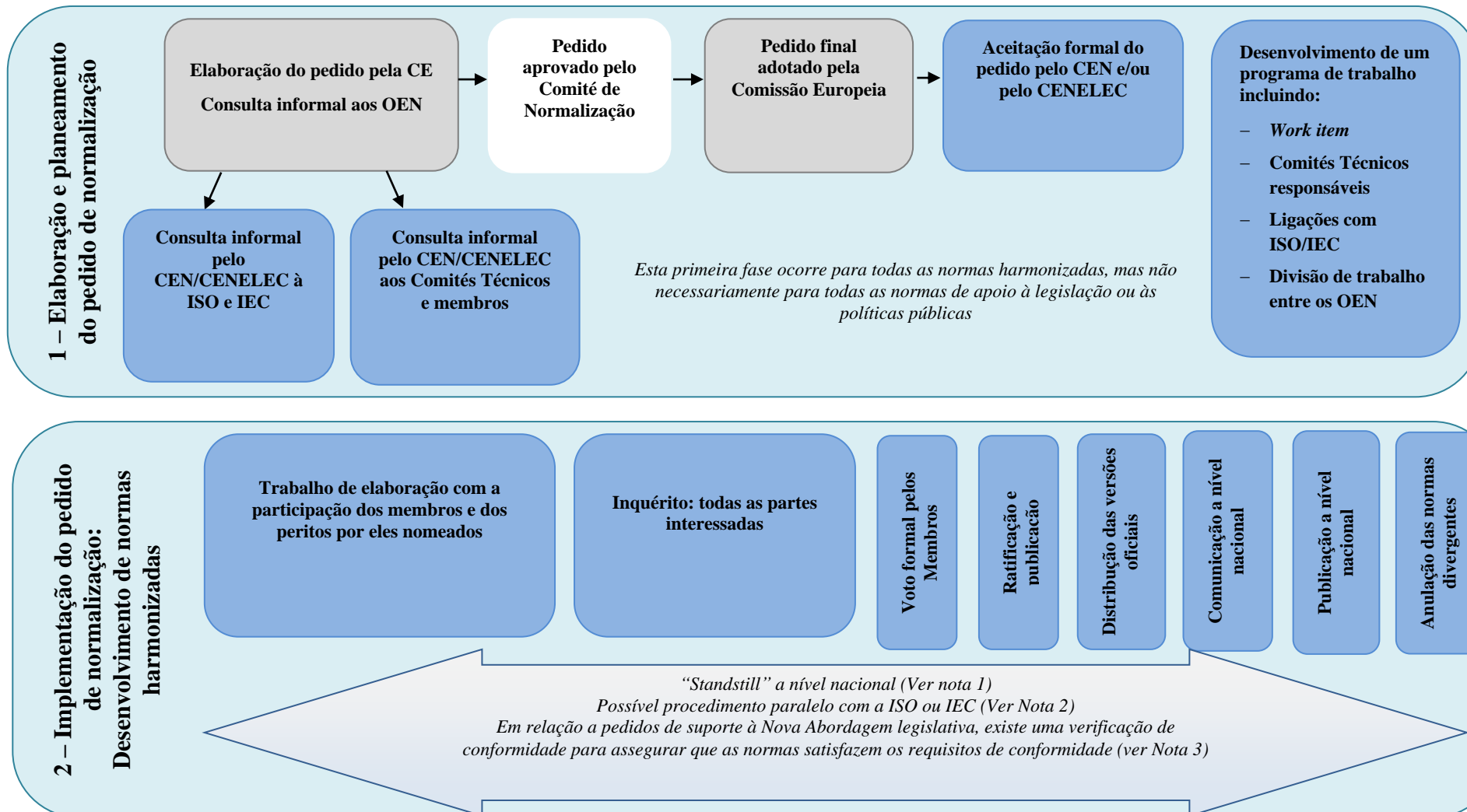
Em Itália, muitas atividades das empresas foram regulamentadas pelas associações profissionais (p. ex., associações de advogados e médicos). Para as profissões que não dispõem de tais associações (p. ex., os fotógrafos ou os profissionais da tradução ou interpretação), a Lei 4/2013 “promove a autorregulamentação voluntária e a qualificação das pessoas que desempenham tais atividades, como uma forma de conformidade com as normas técnicas UNI, incluindo a adoção a nível nacional das normas ISO e EN”. Isto significa que a lei reconhece que os requisitos, especialidades, operações e comunicações aos utilizadores finais, que foram identificados nas normas técnicas UNI, representam os princípios e critérios gerais nesta forma de co-regulamentação.

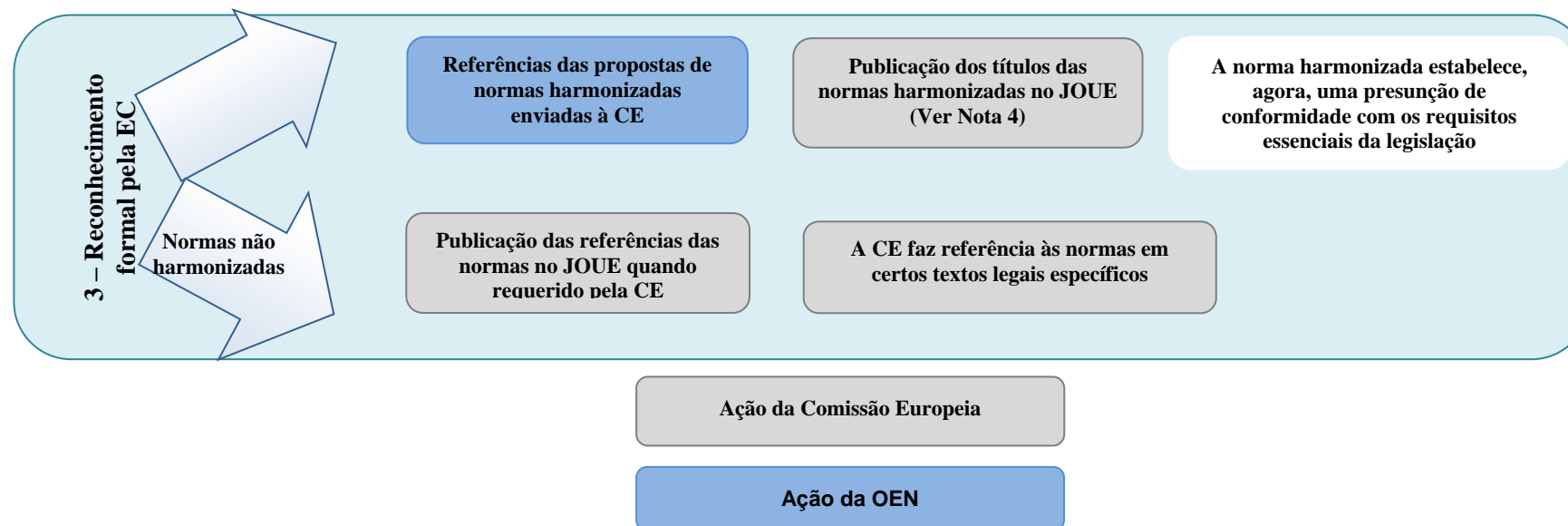
4 O processo de elaboração de normas e elementos adicionais de apoio à regulamentação

As normas europeias do CEN e do CENELEC obedecem a processos de desenvolvimento bem estabelecidos que são continuamente atualizados para satisfazer as necessidades dos atores do mercado. As normas europeias que poderão ser utilizadas para apoiar a implementação da legislação e das políticas públicas seguem os mesmos processos de desenvolvimento; não há qualquer distinção a este respeito no âmbito do CEN e do CENELEC.

No entanto, quando as normas são utilizadas para a implementação da legislação e política, há elementos adicionais a tomar em consideração no seu desenvolvimento, por exemplo, o pedido de normalização (“mandato”) que provém da Comissão Europeia. Os três mapas abaixo refletem estes processos e mostram que:

- a Comissão Europeia (“CE” nos mapas dos processos abaixo) prepara o pedido de normalização e consulta as organizações europeias de normalização (“OEN”) e outras partes interessadas;
- o CEN e o CENELEC desenvolvem normas em resposta ao pedido da Comissão;
- a Comissão procede de seguida ao reconhecimento das normas através da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia (“JOUE”), depois de uma verificação da sua conformidade.





Nota 1: *Standstill* (congelamento): logo que começam os trabalhos a nível europeu, há um acordo entre os membros do CEN e do CENELEC para não desenvolverem ou publicarem, no domínio em questão, uma nova norma nacional ou uma norma revista que possa prejudicar os trabalhos a nível europeu. Este *standstill* é obrigatório em relação às normas harmonizadas (Nº6 do Artigo 3, do Regulamento nº 1025/2012).

Nota 2: Em relação aos projetos que são votados no âmbito de um procedimento paralelo com a ISO ou IEC, podem ser aplicados outros processos diferentes.

Nota 3: A “Nova Abordagem Consultores”, enquanto meio para realizar a verificação de conformidade das normas com os requisitos legislativos, poderá orientar o desenvolvimento das normas de forma a assegurar que as normas harmonizadas são desenvolvidas de acordo com os termos de um pedido. Antes do voto formal, a Nova Abordagem consultores requer uma verificação formal.

Nota 4: A CE decide quais as normas que são substituídas pelas novas normas harmonizadas e quando.

Figura 1 – Mapas do processo de desenvolvimento das normas solicitadas pela Comissão Europeia

Anexo A

Glossário de Terminologia

Representantes eleitos	Os deputados, quer sejam deputados do Parlamento Europeu quer sejam representantes nacionais.
Decisores políticos	Os funcionários da administração pública e os funcionários dos organismos do setor público que participam no desenvolvimento e na consecução das políticas, num sentido lato.
Autoridade Pública	Os organismos governamentais, como a Comissão Europeia e os governos nacionais dos Estados-membros, e as agências tanto a nível europeu como a nível nacional.
Regulamentação	Para os objetivos deste guia, “regulamentação” significa todas as medidas à disposição das autoridades públicas para a consecução dos seus objetivos políticos, isto é, a legislação e outras ações de regulamentação. Este termo não se restringe ao ato legislativo específico da União Europeia com o mesmo nome (regulamento). Ao longo de todo este guia, o texto refere-se tanto à legislação como às ações políticas.
Normas de apoio à legislação e às políticas públicas	Enquanto ferramentas baseadas no mercado, as normas europeias apoiam a competitividade industrial e o mercado único. As autoridades públicas reconhecem que o mercado pode propor soluções sob a forma de normas para os desafios da política, como por exemplo, ajudar a alcançar os objetivos legislativos ou das políticas públicas. As autoridades públicas poderão incluir em certos atos legislativos ou em certas políticas uma referência a determinadas normas, por exemplo, através da concessão de uma presunção de conformidade com certos requisitos legislativos quando as disposições das normas são cumpridas (Nova Abordagem/Novo Quadro Legislativo). As normas prestam este apoio efetivo à legislação e às políticas públicas quando o mercado as toma como suas e as utiliza; o caráter voluntário das normas e a sua relevância a nível do mercado são elementos decisivos. É por esta razão, que a utilização das normas no mercado pode apoiar a implementação efetiva da legislação e da política.
O enquadramento do CEN e do CENELEC para a normalização europeia	O enquadramento europeu da normalização europeia que é fornecido pelo CEN e pelo CENELEC baseia-se no princípio de uma única norma europeia implementada de forma idêntica em todos os países membros do CEN e do CENELEC. As normas nacionais divergentes são anuladas e nenhum novo trabalho pode ter lugar no que respeita a questões cobertas pelas normas europeias. Este quadro obedece a um sistema de governança caracterizado pela participação dos membros nacionais. O desenvolvimento de normas segue um princípio de delegação nacional, em que as posições nacionais de consenso são desenvolvidas por cada país membro interessado e trazidas ao comité europeu em que a Norma Europeia é aprovada.

Anexo B

Lista das Abreviaturas

CEN	European Committee for Standardization [Comité Europeu de Normalização], www.cen.eu
CENELEC	European Committee for Electrotechnical Standardization [Comité Europeu de Normalização Eletrotécnica], www.cenelec.eu
CE	Comissão Europeia EC [European Commission], ec.europa.eu
ETSI	European Telecommunications Standards Institute [Instituto Europeu de Normalização das Telecomunicações], www.etsi.eu
IEC	International Electrotechnical Commission [Comissão Eletrotécnica Internacional], www.iec.ch
ISO	International Organization for Standardization [Organização Internacional de Normalização], www.iso.org
ITU	International Telecommunication Union [União Internacional das Telecomunicações], www.itu.int
JOUE	Jornal Oficial da União Europeia [OJEU – Official Journal of the European Union], europa.eu
UN ECE	United Nations Economic Committee for Europe [Comissão Económica das Nações Unidas para a Europa], www.unece.org
WTO TBT Agreement	World Trade Organization Technical Barriers to Trade Agreement, [Acordo sobre os Obstáculos Técnicos ao Comércio (Acordo OTC) da Organização Mundial do Comércio (OMC)], https://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/tbt_e.htm