

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Lepsze wdrażanie filaru praw socjalnych oraz promowanie podstawowych usług”

(opinia z inicjatywy własnej)

(2019/C 282/02)

Sprawozdawca: **Raymond HENCKS**

Współsprawozdawca: **Krzysztof BALON**

Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	24.1.2019
Podstawa prawna	Art. 32 ust. 2 regulaminu wewnętrznego Opinia z inicjatywy własnej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Transportu Energii, Infrastruktury i Społeczeństwa Informacyjnego
Data przyjęcia przez sekcję	22.5.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.6.2019
Sesja plenarna nr	544
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	128/3/6

1. Wnioski i zalecenia

Wnioski

1.1. Zasada nr 20 Europejskiego filaru praw socjalnych wprowadza w UE koncepcję usług podstawowych, która nie istnieje jako taka w Traktatach i która stanowi, że: „Każdy ma prawo dostępu do podstawowych usług dobrej jakości, w tym do wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i usług łączności cyfrowej. Osoby potrzebujące otrzymają wsparcie w zakresie dostępu do tych usług”.

1.2. W świetle przykładów usług opisanych jako podstawowe we wspomnianej zasadzie nr 20 EKES uważa, że chodzi o usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym, objęte już prawem wspólnotowym, a w szczególności załączonym do TFUE Protokołem nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym. Jego przepisy interpretacyjne wykraczają poza zwykłą gwarancję *wysokiej jakości dostępu*, jednak część z nich nie jest w wystarczającym stopniu regulowana i wdrażana w państwach członkowskich.

1.3. W związku z tym EKES zgadza się, że przyjęta zasada nr 20 Europejskiego filaru praw socjalnych potwierdza prawo dostępu do podstawowych usług/usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które są zasadniczym elementem sprawiedliwości społecznej i które opierają się na zasadzie równego traktowania użytkowników, zakazującej wszelkiego rodzaju dyskryminacji lub wykluczenia, oraz na zasadzie powszechnego dostępu obejmującego wysoki poziom przystępności cenowej oraz jakości.

Zalecenia

Prawo dostępu

1.4. By ogłoszona zasada, wedle której „każdy ma prawo dostępu do podstawowych usług dobrej jakości”, była skuteczna, muszą jej towarzyszyć konkretne środki w zakresie zrównoważonego rozwoju i spójności społecznej i konieczne jest:

- zagwarantowanie jej poprzez przepisy ustawowe i wykonawcze przy jednoczesnym jej określeniu i ustanowieniu zasad jej realizacji w odniesieniu do każdej dziedziny;
- określenie rekompensat, o które można się ubiegać w razie nieprzestrzegania zasady;
- zapewnienie możliwości roszczeń, skarg lub odwołań sądowych.

Powszechny dostęp

1.5. EKES wnosi o wyjaśnienie koncepcji powszechnego dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i o wprowadzenie środków legislacyjnych zobowiązujących państwa członkowskie do wyznaczenia wskaźników, by w odniesieniu do każdej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym określić powszechny dostęp (gęstość punktów dostępu do usługi, maksymalna odległość od punktu dostępu, regularność świadczenia usług itp.), tak aby uniknąć sytuacji, w której szczególnie na obszarach podmiejskich, wiejskich lub o niskiej gęstości zaludnienia podstawowe usługi użyteczności publicznej świadczone użytkownikom (np. usługi transportu publicznego, urzędy pocztowe, bankowe jednostki zależne) są likwidowane lub niewystarczająco utrzymywane, a jeśli do tego dojdzie – aby zapewnić równoważne rozwiązania alternatywne.

Usługa powszechna

1.6. Jeśli chodzi o usługi w zakresie energii elektrycznej, łączności elektronicznej, poczty i bankowości, usługa powszechna, która się z nimi wiąże, nie jest synonimem powszechności, ponieważ zapewnia jedynie ograniczony dostęp do podstawowych usług. Dotyczy to szczególnie łączności elektronicznej, gdyż powszechne usługi w tym zakresie pozostają w dużej mierze w tyle za rozwojem technologii, nie są już dostosowane do nowoczesnych narzędzi łączności oferowanych na rynku i pogłębiają jedynie przepaść cyfrową w niektórych regionach oddalonych od dużych ośrodków miejskich.

1.7. EKES wzywa zatem do dostosowania usług powszechnych, zagwarantowania nowoczesnych usług i zapewnienia pełnego zasięgu terytorialnego ogólnie dla wszystkich sektorów sieciowych, a zwłaszcza dla łączności elektronicznej.

Przystępność cenowa

1.8. Ze względu na to, że w coraz większym stopniu gwarancja przystępności nie opiera się już na „rozsądnej” taryfie socjalnej, lecz na pomocy społecznej wyłącznie dla osób najuboższych, oraz z uwagi na to, że nie tylko osoby najuboższe mają poważne trudności ekonomiczne w dostępie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, EKES ponawia swój postulat, by określić przystępność, wyznaczając koszyk usług uznanych za podstawowe, przy czym stopień wysiłku finansowego gospodarstwa domowego dla każdej z usług powinien się opierać na poziomie akceptowalnym w odniesieniu do świadczenia socjalnego/minimalnego wynagrodzenia, powyżej którego ceny są zawyżone i wymagają zastosowania środków regulacyjnych bądź dają prawo do pomocy publicznej.

Jakość usługi

1.9. Z uwagi na braki w jakości różnych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w niektórych państwach członkowskich (opóźnienia lub odwołania w transporcie publicznym, nieodpowiedni lub niewystarczający zasięg terytorialny dla łączności elektronicznej itp.) – EKES domaga się, by państwa członkowskie wyznaczyły dla usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wskaźniki satysfakcji takie jak szybkość, punktualność, wiarygodność, wygoda, dostępność, kompetencja usługodawców i ich gotowość do pomocy, a także inne elementy takie jak środowisko naturalne, warunki pracy i ochrona konsumentów.

1.10. Jeżeli chodzi o rekompensatę przewidzianą w prawodawstwie europejskim w przypadku braku jakości (opóźnienia lub odwołania pociągów lub samolotów, utrata lub uszkodzenie przesyłek pocztowych), EKES nie może pozbyć się wrażenia, że niektórzy usługodawcy wolą płacić (skromne) rekompensaty niż inwestować w jakość. W związku z tym domaga się przeglądu obowiązujących kwot rekompensat oraz ustalenia odpowiedniej rekompensaty dla wszelkich usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w przypadku naruszenia zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych lub usługi powszechnej.

Ocena

1.11. W celu zapewnienia dobrej jakości dostępu niezbędne jest opracowanie dynamicznej oceny skuteczności tych usług. W tym celu EKES wzywa instytucje decyzyjne do jasnego zdefiniowania pojęć, celów i zadań wszystkich usług świadczonych w interesie ogólnym (zarówno gospodarczych, jak i pozagospodarczych).

1.12. EKES zwraca się zatem o ocenę usług świadczonych w interesie ogólnym na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym państw członkowskich. Ocena ta powinna być niezależna, pluralistyczna, kontrydiktoryjna, obejmować aspekt ekonomiczny, społeczny i środowiskowy, opierać się na szeregu kryteriów i być prowadzona w porozumieniu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami z zastosowaniem nowej zharmonizowanej europejskiej metodyki oceny na szczeblu wspólnotowym opartej na wspólnych wskaźnikach.

Europejski semestr

1.13. W tablicy wyników zawierającej wskaźniki społeczne zawartej w semestrze europejskim, która ma pomóc ocenić sytuację w zakresie praw socjalnych proklamowanych w filarze europejskim, brakuje wskaźników dotyczących podstawowych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. EKES postuluje zatem, by podstawowe usługi, o których mowa w zasadzie nr 20 Europejskiego filaru praw socjalnych, stanowiły integralną część tejże tablicy wyników.

2. Wprowadzenie

2.1. W deklaracji dotyczącej Europejskiego filaru praw socjalnych ogłoszonej na szczycie w Göteborgu w dniu 17 listopada 2017 r. Parlament Europejski, Rada i Komisja zobowiązały się do spełnienia zapisanej w traktatach obietnicy wysoce konkurencyjnej społecznej gospodarki rynkowej, która zmierza do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego.

2.2. Dwadzieścia kluczowych zasad Europejskiego filaru praw socjalnych ma przede wszystkim na celu wypełnienie luk wynikających z traktatów, a także przyczynia się do usystematyzowania europejskiego porządku prawnego, reguluje korzystanie z praw podstawowych oraz pomaga w zbliżeniu wartości mających zastosowanie do porządku krajowego i europejskiego.

2.3. Europejski filar praw socjalnych potwierdza niektóre prawa zapisane już w unijnym dorobku prawnym i dodaje do niego nowe zasady w celu sprostania wyzwaniom wynikającym z przemian społecznych, technologicznych i gospodarczych⁽¹⁾. Wynika to z przeświadczenia, że prawa socjalne bądź przynajmniej niektóre z nich są obecnie – w różnym stopniu zależnie od państwa członkowskiego – niewystarczająco uregulowane i wdrażane.

2.4. Ze względu na to, że państwo członkowskie może zostać pociągnięte do odpowiedzialności za nieprzestrzeganie ogólnych zasad prawa europejskiego, „aby można było je prawnie egzekwować, zasady i prawa wymagają najpierw wprowadzenia na odpowiednim poziomie specjalnych środków lub przepisów”⁽²⁾.

3. Usługi podstawowe

3.1. Kluczowa zasada nr 20 Europejskiego filaru praw socjalnych „Dostęp do podstawowych usług” brzmi: „Każdy ma prawo dostępu do podstawowych usług dobrej jakości, w tym wody, urządzeń sanitarnych, energii, transportu, usług finansowych i usług łączności cyfrowej. Osoby potrzebujące otrzymają wsparcie w zakresie dostępu do tych usług”.

3.2. Pojęcie usług podstawowych nie istnieje w Traktatach, które mówią jedynie o usługach publicznych (transport) i usługach świadczonych w interesie ogólnym (o charakterze gospodarczym, niegospodarczym). Wspomniana zasada nr 20 nie zawiera żadnej definicji „podstawowych usług”. Ogranicza się do kilku przykładów i nie zawiera wyczerpującej listy. Pojęcie „podstawowych usług” jest jednak powszechnie stosowane w ramach celów zrównoważonego rozwoju Organizacji Narodów Zjednoczonych i obejmuje niektóre usługi, które są również ujęte w innych zasadach Europejskiego filaru praw socjalnych.

3.3. Prawo do podstawowych usług nie ogranicza się zatem wyłącznie do tych wymienionych w zasadzie nr 20, lecz dotyczy również innych zasad, zwłaszcza w dziedzinie opieki nad dziećmi i wsparcia dla dzieci, ochrony zdrowia, integracji osób niepełnosprawnych, opieki długoterminowej, mieszkalnictwa i pomocy dla bezdomnych. Wdrażaniu prawa dostępu do wysokiej jakości podstawowych usług będą musiały zatem towarzyszyć konkretne środki odnoszące się zarówno do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, jak i do wymienionych obszarów. EKES przypomina w tym kontekście o odpowiedzialności i dużej swobodzie uznania państw członkowskich w zakresie definiowania, organizacji i finansowania usług świadczonych w interesie ogólnym, które odpowiadają potrzebom obywateli.

3.4. Wziąwszy pod uwagę brak jakiegokolwiek definicji oraz przykłady usług wymienionych w zasadzie 20 oczywiste jest, że w tym wypadku chodzi o usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym podlegające zobowiązaniu z tytułu świadczenia usługi powszechnej lub usług publicznych, o których mowa w art. 36 Europejskiej karty praw podstawowych, art. 14 TFUE oraz protokole nr 26 dotyczącym usług świadczonych w interesie ogólnym.

3.5. W zasadzie nr 20 Europejskiego filaru praw socjalnych potwierdza się zatem jedynie prawa zapisane w Traktacie. Trzeba stwierdzić, że przepisy interpretacyjne Protokołu nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym wykraczają poza zwykłą gwarancję dobrej jakości dostępu i przewidują „wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców”. Zważywszy, że zdaniem EKES-u usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym stanowią niezbędny element struktury sprawiedliwości społecznej, zgadza się on, by w zasadzie nr 20 były one określone mianem podstawowych usług.

3.6. By ogłoszona zasada, wedle której „każdy ma prawo dostępu do podstawowych usług dobrej jakości”, była skuteczna, muszą jej towarzyszyć konkretne środki w zakresie zrównoważonego rozwoju i spójności społecznej i konieczne jest:

- a) zagwarantowanie jej poprzez przepisy ustawowe i wykonawcze przy jednoczesnym jej określeniu i ustanowieniu zasad jej realizacji w odniesieniu do każdej dziedziny;

⁽¹⁾ Motyw 14 preambuły do Europejskiego filaru praw socjalnych.

⁽²⁾ Motyw 14 preambuły do Europejskiego filaru praw socjalnych.

- b) określenie rekompensat, o które można się ubiegać w razie nieprzestrzegania zasady;
- c) zapewnienie możliwości roszczeń, skarg lub odwołań sądowych.

3.7. Od końca lat 80. usługi świadczone w ogólnym interesie gospodarczym takie jak energia elektryczna, kolejowy i drogowy transport pasażerski, łączność elektroniczna i przesyłki pocztowe zwane „sektorami sieciowymi” przechodzą proces europeizacji i szczególnej stopniowej liberalizacji w celu wzmocnienia jednolitego rynku.

3.8. Jednak szybko stało się jasne, że usługi te nie mogą funkcjonować jedynie w oparciu o wspólne reguły konkurencji i rynku, lecz że niezbędne są specjalne przepisy w celu zapewnienia każdemu obywatelowi dostępu po przystępnej cenie do tych usług uznanych za podstawowe i uważanych za wspólną wartość UE.

3.9. Ich uznanie w prawie pierwotnym zostało zaktualizowane przez Traktat z Lizbony. Protokół nr 26 załączony do TFUE uściśla wspólne wartości Unii, a w szczególności sześć wartości, które muszą mieć zastosowanie do wszystkich usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym w całej Unii Europejskiej: „wysoki poziom jakości, bezpieczeństwa i przystępności cenowej, równe traktowanie oraz propagowanie powszechnego dostępu i praw odbiorców”.

4. Ocena zastosowania protokołu nr 26

4.1. Brakuje kompleksowej oceny skutków pozytywnych (ograniczenie cen, dywersyfikacja podaży) i negatywnych (wzrost cen, tworzenie oligopoli, strategia „spijania śmietanki”, zwiększenie zatrudnienia na niepewnych warunkach, dumping socjalny) polityki liberalizacji usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. Niektóre usługi podstawowe ujęte w Europejskim filarze praw socjalnych przyczyniają się faktycznie do postępu gospodarczego i społecznego oraz do więzi społecznych. W odniesieniu do innych usług wprowadzenie konkurencji doprowadziło do wzrostu тариф lub do ograniczenia misji służby publicznej ⁽³⁾.

4.2. Unia i państwa członkowskie mają nie tylko wzmocniony obowiązek czuwania nad prawidłowym funkcjonowaniem usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, co wymaga szczególnie rozwoju stopniowej dynamiki oceny poziomu tych usług, lecz niezbędne jest również, by instytucje decyzyjne jasno określiły pojęcia, cele i zadania. Dopóki tak się nie stanie, oceny wyników nie będą mogły przyczynić się do zapewnienia obywatelom usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, których mają oni prawo oczekiwać zarówno od swoich instytucji krajowych, jak i europejskich.

4.3. Na początku lat 2000 Komisja rozpoczęła coroczną ocenę horyzontalną wyników sektorów sieciowych na podstawie uwag metodologicznych dotyczących oceny horyzontalnej usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym ⁽⁴⁾. Sprawozdania te były regularnie przedstawiane i omawiane kontradyktoryjnie w EKES-ie podczas wysłuchania publicznego. W 2007 r. Komisja współorganizowała jeszcze w EKES-ie warsztaty na temat nowej metodologii oceny na podstawie badania konsultanta zewnętrznego, zanim pomysł sporządzania oceny wspomnianych usług świadczonych w interesie ogólnym popadł w zapomnienie.

4.4. EKES ponawia zatem swój postulat zawarty w opinii z inicjatywy własnej w sprawie niezależnej oceny usług świadczonych w interesie ogólnym ⁽⁵⁾, w której zwrócił się o ocenę usług świadczonych w interesie ogólnym na szczeblu krajowym, regionalnym lub lokalnym państw członkowskich. Ocena taka powinna być niezależna, pluralistyczna, kontradyktoryjna, obejmować aspekt ekonomiczny, społeczny i środowiskowy, opierać się na szeregu kryteriów i być prowadzona w porozumieniu ze wszystkimi zainteresowanymi stronami z zastosowaniem nowej zharmonizowanej europejskiej metodyki oceny na szczeblu wspólnotowym opartej na wspólnych wskaźnikach.

5. Prawo dostępu do podstawowych usług

5.1. W Karcie praw podstawowych (art. 36) wzywa się UE, by uznawała i szanowała „dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, przewidziany w ustawodawstwach i praktykach krajowych, zgodnie z Traktatami” i uwzględniła go wśród praw podstawowych „w celu wspierania spójności społecznej i terytorialnej Unii”.

5.2. 20. kluczowa zasada filaru jedynie potwierdza zatem powszechne prawo do korzystania z wysokiej jakości usług świadczonych w interesie ogólnym jako element wspólnych wartości UE. Podobnie jak protokół nr 26 filar nie definiuje ani warunków dostępu, ani poziomu gwarancji, ani procedur odwoławczych.

⁽³⁾ Zob. badania Eurobarometru dotyczące usług świadczonych w interesie ogólnym.

⁽⁴⁾ COM(2002) 331 final.

⁽⁵⁾ 267/2008.

5.3. EKES uważa, że pojęcie gwarantowanego wszystkim dostępu opiera się na zasadach równego traktowania, solidarności, powszechności, ciągłości, bliskości do odbiorcy i przystępności cenowej.

6. Równe traktowanie

6.1. W dziedzinie usług świadczonych w interesie ogólnym równe traktowanie opiera się na równym dostępie (powszechnym dostępie) odbiorców znajdujących się w porównywalnej sytuacji do usług krajowych i transgranicznych wraz z zakazem wszelkiej dyskryminacji lub wykluczenia społecznego jakiegokolwiek rodzaju (na tle narodowości, płci, miejsca zamieszkania, niepełnosprawności, wieku itd.).

6.2. Równe traktowanie lub obowiązek niedyskryminacji nie stanowią jednak przeszkody w przyjęciu środków przewidujących szczególne korzyści dla niektórych kategorii odbiorców (osób starszych, niepełnosprawnych lub osób o ograniczonej możliwości poruszania się itd.).

6.3. W odniesieniu do niektórych usług prawo powszechnego dostępu ma gwarantować albo usługa powszechna, albo zobowiązanie z tytułu świadczenia usług publicznych nałożone na usługodawców.

7. Usługa powszechna

7.1. Usługa powszechna jest uzasadniona w kontekście liberalizacji niektórych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, których pełnego zasięgu terytorialnego, przystępnych cen lub odpowiedniej jakości nie może zapewnić sam rynek. Obejmuje ona wszystkie potrzeby w zakresie interesu ogólnego, a jej celem jest dopilnowanie, by niektóre z góry ustalone usługi były udostępniane wszystkim konsumentom i odbiorcom na całym terytorium państwa członkowskiego niezależnie od położenia geograficznego, na określonym poziomie jakości, z uwzględnieniem szczególnych uwarunkowań krajowych oraz po przystępnej cenie⁽⁶⁾. Usługa powszechna dotychczas definiowana była na szczeblu wspólnotowym wyłącznie w sektorze łączności elektronicznej, poczty, energii elektrycznej i usług bankowych.

7.2. Definicja usługi powszechnej dotyczy zatem tylko niektórych usług, czyli usług wyczerpująco wymienionych. Usługa powszechna nie jest zatem synonimem powszechności, ponieważ nie gwarantuje dostępu do wszystkich usług na rynku.

7.3. Dotyczy to szczególnie łączności elektronicznej⁽⁷⁾, gdyż powszechne usługi w tym zakresie pozostają w dużej mierze w tyle za rozwojem technologii i nie są już dostosowane do nowoczesnych narzędzi łączności oferowanych na rynku.

7.4. Wiele państw członkowskich, obszarów lub aglomeracji jest znacznie zapóźnionych, jeżeli chodzi o ultraszybką sieć łączności elektronicznej lub całkowity zasięg terytorialny telefonii komórkowej (szare lub białe strefy), które w naszych czasach stanowią zasadniczy element poprawy warunków życia, na przykład poprzez ułatwienie dostępu do ochrony zdrowia, kształcenia i innych usług publicznych. W związku z tym obecne niedoskonałości „usługi powszechnej w dziedzinie komunikacji elektronicznej” jedynie pogłębiają przepaść cyfrową.

7.5. Zgodnie z odnośną dyrektywą „konceptcja usługi powszechnej winna ewoluować tak, aby odzwierciedlała postępy w technologii, rozwój rynku oraz zmiany w zapotrzebowaniu użytkowników”⁽⁸⁾. Dlatego też wedle wspomnianej dyrektywy Komisja powinna co 3 lata dokonywać przeglądu zakresu usługi powszechnej, zwłaszcza w celu zaproponowania jej zmiany lub ponownego określenia w Parlamencie Europejskim i Radzie.

7.6. EKES zaleca zatem dostosowanie warunków dostępu do łączności elektronicznej do rozwoju technologii, a szczególnie nałożenie obowiązku zapewnienia pełnego zasięgu terytorialnego telefonii komórkowej i szybkiego internetu.

8. Zobowiązania z tytułu świadczenia usług publicznych

8.1. W przypadku niektórych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, które nie korzystają z usługi powszechnej, prawo powszechnego dostępu jest objęte nałożonym na dostawców takich usług zobowiązaniem z tytułu świadczenia usług publicznych.

⁽⁶⁾ Zielona księga nt. usług świadczonych w interesie ogólnym z 21 maja 2003 r.

⁽⁷⁾ Dyrektywa 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników.

⁽⁸⁾ Motyw 1 dyrektywy 2002/22/WE z dnia 7 marca 2002 r.

8.2. Pasażerski publiczny transport kolejowy i drogowy na przykład nie wchodzi w zakres usługi powszechnej; podlega on zobowiązaniom z tytułu świadczenia usług publicznych, które definiuje się jako „wymóg określony lub ustalony przez właściwy organ, w celu zapewnienia świadczenia usług użyteczności publicznej w zakresie pasażerskiego transportu publicznego, których świadczenia podmiot świadczący usługi ze względu na swój własny interes gospodarczy bez rekompensaty nie podjąłby lub nie podjąłby w takim samym zakresie lub na takich samych warunkach”⁽⁹⁾. Dlatego też usługa transportu publicznego odpowiadająca potrzebie odbiorców niekoniecznie musi działać zgodnie z zasadami rynkowymi. Jednak w wielu państwach członkowskich połączenia kolejowe i drogowe publicznego transportu pasażerskiego są likwidowane lub niewystarczająco utrzymywane na obszarach wiejskich czy też słabo zaludnionych ze względu na nieopłacalność. Odnosi się to również do innych usług takich jak usługi pocztowe (zamykanie biur) lub bankowe (zamykanie filii).

8.3. EKES wnosi zatem o wyjaśnienie koncepcji powszechnego dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i o wprowadzenie środków legislacyjnych zobowiązujących państwa członkowskie do wyznaczenia wskaźników, by w odniesieniu do każdej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym określić powszechny dostęp (gęstość punktów dostępu do usługi, maksymalna odległość od punktu dostępu, regularność świadczenia usług, liczba biur itd.).

9. Przystępność cenowa

9.1. W najlepszym razie rynek może jedynie oferować cenę ustaloną w zależności od kosztów, co mogłoby nie gwarantować wszystkim dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym po przystępnej cenie. Jednym z niebezpieczeństw wolnej konkurencji jest zatem pokusa dostawców usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, by świadczyć je wyłącznie na rzecz klientów uznanych a priori za wypłacalnych.

9.2. By przeciwdziałać temu ryzyku, w protokole nr 26 wzywa się państwa członkowskie, by zapewniły dużą przystępność cenową każdej usługi świadczonej w ogólnym interesie gospodarczym.

9.3. Przystępność cenową definiuje się jako „cenę usługi dla konsumentów o niskich/średnich dochodach w porównaniu z dochodami konsumentów dysponujących różnej wielkości dochodami”⁽¹⁰⁾.

9.4. Wymóg usługi przystępnej cenowo jest zatem ważnym czynnikiem w walce z wykluczeniem społecznym, by wszystkim, bez względu na dochód, umożliwić dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym. 20. zasada Europejskiego filaru praw socjalnych wydaje się bardziej restrykcyjna, gdyż (wyłącznie) osoby potrzebujące otrzymają wsparcie w zakresie dostępu do tych usług.

9.5. Trzeba jednak stwierdzić, że w coraz większym stopniu gwarancja przystępności nie opiera się już na taryfie socjalnej zwanej „rozsądną”, lecz na pomocy społecznej wyłącznie dla osób najuboższych. Jednak nie tylko osoby najuboższe mają poważne trudności ekonomiczne w dostępie do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym.

9.6. Gdy nie udaje się osiągnąć celu przystępnego cenowo dostępu dla wszystkich, organy regulacyjne stosują czasami środki regulacji cen. Komisja i prawodawca europejski zainterweniowały zatem w formie rozporządzenia w celu obniżenia, a następnie zniesienia opłat za wewnątrzspółnotowe usługi łączności ruchomej (opłat roamingowych), jeżeli odbiorca podróżuje po UE, lecz nie w wypadku, gdy dzwoni do odbiorcy w UE ze swojego miejsca zamieszkania. W swym wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie transgranicznych usług doręczania paczek Komisja zapowiedziała wiążące środki, jeżeli sytuacja zawyżonych cen stosowanych przez przedsiębiorstwa doręczające przesyłki na szczeblu transgranicznym nie poprawi się do końca 2018 r.⁽¹¹⁾

9.7. Jeśli chodzi o ocenę przystępności cen, EKES od lat domaga się wyjaśnienia pojęcia przystępności usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym i wprowadzenia środków legislacyjnych zobowiązujących państwa członkowskie do opracowania wskaźników pozwalających określić tę przystępność.

9.8. EKES ponawia swój postulat, by określić przystępność, wyznaczając koszyk usług uznanych za podstawowe, przy czym stopień wysiłku finansowego gospodarstwa domowego dla każdej z usług powinien się opierać na poziomie akceptowalnym w odniesieniu do świadczenia socjalnego/minimalnego wynagrodzenia, powyżej którego ceny są zawyżone i wymagają zastosowania środków regulacyjnych bądź dają prawo do pomocy publicznej.

10. Podstawowe usługi wysokiej jakości

10.1. W protokole nr 26 wzywa się państwa członkowskie do zapewnienia wysokiego poziomu jakości usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym, chociaż filar ogranicza się do zwykłej usługi podstawowej wysokiej jakości.

10.2. W każdym razie wysokiej jakości usługa to taka, która jest zadowalająca dla odbiorców. Z myślą o realizacji tego celu trzeba wskazać odbiorców, ich potrzeby i oczekiwania. Jednak często oczekiwania są wyrażane a posteriori, gdy odbiorca skarży się na nieprawidłowe funkcjonowanie.

⁽⁹⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r.

⁽¹⁰⁾ COM(2002) 331 final.

⁽¹¹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia COM(2016) 285 final.

10.3. W odniesieniu do wielu usług świadczonych w interesie ogólnym takich jak usługi pocztowe, łączność elektroniczna, dostawa wody, zbieranie odpadów, transport podróży, usługi socjalne świadczone w interesie ogólnym itp. normy jakości są ustalone na szczeblu wspólnotowym w różnym stopniu, na czasami bardzo niskim poziomie. Na przykład, chociaż większość Europejczyków ma dostęp do wysokiej jakości wody pitnej, w niektórych państwach członkowskich wielu obywateli woli spożywanie wody butelkowanej ze względu na uznawany za nieprzyjemny smak wody z kranu. Konieczna jest regularna aktualizacja obecnych norm w celu zwiększenia zaufania konsumentów i poprawy jakości wody z kranu, a co za tym idzie, wywarcia pozytywnego wpływu na środowisko poprzez ograniczenie ilości odpadów plastikowych.

10.4. Jakość usługi jest zasadniczym elementem oceny proponowanej powyżej przez EKES. Państwa członkowskie powinny zatem wyznaczyć w odniesieniu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym wskaźniki pozwalające na ocenę satysfakcji takie jak szybkość, punktualność, wiarygodność, wygoda, dostępność, kompetencja usługodawców i ich gotowość do pomocy itp. Jakość obejmuje również takie aspekty jak środowisko naturalne, warunki pracy i ochrona konsumentów.

10.5. Jakość usług jest bezpośrednio związana z prawami konsumentów. W odniesieniu do niektórych usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym (transport kolejowy, poczta) prawodawstwo europejskie przewiduje rekompensatę w przypadku braku jakości (opóźnienia lub odwołania pociągów lub samolotów, utrata lub uszkodzenie przesyłek pocztowych). Wziąwszy pod uwagę ogromne niedociągnięcia kolejowego transportu pasażerskiego w niektórych państwach członkowskich, EKES nie może pozbyć się wrażenia, że niektórzy usługodawcy wolą płacić (skromne) rekompensaty niż inwestować w jakość. Ponadto w wielu państwach członkowskich prawa do odszkodowania na wypadek opóźnienia są ograniczone do głównych połączeń, podczas gdy miejskie, podmiejskie i regionalne kolejowe usługi pasażerskie są wyłączone z jakiegokolwiek rekompensaty zgodnie z odstępstwami dopuszczalnymi na mocy prawodawstwa europejskiego ⁽¹²⁾.

10.6. EKES wnosi, by zastosowano system rekompensaty na wypadek opóźnienia w odniesieniu do wszystkich podróży koleją bez względu na przebytą odległość i ustanowiono prawo do rekompensaty każdego opóźnienia w półgodzinnych blokach w chwili przyjazdu w stosunku do oficjalnego rozkładu jazdy lub w blokach 15-minutowych w momencie odjazdu.

10.7. EKES apeluje zasadniczo, by w ramach praw konsumentów ustanowiono rekompensaty za wszystkie usługi świadczone w interesie ogólnym na wypadek nieprzestrzegania zobowiązań z tytułu świadczenia usług publicznych.

11. Tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne zawarta w europejskim semestrze

11.1. Tablica wyników zawierająca wskaźniki społeczne uwzględniona w europejskim semestrze ma na celu wskazanie wyzwań w dziedzinie społecznej, przed którymi stoją państwa członkowskie w stosowaniu zasad Europejskiego filaru praw socjalnych.

11.2. Ten instrument początkowej analizy, który wiąże się z bardziej szczegółową analizą na szczeblu krajowym, ma na celu zbadanie sytuacji w zakresie praw socjalnych ogłoszonych w europejskim filarze pod kątem kluczowych wskaźników tablicy wyników zawierającej wskaźniki społeczne. Wśród wszystkich kluczowych i drugorzędnych wskaźników zawartych w tablicy, które znajdują się w załączniku statystycznym sprawozdań krajowych, brakuje podstawowych usług, o których mowa w kluczowej zasadzie nr 20 filaru.

11.3. EKES postuluje zatem, by podstawowe usługi, o których mowa w zasadzie nr 20 Europejskiego filaru praw socjalnych, stanowiły integralną część tejże tablicy wyników.

Bruksela, dnia 19 czerwca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 1370/2007 z dnia 23 października 2007 r.