

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO

YVES'A BOTA

przedstawiona w dniu 15 kwietnia 2010 r.¹

1. W chwili, gdy powstaje właśnie nowy Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC)², Trybunał rozpoznaje kolejne pytanie prejudycjalne dotyczące wprowadzenia jednego z głównych punktów reformy telekomunikacji, a mianowicie prawa europejskich konsumentów do przenoszenia swojego numeru, ustanowionego w art. 30 dyrektywy 2002/22/WE³.

wzajemnych ponoszonymi przez operatorów w celu zapewnienia możliwości przeniesienia numerów, lecz również nad kwotami opłat, które mogą oni ewentualnie pobierać od abonentów. Operatorzy mogą bowiem na mocy tego przepisu zdecydować, czy będą przerzucać na abonentów koszty poniesione przez nich w związku z realizacją tej usługi. Jeżeli opłata jest pobierana, zgodnie z treścią tego przepisu jej wysokość nie powinna być zniechęcająca.

2. Uprawnienie to umożliwi konsumentom zachowanie tego samego numeru telefonicznego w razie zmiany operatora, ewentualnie pod warunkiem wniesienia opłaty. Artykuł 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej powierza krajowym organom regulacyjnym (zwanym dalej „KOR”) zadanie pełnienia nadzoru nie tylko nad kosztami połączeń

3. W wyroku z dnia 13 lipca 2006 r. w sprawie Mobistar⁴ Trybunał miał możliwość wyjaśnienia kwestii zakresu swobodnego uznania, przysługującego KOR przy badaniu wysokości kosztów połączeń wzajemnych ponoszonych przez operatorów. W niniejszej sprawie Trybunał ma okazję wyjaśnić, w jaki konkretnie sposób KOR powinny badać ceny oferowanego abonentom przenoszenia numerów.

1 — Język oryginału: francuski.

2 — Ustawodawca Unii przyjął w dniu 25 listopada 2009 r. nowe ramy regulacyjne dotyczące sieci i usług łączności elektronicznej. To właśnie w ich ramach utworzono w dniu 28 stycznia 2010 r. BEREC, zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1211/2009 z dnia 25 listopada 2009 r. ustanawiającym Organ Europejskich Regulatorów Łączności Elektronicznej (BEREC) oraz Urząd (Dz.U. L 337, s. 1).

3 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) (Dz.U. L 108, s. 51).

4 — C-438/04, Zb.Orz. s. I-6675.

4. Wniosek o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym złożony został w ramach sporu między Polską Telefonią Cyfrową sp. z o.o. a Prezesem Urzędu Komunikacji Elektronicznej (zwanym dalej „Prezesem UKE”), dotyczącego decyzji Prezesa UKE o nałożeniu na skarżącą kary pieniężnej w wysokości 100 000 PLN (ok. 24 350 EUR) za naruszenie obowiązujących przepisów dotyczących przenoszenia numerów. Prezes UKE uznał, że opłata pobierana przez skarżącą od abonentów, wynosząca 122 PLN (ok. 29,70 EUR) może ich zniechęcać do występowania o przeniesienie numeru. W tym względzie Prezes UKE uznał, że wysokość wspomnianej opłaty powinna być ustalana nie według kosztów ponoszonych przez operatora, lecz w zależności od sposobu jej postrzegania przez konsumentów, a w szczególności na podstawie wyników badań ankietowych opinii publicznej.

5. W ramach niniejszej sprawy Trybunał nie rozpoznaje kwestii bezpłatnego charakteru usługi przenoszenia numerów. Jakkolwiek obecnie pewna liczba państw członkowskich przyjęła takie uregulowania, sporny przepis nie pozwala zmusić operatora do świadczenia tej usługi za darmo. Operator może więc zdecydować, zgodnie ze wspomnianym przepisem oraz obowiązującym prawem krajowym, że będzie pobierał z tego tytułu od abonenta opłatę. Chodzi więc o rozstrzygnięcie kwestii,

jaki jest najlepszy sposób kontrolowania wysokości opłat pobieranych za takie usługi od abonentów.

6. Sąd Najwyższy (Polska) zwraca się więc do Trybunału z pytaniem, czy w ramach spoczywającego na KOR obowiązku nadzoru organy te są zobowiązane uwzględniać koszty przenoszenia numerów ponoszone przez operatorów przy dokonywaniu oceny, czy pobierane od abonentów opłaty mają charakter zniechęcający.

7. W niniejszej opinii wyjaśnię, dlaczego uważam, że KOR nie mogą pomijać kosztów ponoszonych przez operatorów, gdy dokonują oceny wysokości pobieranych od abonentów opłat za usługę przenoszenia numerów, zważywszy na ogólny kontekst systemowy, w którym mieści się usługa przenoszenia numerów, jak również na cele, do realizacji których zmierza ustawodawca Unii w tej dziedzinie.

8. Przedstawię również wątpliwości, które żywię w odniesieniu do metody przyjętej przez Prezesa UKE, polegającej w ostatecznym rozrachunku na oparciu kary administracyjnej wyłącznie na badaniu ankietowym opinii publicznej.

I — Ramy prawne

A — Przepisy Unii

9. Otwarcie sektora telekomunikacji na konkurencję odbywa się trzytorowo, to jest poprzez liberalizację, harmonizację i stosowanie reguł konkurencji do przedsiębiorstw telekomunikacyjnych⁵.

10. Proces liberalizacji sektora telekomunikacji rozpoczął się w 1988 r. Przyjmując dyrektywy 88/301/EWG, 90/388/EWG i 96/19/WE⁶ i działając zgodnie z precyzyjnie

5 — W celu oglądu całości zagadnienia, zob. M. Bazex, *Le droit communautaire et l'accès des entreprises du secteur concurrentiel aux réseaux publics*, *Revue des affaires européennes*, 1994/2, s. 103; D. Encaoua i L. Flochel, *Droit des télécommunications: entre déréglementation et régulation – La tarification: du monopole à la concurrence régulée*, *L'actualité juridique – Droit administratif*, AJDA 1997, s. 254; P. Ravaoli, *Le cadre législatif européen des télécommunications et son application*, *Revue du Marché Unique Européen*, nr 3, 1997, s. 175 i D. Geradin, *L'ouverture à la concurrence des entreprises de réseau – Analyse des principaux enjeux du processus de libéralisation*, *Cahiers de Droit européen*, 1999, nr 1 i 2, s. 13.

6 — Zobacz, odpowiednio, dyrektywy Komisji: z dnia 16 maja 1988 r. w sprawie konkurencji na rynkach końcowych urządzeń telekomunikacyjnych (Dz.U. L 131, s. 73); z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie konkurencji na rynkach usług telekomunikacyjnych (Dz.U. L 192, s. 10) i z dnia 13 marca 1996 r. zmieniająca dyrektywę 90/388/EWG w odniesieniu do wprowadzenia pełnej konkurencji na rynku usług telekomunikacyjnych (Dz.U. L 74, s. 13).

określonym harmonogramem, ustawodawca Unii dokonał zniesienia praw specjalnych i wyłącznych, przysługujących zazwyczaj historycznym operatorom telekomunikacyjnym w odniesieniu do urządzeń końcowych (tj. praw w zakresie przywozu, sprzedaży, oddawania do użytku i obsługi serwisowej) oraz do świadczenia usług telekomunikacyjnych. Od dnia 1 stycznia 1998 r. rynek ten jest zasadniczo w pełni zliberalizowany.

11. Równoległe do dyrektyw w sprawie liberalizacji, przyjętych przez Komisję Wspólnot Europejskich, Rada Unii Europejskiej przyjęła szereg środków harmonizujących na podstawie art. 100A traktatu WE (następnie, po zmianie, art. 95 WE). Dyrektywa 90/387/EWG⁷, będąca centralnym punktem tej regulacji, ustanawia wspólne normy dotyczące cen udostępniania otwartej sieci telekomunikacyjnej. Dyrektywa ramowa z 1990 r. uzupełniona została dyrektywą 97/33/WE⁸, ustanawiającą bardziej konkretne środki służące

7 — Dyrektywa Rady z dnia 28 czerwca 1990 r. w sprawie utworzenia wewnętrznego rynku usług telekomunikacyjnych poprzez realizację zasady otwartych sieci (Dz.U. L 192, s. 1, zwana dalej „dyrektywą ramową z 1990 r.”).

8 — Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 czerwca 1997 r. w sprawie wzajemnych połączeń w telekomunikacji ze względu na zapewnienia usługi powszechnej oraz interoperacyjności poprzez zastosowanie zasady otwartej sieci (ONP) (Dz.U. L 199, s. 32), w brzmieniu zmienionym przez dyrektywę 98/61/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 września 1998 r. (Dz.U. L 268, s. 37) (zwana dalej „dyrektywą 97/33”). Zobacz również komunikat Komisji w sprawie cen połączeń wzajemnych na zliberalizowanym rynku telekomunikacyjnym (Dz.U. 1998, C 84, s. 3).

między innymi zapewnieniu wzajemnych połączeń sieci i interoperacyjności usług⁹.

12. Kwestia cen połączeń wzajemnych okazała się decydująca dla tego, jaką strukturę przybierze i jak silna będzie konkurencja w tym sektorze. Rada ustanowiła zatem surowe regulacje dotyczące owych cen, a wprowadzenie w życie wspomnianych regulacji na szczeblu krajowym powierzono KOR.

13. Zgodnie z art. 7 dyrektywy 97/33 KOR powinny zważyć na to, by przy ustalaniu cen połączeń wzajemnych przestrzegano zasad przejrzystości i zorientowania cen na koszty¹⁰.

14. Poprzez zapewnienie możliwości wzajemnych połączeń sieci w pełnym zakresie na szczeblu Wspólnoty Europejskiej oraz wprowadzenie skuteczniejszej konkurencji między operatorami usług, ustawodawca Unii pragnął w szczególności umożliwić europejskim konsumentom korzystanie z szerszej gamy usług mających lepszą jakość i cenę.

15. Do wspomnianych usług należy przenoszenie numerów, ustanowione, wraz z uchwaleniem nowego pakietu przepisów w dniu 7 marca 2002 r.¹¹, w art. 30 dyrektywy o usłudze powszechnej. Usługa ta umożliwia wszystkim klientom operatorów telekomunikacyjnych zmianę operatora przy zachowaniu tego samego numeru.

16. Zgodnie z treścią art. 30 ust. 1 wspomnianej dyrektywy państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wszyscy abonenci publicznie dostępnych usług telefonicznych, w tym usług komórkowych, którzy się o to zwrócą, mogli skorzystać z tej możliwości bez względu na to, jakie przedsiębiorstwo świadczy usługę.

17. Ceny za tę usługę podlegają uregulowaniom art. 30 ust. 2 i 3 omawianej dyrektywy. Brzmi on następująco:

„2. [KOR] zapewniają, aby ceny połączeń wzajemnych związanych z zapewnieniem przenoszenia numerów były zorientowane na koszty oraz aby bezpośrednie obciążenia

9 — W myśl art. 2 ust. 1 lit. a) dyrektywy 97/33, przez wzajemne połączenia rozumie się „fizyczne i logiczne połączenia pomiędzy sieciami telekomunikacyjnymi użytkowymi przez jedno i to samo albo inne przedsiębiorstwo celem umożliwienia użytkownikom jednego przedsiębiorstwa porozumiewania się z użytkownikami tego samego lub innego przedsiębiorstwa albo zapewnienia dostępu do usług innego przedsiębiorstwa” [tłumaczenie nieoficjalne].

10 — KOR mają w szczególności obowiązek zapewnienia, by opublikowana została „oferta ramowa dotycząca połączeń wzajemnych” określająca szczegółowe zasady i warunki połączeń wzajemnych.

11 — Oprócz dyrektywy o usłudze powszechnej przyjęto dyrektywę: 2002/19/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie dostępu do sieci łączności elektronicznej i urządzeń towarzyszących oraz wzajemnych połączeń (dyrektywa o dostępie) (Dz.U. L 108, s. 7) i 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. L 108, s. 33, zwaną dalej „dyrektywą ramową z 2002 r.”).

abonentów, jeśli są, nie zniechęcały do korzystania z tych usług dodatkowych [12].

3. [KOR] nie nakładają taryf detalicznych na przenoszenie numerów w sposób, który naruszałby konkurencję, tak jak przypadku ustanawiania szczególnych lub powszechnych taryf detalicznych?

18. Wreszcie art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej z 2002 r. zobowiązuje państwa członkowskie do ustanowienia skutecznego mechanizmu odwoławczego, umożliwiającego wszystkim użytkownikom i usługodawcom zaskarżenie dotyczących ich decyzji KOR.

B — Przepisy krajowe

19. W Polsce warunki korzystania z uprawnień do przenoszenia numerów określone

12 — Artykuł 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej został zmieniony przez dyrektywę 2009/136/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. L 337, s. 11). Przepis ten otrzymał wówczas następujące brzmienie:
 »[KOR] zapewniają, aby ceny ustalane przez operatorów lub dostawców usług związane z przenoszeniem numerów były zorientowane na koszty oraz aby bezpośrednio obciążenia abonentów, jeśli takie są, nie zniechęcały abonentów do zmiany dostawcy usług«.

są w szczególności w art. 41 i 71 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne¹³.

20. Artykuł 41 ust. 1 ustawy stanowi, że opłaty za wzajemne korzystanie z łączonych sieci związane z realizacją przenoszenia numerów między sieciami powinny uwzględniać ponoszone koszty.

21. Artykuł 71 rzeczonyj ustawy stanowi:

„1. Abonent będący stroną umowy z dostawcą usług zapewniającym przyłączenie do publicznej sieci telefonicznej może żądać przy zmianie dostawcy usług przeniesienia przydzielonego numeru do istniejącej sieci operatora na:

- 1) obszarze geograficznym – w przypadku numerów geograficznych;
- 2) terenie całego kraju – w przypadku numerów niegeograficznych.

[...]

3. Za przeniesienie przydzielonego numeru przy zmianie operatora może być pobrana od abonenta przez dotychczasowego dostawcę usług jednorazowa opłata określona w jego cenniku, której wysokość nie powinna

13 — Dz.U. z 2004 r., nr 171, poz. 1800.

zniechęcać abonenta do korzystania z tego uprawnienia [14].”

22. Zgodnie z art. 74 ust. 1 omawianej ustawy dostawca usług zapewniający przyłączenie do publicznej sieci telefonicznej (operator dawca) i operator, do którego sieci został przyłączony abonent (operator biorca), są obowiązani zapewnić realizację uprawnień do przenoszenia numerów. W przeciwnym razie art. 74 ust. 3 uprawnia Prezesa UKE do nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w art. 209 ust. 1 pkt 16 ustawy.

23. W myśl tego ostatniego przepisu kto uniemożliwia abonentom korzystanie z uprawnień do przeniesienia przydzielonego numeru, o których mowa w art. 70 i 71 Prawa telekomunikacyjnego, podlega karze pieniężnej.

II — Stan faktyczny leżący u podstaw postanowienia odsyłającego

24. Na podstawie art. 74 ust. 3 i art. 209 ust. 1 pkt 16 Prawa telekomunikacyjnego

14 — Od chwili zmiany ustawy Prawo telekomunikacyjne z dnia 24 kwietnia 2009 r. art. 71 ust. 3 tej ustawy zakazuje pobierania opłaty od abonentów. Przepis ten, który wszedł w życie w dniu 6 lipca 2009 r., nie ma jednak zastosowania w niniejszym przypadku.

Prezes UKE nałożył na skarżącą karę pieniężną w wysokości 100 000 PLN (ok. 24 350 EUR) za naruszenie, trwające od dnia 28 marca 2006 r. do dnia 31 maja 2006 r., obowiązujących przepisów dotyczących przenoszenia numerów. Uznał on, że pobierana przez skarżącą jednorazowa opłata w wysokości 122 PLN (ok. 29,70 EUR) mogła zniechęcać abonentów do wystąpienia o przeniesienie numeru.

25. Zdaniem Prezesa UKE wysokość tej opłaty powinno się ustalać nie w zależności od kosztów ponoszonych przez operatorów w celu zapewnienia przenoszenia numerów, lecz od subiektywnej oceny wysokości tych opłat dokonanej na podstawie wyników badania ankietowego przeprowadzonego wśród konsumentów. I tak w Polsce na pytanie „ile użytkowników telefonii stacjonarnej i ruchomej są skłonni zapłacić za przeniesienie numeru do innego operatora?”, użytkownicy mający kartę pre-paid odpowiedzieli, że 46 PLN (ok. 11,20 EUR), a posiadacze abonamentu – że 48 PLN (ok. 11,70 EUR). Prezes UKE uznał więc, że opłata wyższa niż 50 PLN (ok. 12,20 EUR) może zniechęcać użytkowników do korzystania z przysługującego im uprawnienia do przenoszenia numerów, co jest sprzeczne z art. 71 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego, a w związku z tym podlega karze pieniężnej.

26. Skarga wniesiona przez skarżącą na tę decyzję została oddalona w dniu 6 marca 2007 r. przez Sąd Ochrony Konkurencji

i Konsumentów (Polska). Uznał on, że działając w opisany wyżej sposób, Prezes UKE dokonywał prawidłowej wykładni art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej i w prawidłowy sposób stosował art. 71 ust. 3 Prawa telekomunikacyjnego.

III — Analiza

27. Sąd Apelacyjny w Warszawie (Polska) wyrokiem z dnia 5 lutego 2008 r. zmienił powyższy wyrok w całości w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa UKE. Ów wystąpił wówczas ze skargą kasacyjną do Sądu Najwyższego, który żywiąc wątpliwości co do wykładni art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej, jaką należy przyjąć, postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującym pytaniem prejudycjalnym:

„Czy art. 30 ust. 2 dyrektywy [o usłudze powszechnej] należy interpretować w ten sposób, że właściwy [KOR] zapewniając, aby bezpośrednio obciążenia abonentów nie zniechęcały do korzystania z dodatkowej usługi przeniesienia numeru, ma obowiązek uwzględnić koszty ponoszone przez operatorów sieci telefonii ruchomej w związku z wykonywaniem takiej usługi?”

28. Uwagi na piśmie oraz uwagi ustne przedstawili skarżąca, Prezes UKE, rząd polski i Komisja. Rząd słowacki przedłożył jedynie uwagi na piśmie.

29. W pytaniu prejudycjalnym sąd krajowy zwraca się w istocie do Trybunału o odpowiedź, czy art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej należy interpretować w ten sposób, że KOR powinny uwzględnić koszty ponoszone przez operatorów telekomunikacyjnych w celu realizacji przenoszenia numerów przy dokonywaniu oceny, czy opłata, która może zostać pobrana z tego tytułu od abonenta, ma zniechęcający charakter.

30. Pytanie to nasuwa się z dwóch powodów, a mianowicie po pierwsze dlatego, że zasady ustalania wysokości wspomnianej opłaty nie są określone, gdyż przywołany przepis stanowi jedynie, że wysokość tej opłaty nie powinna być zniechęcająca, a po drugie dlatego, że przy wykonywaniu przez KOR powierzonego im obowiązku nadzoru, a w szczególności przy określaniu swych praktyk regulacyjnych, przysługuje im swobodne uznanie.

31. W niniejszej sprawie Prezes UKE, właściwy KOR, zdecydował więc, że ocena

zniechęcającego charakteru opłaty pobieranej przez skarżącą powinna opierać się wyłącznie na wynikach badania ankietowego przeprowadzonego wśród konsumentów i nie powinno się w niej uwzględniać kosztów przenoszenia numerów, ponoszonych przez operatorów.

A — Uwagi wstępne

32. Zanim przejdę do analizy pytania prejudycjalnego, niezbędne wydaje mi się wyjaśnienie, tytułem wstępu, celu i zagadnienia cen przenoszenia numerów, po czym przypomnę orzecznictwo Trybunału dotyczące zakresu swobodnego uznania przysługującego KOR w tej dziedzinie.

33. Zgodnie z art. 30 dyrektywy o usłudze powszechnej usługa przenoszenia numerów jest obowiązkiem spoczywającym na ogóle operatorów telekomunikacyjnych oraz uprawnieniem przysługującym ogółowi abonentów. Powinna ona umożliwić zniesienie przeszkód w dokonywaniu swobodnego wyboru przez konsumentów i zapewnić rozwój skutecznej konkurencji na rynku telekomunikacyjnym¹⁵.

15 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Mobistar, pkt 25.

34. Aby ułatwić otwarcie tego dotąd monopolistycznego rynku i zapobiec nadużyciom, ustawodawca Unii ujął ceny, do których stosowania skłania operatorów realizowanie wniosków o przenoszenie numerów, w określone ramy. Konkretnie istnieją dwa rodzaje takich cen.

35. Pierwszy z nich dotyczy ceny połączeń wzajemnych. Gdy abonent zwraca się o przeniesienie swego numeru, operator dawca¹⁶ (z reguły chodzi o niego) obciąża operatora biorcę¹⁷ kosztami połączenia wzajemnego związanymi z realizacją wniosku abonenta. Działanie to rodzi koszty, ponieważ, jak stwierdził Trybunał, wymagane są kompatybilność platform operatorów, przekazanie numeru abonenta od jednego operatora do drugiego i przeprowadzenie operacji technicznych pozwalających skierować rozmowy telefoniczne do przeniesionego numeru¹⁸. Przy ustalaniu ceny opisanego połączenia wzajemnego operator dawca ma obowiązek postępowania, pod kontrolą KOR, zgodnie z zasadą zorientowania cen na koszty.

36. Ujęcie w takie ramy ceny połączeń wzajemnych ma na celu ułatwienie wejścia na rynek wydajnym i rentownym operatorom oraz zmierza do zapobieżenia ryzyku zakłóceń konkurencji, które mogłyby za sobą pociągać ustalanie cen nieznajdujących uzasadnienia.

16 — Operator, od którego przenosi się numer i u którego rezygnuje się z abonamentu.

17 — Operator, z którym zawiera się nową umowę i do którego przenosi się numer.

18 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Mobistar, pkt 24.

Zbyt wysokie ceny połączeń wzajemnych stanowiłyby bowiem barierę we wchodzeniu na rynek i utwierdzałyby obecnych na nim operatorów w ich dominującej pozycji na rynku¹⁹. Jak wskazał Trybunał, tego rodzaju ceny mogłyby również skłonić operatorów do przerzucania kosztów na nowych abonentów, co z kolei mogłoby zniechęcić konsumentów do korzystania z usługi przenoszenia numerów²⁰. Podobnie, ceny zaniżone w stosunku do rzeczywistych kosztów niosłyby ze sobą ryzyko wejścia na rynek nieskutecznych konkurentów.

ten rynek wchodzi. Dla nich bowiem przenoszenie numerów jest konieczne z handlowego punktu widzenia do zdobycia nowej klienteli, należącej dotąd do operatorów historycznych. Jeżeli opłaty za przenoszenie numerów pobierane są przez operatora biorcę, jest on oczywiście poddany presji konkurencji i w naturalny sposób może być skłonny do tego, by nie zniechęcać nowych klientów do przejścia do niego i by stosować rozsądne ceny. Natomiast jeżeli opłaty za tę usługę pobierane są przez operatora dawcę, może on je zawyżać w celu zniechęcenia swoich klientów do występowania o przeniesienie numeru do konkurencji. W tych okolicznościach ustawodawca Unii ujął również w określone ramy wysokość omawianych opłat, powierzając KOR, zgodnie z art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej, zadanie zapewnienia, by opłaty te nie były zniechęcające.

37. Drugi rodzaj cen dotyczy opłaty, którą można pobrać od abonenta za realizację omawianej usługi. Zazwyczaj opłata ta jest pobierana przez operatora biorcę i pozwala mu pokryć w całości lub w części koszty, które sam poniesł.

38. Wspomniana opłata stanowi również decydujący element konkurencji rynkowej, w szczególności dla operatorów, którzy na

39. KOR przysługuje swobodne uznanie przy wdrażaniu reguł określonych przez ustawodawcę Unii²¹. Jako że reguły te zostały zasadniczo określone w dyrektywach, powstaje problem spójności poszczególnych krajowych środków transpozycji i różnych kierunków polityki regulacyjnej, obranych przez poszczególne organy. I tak, co się tyczy opłaty pobieranej od użytkownika, zauważam, że Institut luxembourgeois de régulation [luksemburski instytut regulacyjny] stanowi, że „koszty przenoszenia numerów, którymi można obciążyć użytkowników,

19 — Zwłaszcza w przypadku sieci różniących się rozmiarami, popyt na udostępnienie sieci operatora dominującego jest z reguły znacznie wyższy niż jego własny popyt skierowany do konkurentów. Ma on więc środki pozwalające narzucać w negocjacjach wysokie ceny za dostęp do swojej sieci.

20 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Mobistar, pkt 28 i 29.

21 — Taka decentralizacja została uznana za niezbędną dla uwzględnienia specyfiki krajowej, mocno zaznaczonej w dziedzinie telekomunikacji, a wynikającej w szczególności z różnic w pojmowaniu interesu publicznego, w stopniu liberalizacji i w rozwoju technologicznym.

powinny uwzględniać zasady niedyskryminacji i wydajności”, a rekompensata, której może żądać od użytkownika jedynie operator biorca, musi być rozsądna²². Podobnie uregulowania francuskie i brytyjskie przewidują, że operatorzy mają obowiązek zaoferowania po rozsądnej cenie swoim abonentom usług pozwalających im zachować numer²³. Natomiast, jak widzieliśmy, w Polsce art. 71 Prawa telekomunikacyjnego stanowił początkowo, że wysokość opłaty nie powinna być zniechęcająca. W chwili obecnej przepis ten po prostu zakazuje, by abonent uiszczal jakąkolwiek opłatę.

40. Należy zauważyć, że uregulowania te różnią się między sobą. Poza tym, że obrane narzędzia służące ocenie i kalkulacji cen są różne, z narzędzi tych korzysta się na różne sposoby, i zastanawiam się w związku z tym, czy nie należałoby zapewnić większej spójności praktyk regulacyjnych KOR. Rozbieżności regulacji mogą bowiem powodować poważne zakłócenia konkurencji, szkodliwe z punktu

22 — Zobacz decyzje z dnia 6 lipca 2004 r.: 04/77/ILR w sprawie unormowań dotyczących szczegółowych zasad wprowadzania przenoszenia numerów komórkowych oraz 04/78/ILR w sprawie unormowań dotyczących rozwiązania technicznego w celu wprowadzenia przenoszenia numerów komórkowych. Powyższe decyzje dostępne są na stronie internetowej Institut luxembourgeois de régulation (www.ilr.public.lu).

23 — Zobacz art. L 44 code des postes et des communications électroniques (francuskiego kodeksu poczty i łączności elektronicznej), w brzmieniu skonsolidowanym w dniu 13 stycznia 2010 r. i pkt 18.1 ogólnych warunków ustanowionych przez brytyjski organ regulacyjny na mocy art. 48 ust. 1 Communications Act 2003 (ustawy o łączności z 2003 r.).

widzenia tworzenia zintegrowanego europejskiego rynku telekomunikacyjnego.

41. Wiadomo, że KOR przysługuje swobodne uznanie przy wykonywaniu ich obowiązku nadzoru. W tym względzie Trybunał wyjaśnił kilka kwestii w ww. wyroku w sprawie Mobistar.

42. W przywołanej sprawie Trybunał miał rozstrzygnąć, czy art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej stoi na przeszkodzie temu, by belgijski organ regulacyjny z góry określał przy pomocy teoretycznego modelu dotyczącego kosztów maksymalne opłaty, które może pobierać operator dawca od operatora biorcy. Trybunał udzielił na to pytanie odpowiedzi przeczącej, z drobnymi zastrzeżeniami. Uznał on w istocie, że dopóki KOR spełnia swój obowiązek nadzoru, sprawdzając, że ceny ustalane są w zależności od kosztów, w taki sposób, że konsumentów nie zniechęca się do korzystania z usługi przenoszenia numerów, art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej przyznaje KOR „pewien zakres swobodnego uznania” w celu oceny sytuacji i ustalenia metody, jaką uznają za najbardziej odpowiednią. Jednakże obrona metoda musi nie tylko umożliwiać realizację przenoszenia numerów z pełną skutecznością, lecz również musi na nią przysługiwać

skuteczny środek zaskarżenia do właściwych organów sądowiczych²⁴.

43. Obecnie przed Trybunałem stoi zadanie ustalenia zakresu swobodnego uznania, który przysługuje KOR, gdy dokonują one oceny zniechęcającego charakteru opłaty, w szczególności zaś powinien odpowiedzieć na pytanie, czy w ramach takiej oceny KOR mają obowiązek, na mocy dyrektywy o usłudze powszechnej, uwzględnić koszty przenoszenia numerów ponoszone przez operatorów.

44. Jest to ważne pytanie, ponieważ identyczny przepis znajduje się w art. 19 ust. 3 dyrektywy o usłudze powszechnej w odniesieniu do usług wyboru i wyboru wstępnego dostawcy²⁵.

B — Wykładnia art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej

45. W przeciwieństwie do państw członkowskich i Komisji, które są interwenientami

24 — Punkty 34, 40 i 41 (pokreślenie autora).

25 — Przepis ten stanowi: „[KOR] zapewniają, że ceny za dostęp i połączenia wzajemne związane z zapewnieniem usług [wyboru i wstępnego wyboru dostawcy] uwzględniają koszty oraz że bezpośrednie opłaty od abonentów, jeśli są wymagane, nie odwodzą od korzystania z tych usług”.

w niniejszym postępowaniu, jestem zdania, że KOR nie mogą pomijać kosztów ponoszonych przez operatorów przy dokonywaniu oceny zniechęcającego charakteru opłaty pobieranej od abonentów.

46. Jakkolwiek nie wynika to z brzmienia art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej, wymagają tego kontekst systemowy, w którym mieści się usługa przenoszenia numerów oraz cele zamierzone przez ustawodawcę Unii.

47. Przede wszystkim jeśli chodzi o brzmienie omawianego przepisu, należy stwierdzić, że nie wskazuje on KOR żadnej metodologii w celu dokonania oceny zniechęcającego charakteru opłaty pobieranej od abonentów.

48. Choć we francuskiej wersji językowej art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej użyto wyrazu „redevance”, którego semantyczna wykładnia mogłaby sugerować żadaną od użytkownika kwotę, której wysokość uzależniona jest od kosztu świadczonej usługi, w pozostałych wersjach językowych tego przepisu zastosowano wyrazy mogące równie dobrze odnosić się do pojęć kosztów, obciążeń, cen, składek, wkładów czy też udziałów. Tak jest w wersji w języku polskim, który jest również językiem postępowania, a w którym użyto wyrazu „obciążenia”, lub w wersjach

angielskiej („direct charges”), włoskiej („oneri diretti”), hiszpańskiej („cuotas directas”) czy wreszcie niemieckiej („direkte Gebühren”).

których opierają się regulacje telekomunikacyjne, a w szczególności ceny połączeń wzajemnych.

49. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem konieczność jednolitego stosowania i jednolitej wykładni prawa Unii wyklucza rozpatrywanie treści przepisu w jednej wersji językowej, w oderwaniu od innych, lecz wymaga interpretowania go w świetle wersji sporządzonych we wszystkich językach urzędowych oraz z uwzględnieniem ogólnej systematyki i celu zamierzonego przez autora danego aktu²⁶.

50. Jeśli chodzi o badanie ogólnego kontekstu systemowego, w którym mieści się usługa przenoszenia numerów, oraz celów zamierzonych przez ustawodawcę Unii, wymaga ono uwzględnienia nie tylko szczególnych przepisów przyjętych w ramach dyrektywy o usłudze powszechnej, lecz również bardziej ogólnych przepisów ustanowionych w dyrektywach ramowych z 1990 r. i z 2002 r., a także w dyrektywie o dostępie.

51. Analiza tych aktów prawnych pozwala bowiem określić zasady ustalania cen, na

52. Są to następujące zasady:

ceny powinny opierać się na obiektywnych kryteriach i na zasadzie zorientowania cen na koszty²⁷.

— jak uznał Trybunał w wyroku z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawach połączonych Arcor i in.²⁸, zasada ta zobowiązuje operatorów do ustalenia ceny połączeń wzajemnych w zależności od rzeczywistych kosztów²⁹. Pozwala ona tym samym uzyskać szacunek kosztów, które zostałyby ustalone na idealnie konkurencyjnym rynku i jest konieczna w sektorze, takim jak sektor połączeń wzajemnych, w którym nie istnieje jeszcze skuteczna konkurencja mogąca zapewnić rozsądne ceny. Zasada ta znajduje zastosowanie również do niektórych cen stosowanych wobec użytkowników końcowych, jak na przykład ceny korzystania z publicznej sieci

26 — Zobacz w szczególności wyroki: z dnia 17 września 2009 r. w sprawie C-347/08 Vorarlberger Gebietskrankenkasse, Zb.Orz. s. I-8661, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie C-473/08 Eulitz, Zb.Orz. s. I-907, pkt 22 i przytoczone tam orzecznictwo.

27 — Zobacz dla zilustrowania art. 3 ust. 1 dyrektywy ramowej z 1990 r. i załącznik II pkt 4 do tej dyrektywy; motyw dziesiąty i art. 7 ust. 2 dyrektywy 97/33; motyw dwudziesty i art. 13 ust. 1 dyrektywy o dostępie, jak również motywy 26, 40 i 42 oraz art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej. Zobacz również zalecenie Komisji 98/195/WE z dnia 8 stycznia 1998 r. w sprawie wzajemnych połączeń na zliberalizowanym rynku telekomunikacyjnym (Część 1 – Ceny połączeń wzajemnych) (Dz.U. L 73, s. 42) oraz ww. w przepisie 8 komunikat Komisji (pkt 3.2).

28 — od C-152/07 do C-154/07, Zb.Orz. s. I-5959.

29 — Punkty 22 i 23.

stacjonarnej i usługi telefonii głosowej³⁰, a także usług łączy dzierżawionych³¹;

- ceny powinny być przejrzyste i podlegać odpowiedniej publikacji³²;
- ceny powinny zapewniać równość dostępu i nie być dyskryminacyjne;
- ceny powinny zapewniać skuteczność usług w całej Wspólnocie oraz
- na ceny powinien przysługiwać skuteczny środek zaskarżenia do właściwych organów sądowiczych³³.

53. O ile poszanowanie tych kryteriów wymagane jest przede wszystkim od operatorów, o tyle stanowi ono również granice korzystania ze swobodnego uznania przysługującego KOR. I tak przypomnę, że w pkt 34 i 41 ww. wyroku w sprawie Mobistar Trybunał wyraźnie powiedział, że chociaż KOR przysługuje *pewien zakres swobody* przy ustalaniu metody, która jest według nich najbardziej odpowiednia do ustalenia maksymalnej wysokości ceny połączeń wzajemnych, metoda ta powinna jednak umożliwiać wdrożenie przeniesienia numerów z pełną skutecznością, a także skuteczną ochronę prawną użytkowników i operatorów.

54. Zatem przysługującego KOR zakresu swobodnego uznania nie należy mylić z korzystaniem z uprawnień dyskrecjonalnych.

55. Metoda, którą KOR muszą obecnie ustalić w celu dokonania oceny zniechęcającego charakteru opłaty, powinna być zgodna z przedstawionymi powyżej zasadami ustalania cen. Powinna być w stanie zagwarantować nie tylko dobro konsumenta, lecz również rozwój zdrowej konkurencji na rynku.

56. W szczególności metoda ta powinna opierać się na wystarczająco jasnych i obiektywnych przesłankach, by umożliwić właściwym organom sądowiczym sprawowanie, zgodnie z art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej z 2002 r., skutecznej kontroli oceny dokonanej

30 — Zobacz motywy od dwudziestego ósmego do trzydziestego oraz art. 12 dyrektywy 95/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 grudnia 1995 r. w sprawie stosowania dostępu do sieci publicznych (ONP) w telefonii głosowej (Dz.U. L 321, s. 6).

31 — Zobacz motywy od siedemnastego do dziewiętnastego oraz art. 10 ust. 1 i 2 dyrektywy Rady 92/44/EWG z dnia 5 czerwca 1992 r. w sprawie zastosowania zasady otwartej sieci do łączy dzierżawionych (Dz.U. L 165, s. 27).

32 — Zobacz art. 7 ust. 2 i 3 dyrektywy 97/33 oraz motyw 41 dyrektywy o usłudze powszechnej. Zobacz również art. 9 ust. 2 dyrektywy o dostępie, w myśl którego KOR mogą zobowiązać operatorów do opublikowania oferty ramowej, która będzie wystarczająco szczegółowa, aby zapewnić, że przedsiębiorstwa nie będą zmuszane do płacenia za środki, które nie są niezbędne dla świadczenia danej usługi; oferta ta powinna zawierać opis istotnych ofert, w tym cen.

33 — Zobacz art. 4 ust. 1 dyrektywy ramowej z 2002 r.

przez KOR. Jest to tym bardziej konieczne, że polskiemu organowi regulacyjnemu przysługuje w ramach jego zadań nadzorczych uprawnienie do nakładania kar administracyjnych, na podstawie którego w niniejszym przypadku nałożono na skarżącą karę w wysokości przeszło 24 000 EUR.

57. W świetle powyższych informacji wydaje mi się oczywiste, że KOR nie mogą całkowicie pomijać tak obiektywnego elementu, jak koszt świadczonej usługi, przy dokonywaniu oceny wysokości opłaty pobieranej od abonenta. Wydaje mi się to tym bardziej oczywiste, że ustawodawca Unii wyraźnie stwierdza w motywie 26 dyrektywy o usłudze powszechnej, że gdy usługa świadczona jest użytkownikom końcowym, *taryfy dla użytkownika końcowego powinny odzwierciedlać uwarunkowania popytowe i kosztowe*³⁴, co motywowane jest skutecznością i względami społecznymi.

58. Wskaźnik oparty na kosztach ponoszonych przez operatorów jest wskaźnikiem obiektywnym, ponieważ jest on nierozdzielnie związany z rzeczywistym kosztem usługi oferowanej użytkownikom. Pozwala on tym samym KOR uzyskać obiektywną miarę

opłaty pobieranej od użytkownika. Chociaż, jak podnosi Komisja, określenie tych kosztów jest złożonym zadaniem ze względu na charakter tej usługi, KOR przyjęły obecnie metody oceny, czasem zalecane przez Komisję, pozwalające je oszacować³⁵.

59. Ponadto wskaźnik ten jest spójny z zasadami ustalania cen wyznaczonymi przez ustawodawcę Unii w odniesieniu do przenoszenia numerów. Decydując się na stosowanie zasady zorientowania cen na koszty do ceny połączeń wzajemnych, wspomniany ustawodawca zmierza wreszcie do ujęcia ostatecznej kwoty pobieranej od użytkownika w określone ramy. Cena połączeń wzajemnych stanowi bowiem moim zdaniem główny koszt, który operator może bezpośrednio lub pośrednio przerzucić na abonenta. To, jak wysoka jest ta cena, może mieć bezpośredni i decydujący wpływ na wysokość opłat, gdyż im wyższe są obciążenia, tym bardziej operator skłonny będzie do przerzucenia ich części na abonenta. Ten związek między ceną połączeń wzajemnych a opłatą pobieraną od użytkowników uwidoczniony został przede wszystkim w art. 12 ust. 5 akapit drugi dyrektywy 97/33³⁶. Choć zniknął on z obecnego brzmienia art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej, Trybunał ponownie przywołał ten związek w pkt 29 i 37 ww. wyroku w sprawie Mobistar. Przypomnę, że Trybunał wyraźnie wskazał,

35 — Zobacz dla zilustrowania pkt 10 i 11 ww. wyroku w sprawie Mobistar, w których przedstawiono metodę przyjętą przez belgijski organ regulacyjny (koszty sprawnego operatora). Zobacz podobnie ww. w przypisie 8 komunikat Komisji.

36 — Przepis ten stanowi:
„W celu zagwarantowania, że pobierane od konsumentów opłaty będą rozsądne, [KOR] zapewnijają, by ceny połączeń wzajemnych związanych ze świadczeniem tej usługi były rozsądne” [tłumaczenie własne].

34 — Wyróżnienie autora.

iż maksymalną wysokość cen połączeń wzajemnych powinno się ustalać „w zależności od kosztów w ten sposób, że nie zniechęca się konsumentów do korzystania z usługi przenoszenia numerów”³⁷.

60. Wreszcie chodzi tu o wskaźnik wiarygodny, ponieważ zgodnie z obowiązkiem nadzoru spoczywającym na KOR na mocy art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej, powinny one zapewnić, by cena połączeń wzajemnych nie była przedmiotem zakłóceń konkurencji i by była ona zależna od kosztu realizacji tej usługi. Wychodząc z tego założenia, obawy Prezesa UKE i rządu polskiego, że uwzględnianie cen połączeń wzajemnych nie zapewni w wystarczającym stopniu ochrony praw konsumentów, ponieważ ceny te mogłyby zostać ustalone na nieznajdującym uzasadnienia poziomie, nie są moim zdaniem zasadne. Wręcz odwrotnie, jeżeli KOR prawidłowo wykonują swoje obowiązki nadzorcze i zapewniają, że wspomniane ceny są zorientowane na koszty, stanowi to najlepszą gwarancję, że wysokość opłaty nie będzie ustalana w arbitralny i przypadkowy sposób.

61. Taki tok rozumowania nie zabrania KOR uwzględnienia, w sposób, który uznają za najwłaściwszy, obok czynników kosztowych w ścisłym znaczeniu, elementów związanych z popytem. Wyniki badania ankietowego przeprowadzonego wśród konsumentów mogą tym samym stanowić interesujący

element oceny, dzięki któremu KOR może zapoznać się z oczekiwaniami użytkowników.

62. Jednak wydaje się oczywiste, że takie wyniki badania nie mogą stanowić jedyne go decydującego kryterium analizy do celów oceny zniechęcającego charakteru opłaty.

63. Interpretacja i wykorzystanie tego rodzaju wyników wymaga bowiem dużej rozwagi, gdyż wyniki te mają przypadkowy i subiektywny charakter, który nie ułatwia jako taki zadania sądowi, na którym spoczywa obowiązek kontroli zgodności z prawem decyzji KOR.

64. Po pierwsze, wyniki badania konsumencjkiego zależą od tak różnorodnych zmiennych, jak dane gospodarcze, społeczne i kulturowe danego państwa, od wyboru próbki (wiek, zajęcie, pochodzenie geograficzne lub społeczno-ekonomiczne), od przyjętej metodologii, a także od szczerości odpowiedzi, tożsamości ankietowanych oraz struktury i treści zadawanych pytań³⁸.

65. Po drugie, wyniki te nie są moim zdaniem w ogóle wiarygodne. Przeciętnie poinformowany konsument nie będzie bowiem sobie zdawał dokładnie sprawy z kosztu usługi przenoszenia numerów. Może się więc

37 — Punkt 37 i sentencja wspomnianego wyroku (podkreślenie autora).

38 — Zobacz podobnie A.M. Dussaix, La qualité dans les enquêtes, *Revue MODULAD*, nr 39, 2009, s. 137, zwłaszcza s. 142–168.

zdarzyć tak, że zadeklarowana przez niego cena, którą gotów jest zapłacić, będzie dużo wyższa od rzeczywistego kosztu ponoszonego przez operatorów, a wtedy uwzględnienie wyłącznie tych wyników nie posłuży jak najlepiej interesom konsumentów. Za pomocą tej metodologii nie można zatem oddać rzeczywistego kosztu usługi, ani nawet zmian, jakie się w nim dokonują, z uwagi na postęp techniczny lub zmiany popytu.

66. Ponadto omawiana metoda nie gwarantuje w żadnym stopniu przewidywalności i wprowadza, ze szkodą dla operatorów, pewien stopień niepewności odnośnie do wysokości opłaty określanej przez KOR.

67. Wreszcie i przede wszystkim zastanawiam się, jak to jest możliwe, by nie naruszając ogólnych zasad prawa Unii, na podstawie zwykłego badania ankietowego opinii publicznej uznać, że zostały wypełnione znamiona naruszenia, za które grożą operatorowi sankcje finansowe. Tak przypadkowa i subiektywna metoda wydaje się stanowić wyjątkowo wątplą podstawę prawną do wykonywania tego rodzaju kompetencji w zakresie nakładania sankcji, jeśli nawet nie jest ona niezgodna ze wspomnianymi zasadami ogólnymi. Nie rozumiem bowiem, jak operator może w tych warunkach ocenić w sposób obiektywny przesłanki powstania swojej odpowiedzialności.

68. W świetle wszystkich przedstawionych powyżej względów uważam, że metodologia, za którą opowiadają się polskie władze, oparta

jedynie na wynikach badania ankietowego przeprowadzonego wśród konsumentów, nie daje wystarczających gwarancji zapewnienia realizacji przenoszenia numerów z pełną skutecznością oraz skutecznej ochrony prawnej uczestników rynku.

69. Tak subiektywna metodologia może prowadzić do braku umiaru, który KOR powinny moim zdaniem równoważyć, uwzględniając koszty ponoszone przez operatorów w celu realizacji tej usługi.

70. Ze względu na całość tych okoliczności proponuję, by Trybunał odpowiedział sądowi krajowemu, że art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej należy interpretować w ten sposób, że KOR powinny uwzględniać, w sposób, który uznają za najwłaściwszy, wskaźnik oparty na kosztach ponoszonych przez operatorów telekomunikacyjnych w celu realizacji przenoszenia numerów przy dokonywaniu oceny zniechęcającego charakteru opłaty, którą można pobrać z tego tytułu od abonenta.

71. Na zakończenie pragnę uczynić jeszcze ostatnią uwagę na temat wysokości opłat za usługę przenoszenia numerów w Unii.

72. Jak zwróciła uwagę Komisja na rozprawie, pewna liczba państw członkowskich

zdecydowała, że usługa przenoszenia numerów powinna być obecnie oferowana abonentom bezpłatnie. Takie rozwiązanie, za którym sam się opowiadam, byłoby korzystne z kilku powodów, a w szczególności umożliwiłoby zagwarantowanie, że konsumenci zyskają możliwie najwięcej na korzyściach, jakie oferuje ta usługa. Ponadto przyjęcie takiego rozwiązania na szczeblu Unii pozwoliłoby zharmonizować niekiedy sprzeczne ze sobą uregulowania państw

członkowskich, szkodliwe dla wzmocnienia jednolitego rynku telekomunikacji. Choć omawiane rozwiązanie powinno zostać wypracowane przez ustawodawcę Unii, pragnę jednak zwrócić uwagę, że nie zostało ono przez niego przyjęte w ramach nowego pakietu legislacyjnego, który wszedł w życie w dniu 18 grudnia 2009 r., gdyż treść art. 30 ust. 2 dyrektywy o usłudze powszechnej nie uległa co do istoty zmianie.

IV — Wnioski

73. W świetle powyższych rozważań proponuję, by Trybunał odpowiedział na przedstawione przez Sąd Najwyższy pytanie w następujący sposób:

„Artykuł 30 ust. 2 dyrektywy 2002/22/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie usługi powszechnej i związanych z sieciami i usługami łączności elektronicznej praw użytkowników (dyrektywa o usłudze powszechnej) należy interpretować w ten sposób, że krajowe organy regulacyjne powinny uwzględnić, w sposób, który uznają za najwłaściwszy, wskaźnik oparty na kosztach ponoszonych przez operatorów telekomunikacyjnych w celu realizacji przenoszenia numerów przy dokonywaniu oceny zniechęcającego charakteru opłaty, którą można pobrać z tego tytułu od abonenta”.