Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

10. september 2025*

»Digitale tjenester – forordning (EU) 2022/2065 – Kommissionens afgørelse om fastsættelse af tilsynsgebyret for 2023 – artikel 43, stk. 3-5, i forordning 2022/2065 – artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning (EU) 2023/1127 – metode til beregning af det gennemsnitlige antal aktive tjenestemodtagere pr. måned – tidsmæssig tilpasning af virkningerne af en annullation«

I sag T-58/24,

TikTok Technology Ltd, Dublin (Irland), ved advokaterne E. Batchelor og M. Frese,

sagsøger,

mod

Europa-Kommissionen ved O. Gariazzo, P.-J. Loewenthal og L. Armati, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

har

RETTEN (Første Udvidede Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Mastroianni (refererende dommer), og dommerne M. Brkan, I. Gâlea, T. Tóth og W. Valasidis,

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige forhandling

efter retsmødet den 11. juni 2025,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

1 Med sit søgsmål anlagt i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, TikTok Technology Ltd, nedlagt påstand om annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2023) 8173 final af 27. november 2023 om fastsættelse af tilsynsgebyret for TikTok i henhold til artikel 43, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Tvistens baggrund

2 Sagsøgeren er udbyderen af hostingtjenesten TikToks hovedvirksomhed i Den Europæiske Union. Denne tjeneste, der blev lanceret i EU i sin nuværende udgave i august 2018, giver brugere mulighed for at søge efter, se og distribuere videoer samt interagere, kommunikere og dele indhold med andre brugere.

3 I henhold til artikel 43, stk. 1-3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 af 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordning om digitale tjenester) (EUT 2022, L 277, s. 1) opkræver Europa-Kommissionen af udbydere af meget store onlineplatforme og af meget store onlinesøgemaskiner et årligt tilsynsgebyr, der i henhold til nævnte forordnings artikel 33 udpeges som sådanne for hver af deres således udpegede tjenester, og som fastsættes ved en gennemførelsesretsakt med henblik på at dække de anslåede omkostninger, som Kommissionen skal afholde i forbindelse med dens tilsynsopgaver i henhold til forordning 2022/2065. I overensstemmelse med nævnte forordnings artikel 43, stk. 4, fastsætter Kommissionen gebyret ved at anvende den metode, som den har fastsat i en delegeret retsakt, under overholdelse af de principper, der er fastsat i samme forordnings artikel 43, stk. 5.

4 Den 2. marts 2023 vedtog Kommissionen med henblik herpå delegeret forordning (EU) 2023/1127 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 for så vidt angår de detaljerede metoder og procedurer vedrørende det tilsynsgebyr, som Kommissionen pålægger udbydere af meget store onlineplatforme og af meget store onlinesøgemaskiner (EUT 2023, L 149, s. 16).

5 Den 25. april 2023 vedtog Kommissionen afgørelse C(2023) 2720 final, hvorved TikTok blev udpeget som en meget stor onlineplatform i overensstemmelse med artikel 33, stk. 4, i forordning 2022/2065.

6 Den 26. april 2023 blev denne afgørelse meddelt sagsøgeren i dennes egenskab af udbyderen TikToks hovedvirksomhed i EU. En kopi af denne afgørelse blev sendt til ByteDance, som er det selskab, der kontrollerer den gruppe af juridiske enheder, som sagsøgeren tilhører.

7 Den 29. september 2023 meddelte Kommissionen sagsøgeren den foreløbige fastlæggelse af tilsynsgebyret for TikTok i henhold til artikel 6, stk. 3, i delegeret forordning 2023/1127, hvoraf en kopi ligeledes blev sendt til ByteDance. Den 12. oktober 2023 fremsatte sagsøgeren sine bemærkninger over for Kommissionen.

8 Den 27. november 2023 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse om fastsættelse af det årlige tilsynsgebyr for TikTok for 2023. Dette beløb blev i overensstemmelse med artikel 43, stk. 3, andet afsnit, i forordning 2022/2065 fastlagt efter den metode og de procedurer, der er fastsat i delegeret forordning 2023/1127, og navnlig dennes artikel 5. Med henblik på

fastlæggelsen af dette beløb anvendte Kommissionen bl.a. to tredjepartsoperatører, SensorTower og Similarweb, og fulgte en fælles metode for alle meget store onlineplatforme og meget store onlinesøgemaskiner, som den vedlagde den anfægtede afgørelse, med henblik på at fastsætte det gennemsnitlige antal månedlige aktive modtagere i Unionen (herefter »antallet af aktive tjenestemodtagere«) af de udpegede tjenester og fordele det årlige tilsynsgebyr mellem disse sidstnævnte i overensstemmelse med principperne i artikel 43 i forordning 2022/2065. En kopi af denne afgørelse blev ligeledes tilsendt ByteDance.

Parternes påstande

9 Sagsøgeren har nedlagt følgende påstande:

– Den anfægtede afgørelse annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

10 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Frifindelse.

– Subsidiært, såfremt artikel 5, stk. 2 eller 4, i delegeret forordning 2023/1127 eller den anfægtede afgørelse annulleres, opretholdes forordningens eller afgørelsens virkninger, indtil Kommissionen har truffet de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe de konstaterede mangler.

– Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

11 Sagsøgeren har til støtte for søgsmålet i det væsentlige fremsat fem anbringender, hvoraf det første vedrører tilsidesættelse af artikel 43, stk. 5, litra b), i forordning 2022/2065 og, i form af en indsigelse, ulovligheden af artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127, det andet en tilsidesættelse af artikel 43, stk. 5, litra c), i forordning 2022/2065 og, i form af en indsigelse, ulovligheden af artikel 5, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127, det tredje en tilsidesættelse af artikel 43, stk. 5, litra b), i forordning 2022/2065 og, i form af en indsigelse, ulovligheden af artikel 5, stk. 4, i delegeret forordning 2023/1127, det fjerde en tilsidesættelse af artikel 43, stk. 2, i forordning 2022/2065 og, i form af en indsigelse, ulovligheden af artikel 2, stk. 2, litra a), i delegeret forordning 2023/1127 og det femte en tilsidesættelse af retten til at blive hørt, således som fastsat i artikel 41 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, samt af begrundelsespligten.

Det første anbringende om tilsidesættelse af artikel 43, stk. 5, litra b), i forordning 2022/2065 og, i form af en indsigelse, om ulovligheden af artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127

12 Til støtte for det første anbringende har sagsøgeren i det væsentlige gjort fem led gældende, hvoraf det første vedrører den omstændighed, at anvendelsen af den fælles metode ikke er lovlig, det andet tilsidesættelse af artikel 43, stk. 5, litra b), i forordning 2022/2065, sammenholdt med

artikel 3, første afsnit, litra p), deri, vedrørende den retlige definition af antallet af aktive tjenestemodtagere, det tredje om, at den metode, der er anvendt i den anfægtede afgørelse til at vurdere antallet af aktive tjenestemodtagere, behandler platformene på en diskriminerende måde, det fjerde om, at hverken artikel 43 i forordning 2022/2065 eller artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127 udgør et retsgrundlag for vedtagelsen af en beregningsmetode for antallet af aktive tjenestemodtagere i en gennemførelsesretsakt, og det femte en ulovlighedsindsigelse vedrørende artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127.

13 Retten finder, at det første og det fjerde led skal behandles under ét.

14 Med det første led har sagsøgeren i det væsentlige kritiseret Kommissionen for at have fastlagt gebyret på grundlag af et skøn over antallet af aktive tjenestemodtagere, som ifølge sagsøgeren ikke er fastsat i DSA, selv om Kommissionen dels burde have lagt de tal, som udbyderne selv havde indberettet, til grund, dels – for så vidt som disse tal forekom Kommissionen ufuldstændige eller upræcise – kunne have udøvet de beføjelser, som forordning 2022/2065 tillægger den, med henblik på at indhente yderligere oplysninger fra udbyderne.

15 Kommissionen er af den opfattelse, at intet i forordning 2022/2065 er til hinder for, at den af gennemsigtigheds-, ligebehandlings- og fortrolighedshensyn anvendte – ifølge Kommissionen pålidelige – oplysninger, som var blevet indsamlet af to uafhængige tredjepartsoperatører, inden for det korte tidsrum, som den havde til at vedtage gennemførelsesretsakterne vedrørende gebyrerne.

16 Med det fjerde led har sagsøgeren gjort gældende, at der ikke er noget retsgrundlag, der bemyndiger Kommissionen til ved en delegeret forordning eller ved en simpel gennemførelsesretsakt som den anfægtede afgørelse at vedtage en beregningsmetode for antallet af aktive tjenestemodtagere inden for rammerne af artikel 43 i forordning 2022/2065. Kommissionen har herved forsøgt at omskrive DSA, omgå procedurerne for vedtagelse af delegerede retsakter og skabe en anden parallel metode til beregning af antallet af aktive tjenestemodtagere, som resulterede i et andet tal end det, der blev anvendt ved udpegelsen af tjenesterne (artikel 24, stk. 2, i forordning 2022/2065).

17 Ifølge sagsøgeren burde Kommissionen for at bevare sammenhængen mellem antallet af aktive tjenestemodtagere som omhandlet i artikel 24, stk. 2, i forordning 2022/2065 og det, der omhandles i nævnte forordning artikel 33, have anvendt det samme antal aktive tjenestemodtagere som det, de udbydere, hvis tjenester er blevet udpeget, havde anmeldt med henblik på anvendelsen af artikel 24 i forordning 2022/2065.

18 Sagsøgeren er under alle omstændigheder af den opfattelse, at Kommissionen blandede en gennemførelsesretsakt og en delegeret retsakt sammen, og at den ikke var berettiget til at vedtage den nævnte metode i en gennemførelsesretsakt uden at overholde artikel 33, stk. 3, og artikel 87 i forordning 2022/2065. Ifølge sagsøgeren vedtog Kommissionen desuden ikke delegeret forordning 2023/1127 på grundlag af artikel 33, stk. 3, i forordning 2022/2065, og beregningsmetoden for antallet af aktive tjenestemodtagere fremgår ikke af delegeret forordning 2023/1127, men af den anfægtede afgørelse.

19 Endelig har sagsøgeren gjort gældende, at det er ulovligt, at der i den anfægtede afgørelse henvises til artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127 for at begrunde, at Kommissionen anvender »andre oplysninger, som [den] har adgang til« den 31. august i et givet år, med henblik på fastlæggelsen af antallet af aktive tjenestemodtagere, eftersom denne bestemmelse ikke udgør et

grundlag for fastlæggelsen af tilsynsgebyrerne i den anfægtede afgørelse, og at artikel 43, stk. 4, i forordning 2022/2065 under alle omstændigheder ikke giver Kommissionen mulighed for at »indhente nye eller andre data vedrørende [antallet af aktive tjenestemodtagere]« med henblik på beregningen af gebyrerne.

20 Kommissionen har anført, at procedurerne for udpegning og fastsættelse af gebyret er retligt forskellige og har forskellige formål. Ifølge Kommissionen nævner artikel 43, stk. 5, i forordning 2022/2065 ikke artikel 24, stk. 2, og angiver blot, at gebyret skal stå i et rimeligt forhold til antallet af aktive tjenestemodtagere. I denne henseende er forordning 2022/2065 blevet overholdt. Kommissionen har gjort gældende, at den derfor hverken i henhold til artikel 43 i forordning 2022/2065 eller i henhold til artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127 var forpligtet til at anvende det antal aktive tjenestemodtagere, som udbyderne angav, men at den i denne henseende havde en skønsmargen til ligeledes at gøre brug af »andre oplysninger, som [den] har adgang til«.

21 Kommissionen har præciseret, at den metode, der var vedlagt som bilag til den anfægtede afgørelse, alene havde til formål at informere udbyderne om de anvendte data og informationskilder, som efterfølgende havde ført til en fælles metode, og som havde gjort det muligt for den at opfylde sin begrundelsespligt. Denne metode er således ikke en »metode[…] til beregning af [antallet af aktive tjenestemodtagere] med henblik på [forordning 2022/2065's artikel 33, stk. 1, og] artikel 24, stk. 2«, som omhandlet i artikel 33, stk. 3, i forordning 2022/2065, men blot en metode, der beskriver, hvordan Kommissionen behandlede og anvendte de data vedrørende antallet af aktive tjenestemodtagere, som den havde adgang til. Kommissionen har dernæst gjort gældende, at den ikke tilsidesatte forordning 2022/2065's artikel 43, men at den var forpligtet til at »tilpasse disse oplysninger på en eller anden måde« for at overholde forordning 2022/2065 og delegeret forordning 2023/1127.

22 Det skal bemærkes, at det fremgår af artikel 33, stk. 3, i forordning 2022/2065 vedrørende udpegelsen af onlineplatforme og onlinesøgemaskiner som meget store onlineplatforme eller meget store onlinesøgemaskiner, at »Kommissionen kan vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 87 [i forordning 2022/2065] efter høring af [Det Europæiske Råd for Digitale Tjenester] med henblik på at supplere bestemmelserne i [forordning 2022/2065] ved at fastsætte metoden til beregning af [antallet af aktive tjenestemodtagere] med henblik på denne artikels stk. 1 og artikel 24, stk. 2, [i forordning 2022/2065], idet den sikrer, at metoden tager hensyn til den markedsmæssige og teknologiske udvikling«.

23 Det fremgår i øvrigt af sidste punktum i forordning 2022/2065's artikel 33, stk. 4, første afsnit, at når Kommissionen vedtager en afgørelse om udpegelse af en meget stor onlineplatform eller en meget stor onlinesøgemaskine, træffer »[den] sin afgørelse på grundlag af de oplysninger, der er rapporteret af udbyderen af onlineplatformen eller af onlinesøgemaskinen i henhold til artikel 24, stk. 2, [i forordning 2022/2065] eller oplysninger, der er anmodet om i henhold til artikel 24, stk. 3, [i forordning 2022/2065] eller eventuelle andre oplysninger, som [den] råder over«.

24 Hvad angår fastsættelsen af tilsynsgebyret bestemmer artikel 43, stk. 3-5, i forordning 2022/2065 desuden følgende:

»3. Udbydere af meget store onlineplatforme og af meget store onlinesøgemaskiner pålægges en årlig tilsynsafgift for hver tjeneste, for hvilken de er blevet udpeget i henhold til artikel 33.

Kommissionen vedtager gennemførelsesretsakter, der fastsætter størrelsen af det årlige tilsynsgebyr for hver udbyder af meget store onlineplatforme eller af meget store onlinesøgemaskiner. Ved vedtagelsen af disse gennemførelsesretsakter anvender Kommissionen metodologien fastsat i den i nærværende artikels stk. 4 omhandlede delegerede retsakt og overholder principperne fastsat i nærværende artikels stk. 5. Disse gennemførelsesretsakter vedtages efter rådgivningsproceduren i artikel 88.

4. Kommissionen vedtager delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 87 [i forordning 2022/2065], der fastsætter den nærmere metode og procedurerne for:

[...]

b) fastsættelsen af de individuelle årlige tilsynsgebyrer, der er omhandlet i stk. 5, litra b) og c)

[...]

Ved vedtagelsen af disse delegerede retsakter overholder Kommissionen de principper, der er fastsat i nærværende artikels stk. 5.

5. Den gennemførelsesretsakt, der er omhandlet i stk. 3, og den delegerede retsakt, der er omhandlet i stk. 4, skal overholde følgende principper:

[...]

b) [D]et årlige tilsynsgebyr står i et rimeligt forhold til [antallet af aktive tjenestemodtagere] for hver meget stor onlineplatform eller hver […] meget stor onlinesøgemaskine, der er udpeget i henhold til artikel 33 [i forordning 2022/2065.]

[...]«

25 I henhold til artikel 87, stk. 4, i forordning 2022/2065 hører Kommissionen eksperter, som er udpeget af hver enkelt medlemsstat, inden vedtagelsen af en delegeret retsakt. Desuden kan Europa-Parlamentet og Rådet for Den Europæiske Union i henhold til samme forordnings artikel 87, stk. 6, gøre indsigelse, inden en sådan retsakt træder i kraft.

26 Hvad endelig angår fastlæggelsen af grundbeløbet for hver tjeneste foreskriver artikel 4, stk. 1 og 2, i delegeret forordning 2023/1127 følgende:

»1. For hver udpeget tjeneste, der er omfattet af tilsynsgebyret, jf. artikel 3, beregnes grundbeløbet for år n som andelen af de samlede årlige omkostninger, der anslås for år n+1 i overensstemmelse med artikel 2, i forhold til [antallet af aktive tjenestemodtagere] af den udpegede tjeneste, jf. koefficienten (U) i nærværende artikels stk. 2, og [...] jf. koefficienten (T) [...] efter følgende formel:

2. Koefficienten (U) til beregning af grundbeløbet for hver udpeget tjeneste har den i bilag II angivne værdi, svarende til [antallet af aktive tjenestemodtagere] udtrykt i millioner enheder, rundet ned til nærmeste hundrede tusinde.

[Antallet af aktive tjenestemodtagere] af hver udpeget tjeneste, som afgør den koefficient, der skal anvendes, jf. dette stykkes første afsnit, er det antal, der fremgår af de oplysninger, der i henhold til artikel 24, stk. 2, [i forordning 2022/2065] [...] er rapporteret af udbyderen af onlineplatformen eller af onlinesøgemaskinen, eller oplysninger, der er anmodet om i henhold til artikel 24, stk. 3, i nævnte forordning, eller andre oplysninger, som Kommissionen har adgang til, alt efter hvad der er tilgængeligt den 31. august i år n.

[...]«

27 I den foreliggende sag præciseres i 31. betragtning til den anfægtede afgørelse, at antallet af aktive tjenestemodtagere for hver udpeget tjeneste, som afgør den koefficient (U), der finder anvendelse ved fastlæggelsen af tilsynsgebyret, kan følge af de oplysninger, som tjenesteudbyderen rapporterer i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning 2022/2065, af de oplysninger, der er anmodet om i henhold til samme forordnings artikel 24, stk. 3, eller af alle andre oplysninger, som Kommissionen har adgang til.

28 Dernæst anføres i 32. betragtning til den anfægtede afgørelse, at henset til de forskellige metoder, forskellene i tilgængeligheden af offentlige oplysninger om disse, de forskellige grader af præcision og de forskellige datakilder, som de udpegede tjenesteudbydere anvendte til at fastlægge antallet af aktive tjenestemodtagere for deres tjenester, samt den fortrolighed, som visse af disse udbydere krævede, skulle der anvendes en fælles metode og fælles datakilder for at anvende koefficienten (U) på en sammenhængende måde mellem de forskellige udpegede tjenester i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127. På grundlag af den fælles metode og de fælles datakilder, der fremgår af bilaget til den anfægtede afgørelse, fastsatte Kommissionen således TikToks antal af aktive tjenestemodtagere og den tilsvarende koefficient (U), som var nødvendig for at fastlægge det tilsynsgebyr, der blev faktureret sagsøgeren (jf. 33. betragtning til den anfægtede afgørelse).

29 Endvidere fremhævede Kommissionen i 38. betragtning til den anfægtede afgørelse, at det af flere grunde var vanskeligt at finde oplysninger om meget store onlineplatforme og meget store onlinesøgemaskiners antal af aktive tjenestemodtagere samt om den metode, udbyderne havde baseret sig på ved fastlæggelsen af deres antal af aktive tjenestemodtagere. Under disse omstændigheder anførte Kommissionen, at det var umuligt for den inden for de frister, der er fastsat i artikel 6, stk. 3 og 4, i delegeret forordning 2023/1127, at foretage en pålidelig sammenligning af det anmeldte antal aktive tjenestemodtagere mellem de forskellige udpegede tjenester med henblik på at fastsætte tilsynsgebyret i henhold til artikel 43, stk. 5, litra b), i forordning 2022/2065. Den begrundede i øvrigt anvendelsen af tredjepartskilder med formålet med og den anderledes karakter af proceduren for fastsættelse af tilsynsgebyrer i forhold til proceduren for udpegelse af meget store onlineplatforme og meget store onlinesøgemaskiner (jf. 39. betragtning til den anfægtede afgørelse).

30 Som svar på det argument, som sagsøgeren har fremført i forbindelse med den procedure, der førte til vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, hvorefter den fælles metode savnede retsgrundlag, har Kommissionen endelig i 34. betragtning til den anfægtede afgørelse anført, at artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127 bemyndiger den til at identificere antallet af aktive tjenestemodtagere med henblik på at fastsætte tilsynsgebyret på grundlag af de data, som

udbyderen har indberettet, de oplysninger, som Kommissionen eller koordinatoren for digitale tjenester har anmodet om, eller andre oplysninger, som Kommissionen har adgang til. På grundlag af bestemmelsen og de oplysninger, der var tilgængelige den 31. august i indeværende år, har Kommissionen således anført, at den udarbejdede en fælles metode til dette formål, som anført i 32. betragtning til den anfægtede afgørelse.

31 Retten vil undersøge, om forordning 2022/2065 gør det muligt at anvende en fælles metode til beregning af antallet af aktive tjenestemodtagere (det første anbringendes første led), inden den vurderer, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde tilsidesatte forordningens artikel 43 ved at vedtage en sådan metode inden for rammerne af en gennemførelsesretsakt (det første anbringendes fjerde led).

32 For det første må det konstateres, at ingen bestemmelse i forordning 2022/2065 eller delegeret forordning 2023/1127 er til hinder for, at Kommissionen følger en given metode til beregning af antallet af aktive tjenestemodtagere. Det skal endvidere i lighed med det af Kommissionen anførte bemærkes, at den relevante faktor med henblik på anvendelsen af artikel 43 i forordning 2022/2065 ikke er antallet af aktive tjenestemodtagere i absolutte tal for hver udpeget tjeneste, men dets relative værdi i forhold til de øvrige udpegede tjenester.

33 I det foreliggende tilfælde kunne Kommissionen med føje nære tvivl om sammenhængen i alle metoderne til beregning af antallet af aktive tjenestemodtagere, som de forskellige udbydere anvendte, så meget desto mere som den ikke rådede over data fra visse af dem.

34 Det følger heraf, at Kommissionen ligeledes med føje kunne anvende en fælles metode af hensyn til gennemsigtigheden og den lige behandling af de nævnte udbydere, henset til den omstændighed, at fordelingen af tilsynsgebyrerne i henhold til artikel 43 i forordning 2022/2065 skal stå i et rimeligt forhold til antallet af aktive tjenestemodtagere for hver udpeget tjeneste, hvorfor det første led skal forkastes.

35 Eftersom det fremgår af ordlyden af artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i delegeret forordning 2023/1127 (jf. præmis 26 ovenfor), at denne bestemmelse ikke fastsætter noget hierarki mellem de tre angivne informationskilder, idet disse klart præsenteres som alternativer, var Kommissionen i den foreliggende sag ikke forpligtet til at favorisere eller se bort fra en af disse. Det var derfor med rette, at Kommissionen besluttede at støtte sig på »andre oplysninger, som [den] ha[vde] adgang til« som omhandlet i ovennævnte bestemmelse.

36 For det andet fremgår det af den generelle opbygning af og formålene med forordning 2022/2065, at begrebet om »antallet af aktive tjenestemodtagere« skal forstås på en ensartet og sammenhængende måde, uafhængigt af sammenhængen og formålet med forordning 2022/2065's gennemførelse, hvilket i øvrigt bekræftes af 77. betragtning til nævnte forordning. Hvis det havde været lovgivers hensigt at fastsætte særskilte retlige ordninger, alt efter om formålet med at anvende antallet af aktive tjenestemodtagere var at udpege en tjeneste som hidrørende fra meget store onlineplatforme eller meget store onlinesøgemaskiner eller at fastlægge tilsynsgebyret, ville lovgiver have fastsat dette udtrykkeligt i klare og præcise vendinger.

37 Selv om Kommissionen således ganske vist har ret til at vedtage en fælles metode til beregning af antallet af aktive tjenestemodtagere, kan den imidlertid ikke unddrage sig kontrollen med proceduren for vedtagelse af delegerede retsakter, således som den bl.a. er fastsat i artikel 87, stk. 4 og 6, i forordning 2022/2065, ved blot at vedlægge denne fælles metode som bilag til hver gennemførelsesretsakt.

38 I henhold til artikel 43, stk. 4, i forordning 2022/2065 er Kommissionen nemlig forpligtet til at vedtage delegerede retsakter, der fastsætter den nærmere metode og procedurerne for fastsættelsen af de individuelle årlige tilsynsgebyrer for hver udbyder, og disse gebyrer skal i henhold til samme forordnings artikel 43, stk. 5, litra b), stå i et rimeligt forhold til antallet af aktive tjenestemodtagere for hver meget stor onlineplatform eller meget stor onlinesøgemaskine.

39 Desuden præciserer delegeret forordning 2023/1127 i artikel 4 de nærmere regler for fastsættelse af grundbeløbet for hver tjeneste ved hjælp af en formel, der bl.a. indeholder koefficienten (U), hvis værdi svarer til antallet af aktive tjenestemodtagere for hver berørt tjeneste, uden dog at omfatte en metode til beregning af antallet af aktive tjenestemodtagere som sådan.

40 Da beregningen af antallet af aktive tjenestemodtagere var nødvendig for fastsættelsen af tilsynsgebyret for hver enkelt tjeneste i henhold til artikel 43, stk. 5, litra b), i forordning 2022/2065, beregnede Kommissionen den på grundlag af en »fælles metode«, som den imidlertid vedlagde som bilag til den anfægtede afgørelse og til de gennemførelsesretsakter, der var rettet til de andre udpegede tjenesteudbydere (jf. 32. betragtning til den anfægtede afgørelse).

41 Selv om det er korrekt, således som Kommissionen har fremhævet, at artikel 43 i forordning 2022/2065, i modsætning til samme forordnings artikel 33, stk. 3, ikke udtrykkeligt tager sigte på vedtagelsen af en delegeret retsakt med henblik på at fastlægge beregningsmetoden for antallet af aktive tjenestemodtagere, forholder det sig ikke desto mindre således, at artiklen pålægger Kommissionen en forpligtelse til at sikre, at de årlige tilsynsgebyrer står i et rimeligt forhold til antallet af aktive tjenestemodtagere for hver udpeget tjeneste, samtidig med at den skal fastsætte den metode og de procedurer, der skal anvendes til at fastlægge disse gebyrer inden for rammerne af en delegeret retsakt og ikke en gennemførelsesretsakt.

42 Det fremgår med andre ord af en kontekstuel og systematisk fortolkning af de relevante bestemmelser i forordning 2022/2065, at selv om forordningen ikke udtrykkeligt henviser til den metode, der er nævnt i denne forordnings artikel 33, skaber dens artikel 43 en udtrykkelig forbindelse mellem metoden til fastsættelse af de årlige tilsynsgebyrer, som kun kan fastsættes ved vedtagelsen af en delegeret retsakt, og antallet af aktive tjenestemodtagere for de udpegede tjenester, på grundlag af hvilket gebyrerne skal fastlægges.

43 Følgelig er metoden til fastlæggelse af antallet af aktive tjenestemodtagere uløseligt forbundet med beregningen af tilsynsgebyret og skal anses for at udgøre et væsentligt og uundværligt element heri.

44 Hvad for det tredje angår Kommissionens argument om, at artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i delegeret forordning 2023/1127 indeholder tilstrækkelige detaljer vedrørende beregningen af antallet af aktive tjenestemodtagere, skal det i lighed med det af sagsøgeren anførte fastslås, at den nævnte bestemmelse ikke indeholder mere detaljerede oplysninger om denne beregning end dem, som forordning 2022/2065 selv giver. Selv om artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i delegeret forordning 2023/1127 og sidste punktum i artikel 33, stk. 4, første afsnit, i forordning 2022/2065 har forskellige formål, nemlig beregningen af antallet af aktive tjenestemodtagere med henblik på henholdsvis fastsættelsen af gebyrerne og udpegelsen af meget store onlineplatforme eller meget store onlinesøgemaskiner, skal det nemlig fastslås, at de informationskilder, der er angivet i disse to bestemmelser med henblik på at opnå antallet af aktive tjenestemodtagere, er identiske.

45 Eftersom fastlæggelsen af antallet af aktive tjenestemodtagere, således som det er anført i præmis 43 ovenfor, er et væsentligt og uundværligt element ved fastsættelsen af gebyret, medfører Kommissionens forpligtelse i henhold til artikel 43, stk. 4, i forordning 2022/2065 til i en delegeret retsakt at fastsætte »den nærmere« metode og procedurerne for fastsættelsen af gebyrerne implicit, men nødvendigvis, en forpligtelse til i en sådan retsakt i det mindste at fastsætte tilstrækkeligt detaljerede elementer i metoden for fastlæggelse af antallet af aktive tjenestemodtagere.

46 Under alle omstændigheder pålægger artikel 43, stk. 4, i forordning 2022/2065 i det væsentlige Kommissionen at præcisere og konkretisere forordning 2022/2065 ved i en delegeret retsakt at udvikle detaljer, som ikke er blevet defineret af lovgiver (jf. i denne retning og analogt dom af 17.3.2016, Parlamentet mod Kommissionen, C-286/14, EU:C:2016:183, præmis 50). For så vidt som Kommissionen i delegeret forordning 2023/1127 begrænser sig til generelt at angive tre informationskilder, nemlig de data, som leverandøren har fremlagt i henhold til artikel 24, stk. 2, i forordning 2022/2065, de oplysninger, der er anmodet om i henhold til forordningens artikel 24, stk. 3, og andre oplysninger, som den har adgang til, kan det imidlertid ikke lægges til grund, at Kommissionen har overholdt artikel 43, stk. 4, i forordning 2022/2065.

47 Ved i retsmødet blot at anføre, at indsættelsen af en for detaljeret beregningsmetode for antallet af aktive tjenestemodtagere i en delegeret retsakt ikke ville være hensigtsmæssig, og at en sådan løsning ville være »kontraproduktiv«, eftersom dette ville medføre en risiko for at skulle ajourføre denne metode fra år til år, navnlig i lyset af nye estimeringsløsninger, har Kommissionen i øvrigt ikke i tilstrækkelig grad godtgjort, hvorledes den fælles metode, der er vedlagt som bilag til den anfægtede afgørelse, er alt for detaljeret, henset til den dog klare og præcise ordlyd af artikel 43, stk. 4, i forordning 2022/2065.

48 I øvrigt modsiger et sådant argument ligeledes 77. betragtning til forordningen om digitale tjenester, hvoraf fremgår, at »[f]astsættelsen af antallet af aktive tjenestemodtagere kan påvirkes af markedsudviklingen og den tekniske udvikling, og Kommissionen bør derfor tillægges beføjelser til at supplere bestemmelserne i denne forordning ved at vedtage delegerede retsakter, der fastsætter metoden til at bestemme de aktive modtagere af en onlineplatform eller af en onlinesøgemaskine«.

49 Dernæst kan det argument, som Kommissionen fremførte i retsmødet, hvorefter valget om ikke at medtage detaljerede oplysninger i delegeret forordning 2023/1127 imødekommer en bekymring vedrørende beskyttelsen af forretningshemmeligheder og fortrolige oplysninger fra tredjepartsselskaber, der anvendes til at foretage beregningen af antallet af aktive tjenestemodtagere, ikke tiltrædes. Dels har Kommissionen nemlig ikke godtgjort, hvorledes fortroligheden af visse oplysninger i højere grad beskyttes i en gennemførelsesretsakt som den anfægtede afgørelse end i en delegeret retsakt. Dels må det konstateres, at de fortrolige oplysninger, som Kommissionen har henvist til, under alle omstændigheder hverken fremgår af delegeret forordning 2023/1127 eller af den fælles metode, der er vedlagt som bilag til den anfægtede afgørelse, hvorfor dette argument må forkastes.

50 Under disse omstændigheder og eftersom antallet af aktive tjenestemodtagere er såvel et væsentligt element i metoden til fastsættelse af tilsynsgebyret som et begreb, der skal forstås på en ensartet og sammenhængende måde i hele forordning 2022/2065 (jf. præmis 36 ovenfor), følger det af forordningens artikel 43, stk. 3, sammenholdt med nævnte forordnings artikel 33,

stk. 3, at Kommissionen ved at vedtage metoden til beregning af antallet af aktive tjenestemodtagere i en gennemførelsesretsakt og ikke i en delegeret retsakt har tilsidesat artikel 43, stk. 3-5, og artikel 87 i forordning 2022/2065.

51 Denne konklusion kan ikke drages i tvivl af Kommissionens øvrige argumenter.

52 For det første kan den fælles metode, der er vedlagt som bilag til den anfægtede afgørelse, i modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, ikke anses for blot at være en begrundet forklaring på den måde, hvorpå antallet af aktive tjenestemodtagere er blevet beregnet, men, som det fremgår af selve bilagets titel, en egentlig detaljeret beregningsmetode.

53 Selv om den kan tjene til at forstå Kommissionens ræsonnement og er den samme for alle udbyderne, således som Kommissionen har fremhævet i retsmødet, forholder det sig ikke desto mindre således, at en sådan metode efter sin ordlyd, sit indhold og sin længde har karakter af et dokument af generel karakter, som finder anvendelse på alle udbydere, og ikke blot af et element i begrundelsen for den anfægtede afgørelse.

54 For det andet bemærkes, at eftersom der ikke er nogen bestemmelse i forordning 2022/2065 eller i delegeret forordning 2023/1127, der fastsætter en beføjelse for Kommissionen til at supplere eller konkretisere den metode og de procedurer, der er omhandlet i artikel 43, stk. 4, i forordning 2022/2065 ved hjælp af en gennemførelsesretsakt, er der heller ikke noget retsgrundlag for at vedlægge den fælles metode som bilag til den anfægtede afgørelse.

55 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det første anbringendes fjerde led tages til følge, og den anfægtede afgørelse skal følgelig annulleres, uden at det er nødvendigt at undersøge sagsøgerens øvrige argumenter, klagepunkter eller anbringender og at træffe afgørelse om sagsøgerens anmodning om foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse.

Om opretholdelse af den anfægtede afgørelses virkninger

56 Kommissionen har nedlagt påstand om, at virkningerne af den nævnte forordning eller af den anfægtede afgørelse opretholdes, såfremt Retten annullerer artikel 5, stk. 2 eller 4, i delegeret forordning 2023/1127 eller den anfægtede afgørelse, indtil Kommissionen har truffet de nødvendige foranstaltninger for at afhjælpe de anfægtede mangler. Denne suspension er nødvendig, eftersom en sådan annullation vil påvirke størrelsen af de gebyrer, som de andre udpegede tjenesteydere skal betale og allerede har betalt for 2023, samt det samlede niveau for de ressourcer, som Kommissionen råder over, og som den allerede har brugt til at udføre sine tilsynsopgaver.

57 Sagsøgeren har gjort gældende, at en tidsmæssig begrænsning af virkningerne af en eventuel annullation af den anfægtede afgørelse ikke kan retfærdiggøres, for så vidt som en sådan annullation ikke vil have alvorlige negative konsekvenser for Kommissionen eller for den ordning, der er indført ved forordning 2022/2065.

58 Det følger af artikel 264, stk. 1, TEUF, at såfremt klagen findes berettiget, erklærer Retten den anfægtede retsakt for ugyldig.

59 I henhold til artikel 266, stk. 1, TEUF påhviler det således den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, at træffe de foranstaltninger, der er nødvendige til opfyldelse af annullationsdommen.

60 Når dette er sagt, følger det af artikel 264, stk. 2, TEUF, at Unionens retsinstanser, dersom de skønner det nødvendigt, kan angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående. I denne henseende fremgår det af retspraksis, at Unionens retsinstanser ved udøvelsen af den beføjelse, som de er blevet tillagt ved denne bestemmelse, skal tage hensyn til, om retssikkerhedsprincippet er blevet overholdt, og om andre offentlige eller private interesser er blevet respekteret (jf. dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Sverige, C-389/19 P, EU:C:2021:131, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis; jf. ligeledes i denne retning dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 122).

61 Artikel 264, stk. 2, TEUF er således navnlig blevet fortolket således, at den af retssikkerhedsmæssige grunde, men også af hensyn til at undgå afbrydelse eller tilbagegang i gennemførelsen af politikker, der føres eller støttes af Unionen, tillader, at virkningerne af en annulleret retsakt opretholdes i et rimeligt tidsrum (jf. i denne retning og analogt dom af 12.2.2025, de Volksbank mod Afviklingsinstansen (Ex ante-bidrag 2018), T-406/18, EU:T:2025:151, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

62 Selv om den anfægtede afgørelse i den foreliggende sag blev truffet i strid med artikel 43, stk. 4, i forordning 2022/2065, således som det fremgår af præmis 50 ovenfor, fastslog Retten derimod ikke, at der forelå en fejl, som påvirkede selve sagsøgerens forpligtelse til at betale tilsynsgebyret for 2023.

63 Under disse omstændigheder vil en annullation af den anfægtede afgørelse uden at fastsætte, at dens virkninger opretholdes, indtil den erstattes af en ny afgørelse, kunne underminere gennemførelsen af forordning 2022/2065's artikel 43, som bestemmer, at Kommissionen opkræver et årligt tilsynsgebyr hos udbyderne af meget store onlineplatforme og meget store onlinesøgemaskiner, hvis samlede beløb skal dække Kommissionens omkostninger i forbindelse med de tilsynsopgaver, som den i henhold til forordning 2022/2065 er overdraget (jf. i denne retning og analogt dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Landesbank Baden-Württemberg og Afviklingsinstansen, C-584/20 P og C-621/20 P, EU:C:2021:601, præmis 177). Hvis Kommissionen var forpligtet til med øjeblikkelig virkning at tilbagebetale sagsøgerens tilsynsgebyr såvel som gebyrer betalt af andre udbydere, såsom dem, der har anlagt et lignende søgsmål på grundlag af de samme anbringender som dem, der er blevet taget til følge i den foreliggende sag, selv om disse udbydere principielt forbliver underlagt forpligtelsen til at betale nævnte gebyrer, ville en sådan tilbagebetaling nemlig risikere at fratage Kommissionen de finansielle midler, der er nødvendige for at udføre de tilsynsopgaver, som forordning 2022/2065 pålægger den.

64 Det skal i øvrigt bemærkes, at henset til grundene til annullationen af den anfægtede afgørelse, nemlig den omstændighed, at Kommissionen har anvendt en fælles metode til beregning af antallet af aktive tjenestemodtagere ved at vedlægge den som bilag til gennemførelsesretsakterne, vil Kommissionen ikke være i stand til at vedtage en ny afgørelse om at pålægge sagsøgeren at betale tilsynsgebyret uden først at fastlægge metoden til beregning af antallet af aktive tjenestemodtagere ved hjælp af en delegeret retsakt. Det påhviler nemlig Kommissionen i medfør af artikel 266, stk. 1, TEUF at drage de nødvendige konsekvenser af annullationen af den anfægtede afgørelse under hensyntagen ikke blot til denne domskonklusion, men ligeledes til de begrundelser, der nødvendigvis ligger til grund herfor, idet de er nødvendige for en bestemmelse af det nøjagtige indhold af domskonklusionen (jf. i denne retning dom af 29.11.2007, Italien mod Kommissionen, C-417/06 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2007:733, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis, og af 14.7.2016, Letland mod Kommissionen, T-661/14, EU:T:2016:412, præmis 90). En ny afgørelse om fastsættelse af det tilsynsgebyr, der finder anvendelse på TikTok for 2023, kan

således i givet fald først træffes efter en ændring af delegeret forordning 2023/1127 eller efter vedtagelsen af en ny delegeret retsakt, der fastsætter metoden til beregning af antallet af aktive tjenestemodtagere, hvilket i øvrigt på nuværende tidspunkt ligeledes kan have en indvirkning på fastsættelsen af tilsynsgebyrer i de gennemførelsesretsakter, der blev vedtaget for 2024.

65 Følgelig ville et afslag på anmodningen om opretholdelse af den anfægtede afgørelses virkninger risikere at underminere retssikkerheden og den korrekte gennemførelse af de tilsynsopgaver, som forordning 2022/2065 har overdraget til Kommissionen.

66 Under disse omstændigheder skal virkningerne af den anfægtede afgørelse opretholdes, indtil de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af denne dom er truffet, og dette inden for en rimelig frist, som ikke må overstige 12 måneder regnet fra den dag, hvor dommen bliver endelig.

Sagsomkostninger

67 I henhold til artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

68 Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges denne at betale sagsomkostningerne i overensstemmelse med sagsøgerens påstand.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Første Udvidede Afdeling):

1) **Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2023) 8173 final af 27. november 2023 om fastsættelse af tilsynsgebyret for TikTok i henhold til artikel 43, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 annulleres.**

2) **Virkningerne af gennemførelsesafgørelse C(2023) 8173 opretholdes, indtil de nødvendige foranstaltninger til opfyldelse af denne dom er truffet, og dette inden for en rimelig frist, som ikke må overstige 12 måneder regnet fra den dag, hvor dommen bliver endelig.**

3) **Europa-Kommissionen betaler sagsomkostningerne.**

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Valasidis

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 10. september 2025.

Underskrifter