Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo prošireno vijeće)

10. rujna 2025.*

„Digitalne usluge – Uredba (EU) 2022/2065 – Komisijina odluka kojom se utvrđuje naknada za nadzor za 2023. – Članak 43. stavci 3. do 5. Uredbe 2022/2065 – Članak 4. stavak 2. Delegirane uredbe (EU) 2023/1127 – Metodologija izračuna prosječnog mjesečnog broja aktivnih primatelja – Vremenska prilagodba učinaka poništenja”

U predmetu T-58/24,

TikTok Technology Ltd, sa sjedištem u Dublinu (Irska), koji zastupaju E. Batchelor i M. Frese, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju O. Gariazzo, P.-J. Loewenthal i L. Armati, u svojstvu agenata,

tuženika,

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće),

u sastavu: R. Mastroianni (izvjestitelj), predsjednik, M. Brkan, I. Gâlea, T. Tóth i W. Valasidis, suci,

tajnik: S. Spyropoulos, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

nakon rasprave održane 11. lipnja 2025.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom koja se temelji na članku 263. UFEU-a tužitelj, TikTok Technology Ltd, zahtijeva poništenje Provedbene odluke Komisije C(2023) 8173 *final* od 27. studenoga 2023. kojom se utvrđuje naknada za nadzor koja se primjenjuje na TikTok na temelju članka 43. stavka 3. Uredbe (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća (u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

* Jezik postupka: engleski

Okolnosti spora

2 Tužitelj je glavni poslovni nastan TikToka, pružatelja usluge smještaja informacija na poslužitelju, u Europskoj uniji. Ta usluga, koja je u svojoj trenutačnoj verziji pokrenuta u Uniji u kolovozu 2018., omogućuje svojim korisnicima pretraživanje, pregledavanje i objavljivanje videozapisa, kao i interakciju, komunikaciju i dijeljenje sadržaja s drugim korisnicima.

3 U skladu s člankom 43. stavcima 1. do 3. Uredbe (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća od 19. listopada 2022. o jedinstvenom tržištu digitalnih usluga i izmjeni Direktive 2000/31/EZ (Akt o digitalnim uslugama) (SL 2022., L 277, str. 1., u daljnjem tekstu: Akt o digitalnim uslugama), Europska komisija pružateljima vrlo velikih internetskih platformi (u daljnjem tekstu: VVP-ovi) i vrlo velikih internetskih tražilica (u daljnjem tekstu: VVT-ovi), koji su kao takvi određeni na temelju članka 33. navedene uredbe, naplaćuje godišnju naknadu za svaku njihovu tako kvalificiranu uslugu, pri čemu se ta naknada utvrđuje provedbenim aktom radi pokrića procijenjenih troškova koje ta institucija snosi u vezi s nadzornim zadaćama koje su joj povjerene Aktom o digitalnim uslugama. U skladu s člankom 43. stavkom 4. navedene uredbe Komisija utvrđuje navedenu naknadu na temelju metodologije koju je utvrdila u delegiranom aktu uz poštovanje načela predviđenih člankom 43. stavkom 5. te uredbe.

4 Komisija je u tu svrhu 2. ožujka 2023. donijela Delegiranu uredbu Komisije (EU) 2023/1127 od 2. ožujka 2023. o dopuni Uredbe (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća detaljnim metodologijama i postupcima u pogledu naknada za nadzor koje Komisija naplaćuje pružateljima vrlo velikih internetskih platformi i vrlo velikih internetskih tražilica (SL 2023., L 149, str. 16.).

5 Komisija je 25. travnja 2023. donijela Odluku C(2023) 2720 *final* kojom je TikTok odredila kao VVP, u skladu s člankom 33. stavkom 4. Akta o digitalnim uslugama.

6 Dana 26. travnja 2023. ta je odluka dostavljena tužitelju kao glavnom poslovnom nastanu TikToka u Uniji. Primjerak te odluke poslan je društvu ByteDance, koje kontrolira grupu pravnih subjekata kojoj pripada tužitelj.

7 Dana 29. rujna 2023. Komisija je tužitelju priopćila privremeni iznos godišnje naknade za nadzor kad je riječ o TikToku, u skladu s člankom 6. stavkom 3. Delegirane uredbe 2023/1127, pri čemu je primjerak te obavijesti isto tako poslan društvu ByteDance. Dana 12. listopada 2023. tužitelj je Komisiji dostavio svoja očitovanja.

8 Dana 27. studenoga 2023. Komisija je donijela pobijanu odluku kojom se utvrđuje naknada za nadzor koja se primjenjuje na TikTok za 2023. Taj je iznos određen, u skladu s člankom 43. stavkom 3. drugim podstavkom Akta o digitalnim uslugama, na temelju metodologije i postupaka koji su definirani u Delegiranoj uredbi 2023/1127, osobito njezinu članku 5. Za potrebe određivanja navedenog iznosa Komisija se osobito oslonila na dva treća subjekta, SensorTower i Similarweb, te je primijenila metodologiju koja je zajednička za sve VVP-ove i VVT-ove, koju je priložila pobijanoj odluci, kako bi izračunala prosječni mjesečni broj aktivnih primatelja u Uniji (u daljnjem tekstu: PMBAP) svih kvalificiranih usluga te među potonjima raspodijelila godišnju naknadu za nadzor, u skladu s načelima utvrđenima u članku 43. Akta o digitalnim uslugama. Primjerak te odluke također je poslan društvu ByteDance.

Zahtjevi stranaka

9 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

10 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– podredno, u slučaju poništenja članka 5. stavka 2. ili 4. Delegirane uredbe 2023/1127 ili pobijane odluke, održi na snazi učinke navedene uredbe ili navedene odluke sve dok Komisija ne poduzme mjere potrebne za otklanjanje utvrđenih nedostataka;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

11 U prilog svojoj tužbi tužitelj u biti ističe pet tužbenih razloga, od kojih se prvi temelji na povredi članka 43. stavka 5. točke (b) Akta o digitalnim uslugama te prigovoru nezakonitosti članka 4. stavka 2. Delegirane uredbe 2023/1127, drugi na povredi članka 43. stavka 5. točke (c) Akta o digitalnim uslugama te prigovoru nezakonitosti članka 5. stavka 2. Delegirane uredbe 2023/1127, treći na povredi članka 43. stavka 5. točke (b) Akta o digitalnim uslugama i prigovoru nezakonitosti članka 5. stavka 4. Delegirane uredbe 2023/1127, četvrti na povredi članka 43. stavka 2. Akta o digitalnim uslugama i prigovoru nezakonitosti članka 2. stavka 2. točke (a) Delegirane uredbe 2023/1127 i peti na povredi prava na saslušanje, kako je utvrđeno u članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i obveze obrazlaganja.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi članka 43. stavka 5. točke (b) Akta o delegiranim uslugama i članka 4. stavka 2. Delegirane uredbe 2023/1127

12 U prilog prvom tužbenom razlogu tužitelj u biti navodi pet dijelova, od kojih se prvi temelji na tome da upotreba zajedničke metodologije nije zakonita, drugi na povredi članka 43. stavka 5. točke (b) Akta o digitalnim uslugama, u vezi s člankom 3. prvi stavkom točkom (p) Akta o digitalnim uslugama, u pogledu zakonske definicije PMBAP-a, treći na tome da metodologija upotrebljena u pobijanoj odluci za procjenu PMBAP-a diskriminatorno postupa s platformama, četvrti na tome da ni članak 43. Akta o digitalnim uslugama ni članak 4. stavak 2. Delegirane uredbe 2023/1127 nisu zakonska osnova za donošenje metodologije izračuna PMBAP-a u provedbenom aktu i peti, na prigovoru nezakonitosti kad je riječ o članku 4. stavku 2. Delegirane uredbe 2023/1127.

13 Opći sud smatra da najprije valja zajednički ispitati prvi i četvrti dio prvog tužbenog razloga.

14 U okviru prvog dijela prvog tužbenog razloga tužitelj u biti prigovara Komisiji da je iznos naknade odredila na temelju procjene PMBAP-a koja nije, prema njegovu mišljenju, predviđena Aktom o digitalnim uslugama pa se ona stoga, s jedne strane, morala osloniti na brojke koje su prijavili

sami pružatelji ali je i, s druge strane, u dijelu u kojem su mu se te brojke činile nepotpune ili neprecizne, mogla primijeniti ovlasti koje joj priznaje Akt o digitalnim uslugama kako bi pribavila sve dodatne informacije od tih pružatelja.

15 Sa svoje strane Komisija smatra da nijedan element Akta o digitalnim uslugama ne predstavlja zapreku tomu da ona, radi transparentnosti, jednakog postupanja i povjerljivosti, upotrijebi podatke koje smatra pouzdanima, koje su prikupila dva treća neovisna subjekta unutar kratkog razdoblja kojim je ona raspolagala za donošenje provedbenih akata o naknadama.

16 U okviru četvrtog dijela prvog tužbenog razloga tužitelj ističe da nijedna pravna osnova ne dopušta Komisiji da delegiranom uredbom ili pukim provedbenim aktom kao što je pobijana odluka usvoji metodologiju izračunavanja PMBAP-a u okviru članka 43. Akta o digitalnim uslugama. On smatra da je Komisija na taj način pokušala iznova napisati Akt o digitalnim uslugama, zaobići postupke donošenja delegiranih akata i stvoriti drugu paralelnu metodologiju izračuna PMBAP-a koja je rezultirala brojkom koja se razlikuje od one koja je upotrebljena za potrebe utvrđenja usluga (članak 24. stavak 2. Akta o digitalnim uslugama).

17 Prema tužiteljevu mišljenju, u cilju očuvanja dosljednosti između PMBAP-a iz članka 24. stavka 2. Akta o digitalnim uslugama i onoga iz članka 33. Akta o digitalnim uslugama, Komisija je morala upotrijebiti isti PMBAP kao što je onaj koji su pružatelji čije su usluge kvalificirane prijavili za potrebe primjene članka 24. Akta o digitalnim uslugama.

18 U svakom slučaju tužitelj smatra da je Komisija pomiješala provedbeni akt s delegiranim aktom i da nije imala pravo usvojiti navedenu metodologiju u provedbenom aktu pritom ne poštujući članak 33. stavak 3. i članak 87. Akta o digitalnim uslugama. Usto, prema njegovu mišljenju, Komisija nije donijela Delegiranu uredbu 2023/1127 na temelju članka 33. stavka 3. Akta o digitalnim uslugama te se metodologija izračuna PMBAP-a ne nalazi u Delegiranoj uredbi 2023/1127, već u pobijanoj odluci.

19 Naposljetku, tužitelj tvrdi da je nezakonito to što pobijana odluka upućuje na članak 4. stavak 2. Delegirane uredbe 2023/1127 kako bi opravdala to što je Komisija upotrijebila „bilo koje druge informacije koje su [joj bile] dostupne” na datum 31. kolovoza određene godine za potrebe izračuna PMBAP-a, s obzirom na to da ta odredba ne predstavlja osnovu za određivanje naknada za nadzor pobijane odluke i da u svakom slučaju članak 43. stavak 4. Akta o digitalnim uslugama ne dopušta Komisiji da „pribavi nove ili različite podatke kad je riječ o PMBAP-u” za potrebe određivanja naknada.

20 Komisija navodi da se postupci određivanja i utvrđivanja naknade pravno razlikuju te da se njima nastoje ostvariti različiti ciljevi. Ona tvrdi da članak 43. stavak 5. Akta o digitalnim uslugama ne spominje članak 24. stavak 2. Akta o digitalnim uslugama i tek puko navodi da naknada mora biti proporcionalna PMBAP-u. U tom smislu postupilo se u skladu s Aktom o digitalnim uslugama. Komisija tvrdi da ona stoga nije bila dužna ni na temelju članka 43. Akta o digitalnim uslugama ni na temelju članka 4. stavka 2. Delegirane uredbe 2023/1127 upotrijebiti PMBAP-ove koje su prijavili pružatelji, već da raspolaže marginom prosudbe u tom smislu kako bi isto tako upotrijebila „bilo koje druge informacije koje su [joj] dostupne”.

21 Komisija pojašnjava da je jedini cilj metodologije priložene pobijanoj odluci bio informirati pružatelje o upotrebljenim podacima i izvorima informacija, što je zatim dovelo do zajedničke metodologije te joj je omogućilo da ispuni svoju obvezu obrazlaganja. Stoga ta metodologija nije „metodologija za izračun [PMBAP-a] za potrebe [članka 33.] stavka 1. [Akta o digitalnim

uslugama] i članka 24. stavka 2. [Akta o digitalnim uslugama]”, u smislu članka 33. stavka 3. Akta o digitalnim uslugama, nego samo metodologija kojom se opisuje kako je Komisija postupala s podacima o PMBAP-u koji su joj bili na raspolaganju i kako ih je upotrijebila. Komisija nadalje tvrdi da nije povrijedila članak 43. Akta o digitalnim uslugama, nego da je bila prisiljena „obraditi te podatke na neki način” kako bi se uskladila s Aktom o digitalnim uslugama i Delegiranom uredbom 2023/1127.

22 Valja podsjetiti na to da, u skladu s člankom 33. stavkom 3. Akta o digitalnim uslugama, koji se odnosi na određivanje internetskih platforma i internetskih tražilica kao VVP-ova ili VVT-ova, „Komisija može donijeti delegirane akte u skladu s člankom 87. [Akta o digitalnim uslugama] nakon savjetovanja s Odborom kako bi dopunila odredbe [Akta o digitalnim uslugama] utvrđivanjem metodologije za izračun [PMBAP] za potrebe stavka 1. ovog članka i članka 24. stavka 2. [Akta o digitalnim uslugama], osiguravajući pritom da se metodologijom uzmu u obzir promjene na tržištu i tehnološki napredak”.

23 Osim toga, u skladu s posljednjom rečenicom članka 33. stavka 4. prvog podstavka Akta o digitalnim uslugama, kada Komisija donosi odluku kojom se internetska platforma ili tražilica određuje kao VVP ili VVT, „[ona] donosi svoju odluku na temelju podataka koje je pružatelj internetske platforme dostavio u skladu s člankom 24. stavkom 2. [Akta o digitalnim uslugama] ili informacija zatraženih u skladu s člankom 24. stavkom 3. [Akta o digitalnim uslugama] ili bilo kojih drugih informacija koje su [joj] dostupne”.

24 Usto, kad je riječ o određivanju naknade za nadzor, članak 43. stavci 3. do 5. Akta o digitalnim uslugama predviđa sljedeće:

„3. [VVP-ovima i VVT-ovima se] naplaćuje […] godišnja naknada za nadzor za svaku uslugu za koju su određeni u skladu s člankom 33. [Akta o digitalnim uslugama].

Komisija donosi provedbene akte kako bi utvrdila iznos godišnje naknade za nadzor za svakog [VVP-a i VVT-a]. Pri donošenju tih provedbenih akata Komisija primjenjuje metodologiju utvrđenu u delegiranom aktu iz stavka 4. ovog članka i poštuje načela utvrđena u stavku 5. ovog članka. Ti se provedbeni akti donose u skladu sa savjetodavnim postupkom iz članka 88. [Akta o digitalnim uslugama].

4. Komisija donosi delegirane akte u skladu s člankom 87. [Akta o digitalnim uslugama] kojima utvrđuje detaljnu metodologiju i postupke za:

[…]

(b) određivanje pojedinačnih godišnjih naknada za nadzor iz stavka 5. točaka (b) i (c);

[…]

Pri donošenju tih delegiranih akata Komisija poštuje načela utvrđena u stavku 5. ovog članka.

5. Provedbenim aktom iz stavka 3. i delegiranim aktom iz stavka 4. poštuju se sljedeća načela:

[…]

(b) godišnja naknada za nadzor razmjerna je [PMBAP-u] [svakog VVP-a ili VVT-a] određen[ih] u skladu s člankom 33. [Akta o digitalnim uslugama];

[…]”

25 U skladu s člankom 87. stavkom 4. Akta o digitalnim uslugama, prije donošenja delegiranog akta Komisija se savjetuje sa stručnjacima koje je imenovala svaka država članica. Usto, na temelju članka 87. stavka 6. te uredbe, Europski parlament i Vijeće Europske unije mogu podnijeti prigovor prije stupanja na snagu takvog akta.

26 Naposljetku, što se tiče određivanja osnovnog iznosa po usluzi, članak 4. stavci 1. i 2. Delegirane uredbe 2023/1127 glasi kako slijedi:

„1. Za svaku kvalificiranu uslugu koja podliježe naknadama za nadzor na temelju članka 3. osnovni iznos za godinu n izračunava se kao udio ukupnih godišnjih troškova procijenjenih za godinu n+1 u skladu s člankom 2., razmjerno [PMBAP-u] prema koeficijentu (U) iz stavka 2. ovog članka i uzimajući u obzir razdoblje kvalificiranosti usluge prema koeficijentu (T) […], u skladu sa sljedećom formulom:

$$\text{Osnovni_iznos_u_godini_n_za_kvalificiranu_uslugu}_x = \frac{\text{ukupni_procijenjeni_troškovi_u_godini_n}+1}{\sum_{\text{za_sve_kvalificirane_usluge_n}}(T_n \times U_n)} \times (T_x \times U_x)$$

2. Koeficijent (U) za izračun osnovnog iznosa za svaku kvalificiranu uslugu ima vrijednost utvrđenu u Prilogu II. koja odgovara [PMBAP-u] u milijunima jedinica, zaokružena naniže na najbližu stotinu tisuća.

[PMBAP] prema kojem se određuje primjenjivi koeficijent u skladu s prvim podstavkom ovog stavka jest onaj koji proizlazi iz podataka koje je dostavio pružatelj internetske platforme ili internetske tražilice na temelju članka 24. stavka 2. [Akta o digitalnim uslugama] ili informacija zatraženih na temelju članka 24. stavka 3. te uredbe ili drugih informacija koje su na raspolaganju Komisiji, kako su dostupne 31. kolovoza godine n.

[…]”

27 U predmetnom je slučaju u uvodnoj izjavi 31. pobijane odluke pobliže određeno da PMBAP svake kvalificirane usluge, koji određuje koeficijent (U) koji se primjenjuje za određivanje naknade za nadzor, može proizlaziti iz podataka koje je pružatelj usluge dostavio u skladu s člankom 24. stavkom 2. Akta o digitalnim uslugama, informacija zatraženih na temelju članka 24. stavka 3 te uredbe ili bilo kojih drugih informacija kojima raspolaže Komisija.

28 Nadalje, u uvodnoj izjavi 32. pobijane odluke navedeno je da se, uzimajući u obzir različite metodologije, različitu raspoloživost javnih informacija o njima, različite stupnjeve preciznosti i različite izvore podataka koje upotrebljavaju utvrđeni pružatelji usluga kako bi izračunali PMBAP svojih usluga te povjerljivost na koju se pozivaju određeni pružatelji, valjalo osloniti na zajedničku metodologiju i zajedničke izvore podataka kako bi se dosljedno primijenio koeficijent (U) između različitih kvalificiranih usluga, u skladu s člankom 4. stavkom 2. Delegirane uredbe 2023/1127. Na temelju zajedničke metodologije i zajedničkih izvora podataka sadržanih u pobijanoj odluci Komisija je stoga izračunala PMBAP za TikTok i odgovarajući koeficijent (U) koji su bili potrebni za određivanje iznosa naknade za nadzor naplaćene tužitelju (vidjeti uvodnu izjavu 33. pobijane odluke).

29 Usto, u uvodnoj izjavi 38. pobijane odluke Komisija je naglasila postojanje poteškoća, koje proizlaze iz više razloga, u dobivanju informacija o PMBAP-u VVP-ova i VVT-ova te o metodologiji na koju su se oslonili pružatelji kako bi izračunali svoj PMBAP. U tim je okolnostima Komisija navela da ona nije mogla u rokovima predviđenima člankom 6. stavcima 3. i 4. Delegirane uredbe 2023/1127 pouzdano usporediti prijavljene PMBAP-ove u pogledu različitih kvalificiranih usluga radi određivanja naknade za nadzor u skladu s člankom 43. stavkom 5. točkom (b) Akta o digitalnim uslugama. Osim toga, ona je opravdala upotrebu izvora podataka trećih osoba različitom svrhom i prirodom postupka koji se odnosi na određivanje naknada za nadzor u odnosu na postupak koji se odnosi na određivanje VVP-ova i VVT-ova (vidjeti uvodnu izjavu 39. pobijane odluke).

30 Naposljetku, u odgovoru na argument koji je tužitelj istaknuo u okviru postupka nakon kojeg je donesena pobijana odluka, a prema kojem zajednička metodologija nema pravnu osnovu, Komisija primjećuje, u uvodnoj izjavi 34. pobijane odluke, da je članak 4. stavak 2. Delegirane uredbe 2023/1127 ovlašćuje da identificira PMBAP za potrebe određivanja naknade za nadzor, na temelju podataka koje su prijavili pružatelji, informacija koje je zatražila Komisija ili koordinator za digitalne usluge ili bilo kojih drugih informacija koje su dostupne Komisiji. Na temelju odredaba i informacija koje su bile raspoložive 31. kolovoza tekuće godine Komisija stoga potvrđuje da je u tu svrhu izradila zajedničku metodologiju, kako je navedeno u uvodnoj izjavi 32. pobijane odluke.

31 Opći će sud ispitati omogućuje li Akt o digitalnim uslugama upotrebu zajedničke metodologije izračuna PMBAP-a (prvi dio prvog tužbenog razloga), a zatim će ocijeniti je li u predmetnom slučaju Komisija povrijedila članak 43. navedene uredbe time što je usvojila takvu metodologiju u okviru provedbenog akta (četvrti dio prvog tužbenog razloga).

32 Kao prvo, valja utvrditi da nijedna odredba Akta o digitalnim uslugama ni Delegirane uredbe 2023/1127 ne predstavlja prepreku tomu da Komisija upotrijebi određenu metodologiju za izračun PMBAP-a. Usto, valja istaknuti, poput Komisije, da relevantan element za potrebe primjene članka 43. Akta o digitalnim uslugama nije PMBAP svake kvalificirane usluge u apsolutnom smislu, nego njegova vrijednost u odnosu na druge kvalificirane usluge.

33 U predmetnom je slučaju Komisija mogla utemeljeno dvojiti o dosljednosti svih metodologija izračuna PMBAP-a koje su upotrijebili različiti pružatelji, tim više jer nije raspolagala podacima u pogledu nekih od njih.

34 Iz toga slijedi da je ona utemeljeno upotrijebila zajedničku metodologiju isto tako i zbog transparentnosti i jednakog postupanja s navedenim pružateljima, uzimajući u obzir činjenicu da, na temelju članka 43. Akta o digitalnim uslugama, raspodjela troškova nadzora mora biti proporcionalna PMBAP-u svake kvalificirane usluge, tako da prvi dio prvog tužbenog zahtjeva valja odbiti.

35 Osim toga, budući da iz teksta članka 4. stavka 2. drugog podstavka Delegirane uredbe 2023/1127 (vidjeti točku 26. ove presude) proizlazi da on ne nameće nikakvu hijerarhiju između triju naznačenih izvora informacija, s obzirom na to da su oni jasno navedeni kao alternative, Komisija nije bila dužna u predmetnom slučaju dati prednost jednomu od njih ili ne uzeti u obzir neki od njih. Stoga je Komisija pravilno odlučila osloniti se na „bilo koje druge informacija koje su [joj bile] dostupne” u smislu prethodno navedene odredbe.

36 Kao drugo, iz opće strukture i ciljeva Akta o digitalnim uslugama proizlazi da pojam „PMBAP” treba razumjeti ujednačeno i dosljedno, neovisno o kontekstu i svrsi njegove provedbe, što, osim toga, potvrđuje uvodna izjava 77. navedene uredbe. Naime, da je zakonodavčeva namjera bila predvidjeti različita pravna uređenja ovisno o tome je li svrha upotrebe PMBAP-a bila određivanje usluge kao da je obuhvaćena VVP-ovima ili VVT-ovima ili određivanje naknade za nadzor, on bi ih izričito predvidio na jasan i precizan način.

37 Stoga, iako je točno da Komisija ima pravo usvojiti zajedničku metodologiju izračuna PMBAP-a, ona ipak ne može zaobići nadzor postupka donošenja delegiranih akata, kako je predviđen osobito člankom 87. stavcima 4. i 6. Akta o digitalnim uslugama tako da samo priloži zajedničku metodologiju pojedinom provedbenom aktu.

38 Naime, u skladu s člankom 43. stavkom 4. Akta o digitalnim uslugama, Komisija je dužna donijeti delegirane akte kojima utvrđuje detaljnu metodologiju i postupke za određivanje pojedinačnih godišnjih naknada za nadzor za svakog pružatelja a, u skladu s člankom 43. stavkom 5. točkom (b) te uredbe, te naknade moraju biti proporcionalne PMBAP-u svakog VVP-a ili VVT-a.

39 Usto, članak 4. Delegirane uredbe 2023/1127 pobliže određuje načine određivanja osnovnog iznosa, za svaku uslugu, pomoću formule koja osobito sadržava koeficijent (U), čija vrijednost odgovara PMBAP-u svake usluge o kojoj je riječ, ali ne uključuje metodologiju izračuna PMBAP-a kao takvog.

40 Budući da je izračun PMBAP-a nužan za određivanje naknade za nadzor svake usluge na temelju članka 43. stavka 5. točke (b) Akta o digitalnim uslugama, Komisija ju je izračunala oslonivši se na „zajedničku metodologiju”, koju je ipak priložila pobijanoj odluci kao i provedbenim aktima upućenima pružateljima kvalificiranih usluga (vidjeti uvodnu izjavu 32. pobijane odluke).

41 Iako je točno da se, kao što naglašava Komisija, u suprotnosti s člankom 33. stavkom 3. Akta o digitalnim uslugama, članak 43. te uredbe izričito ne odnosi na donošenje delegiranog akta radi uspostave metodologije izračuna PMBAP-a, navedeni članak ipak nameće Komisiji obvezu osiguranja toga da godišnje naknade za nadzor budu proporcionalne PMBAP-u svake kvalificirane usluge te da usto utvrdi metodologije i postupke koje je potrebno primijeniti za njihovo određivanje u okviru delegiranog, a ne provedbenog akta.

42 Drugim riječima, iz kontekstualnog i sustavnog tumačenja relevantnih odredaba Akta o digitalnim uslugama proizlazi da, iako izričito ne upućuje na metodologiju navedenu u članku 33. Akta o digitalnim uslugama, članak 43. te uredbe izričito povezuje metodologiju određivanja godišnjih naknada za nadzor, koja ne može biti utvrđena donošenjem delegiranog akta, i PMBAP-ove kvalificiranih usluga s obzirom na koje naknade moraju biti određene.

43 Posljedično, metodologija za izračun PMBAP-a inherentna je određivanju naknade za nadzor i valja je smatrati njegovim bitnim i neophodnim elementom.

44 Kao treće, kad je riječ o Komisijinu argumentu koji se temelji na tome da članak 4. stavak 2. drugi podstavak Delegirane uredbe 2023/1127 sadržava dovoljno detalja o izračunu PMBAP-a, valja utvrditi, poput tužitelja, da navedena odredba ne sadržava više detalja o tom izračunu od onih navedenih u samom Aktu o digitalnim uslugama. Naime, iako članak 4. stavak 2. drugi podstavak Delegirane uredbe 2023/1127 i posljednja rečenica članka 33. stavka 4. prvog

podstavka Akta o digitalnim uslugama imaju različite svrhe, to jest izračun PMBAP-a radi utvrđivanja naknade odnosno radi određivanja VVP-ova ili VVT-ova, valja utvrditi da su izvori informacija naznačeni u tim dvama odredbama za potrebe dobivanja PMBAP-a isti.

45 Stoga, budući da je, kao što je navedeno u točki 43. ove presude, izračun PMBAP-a bitan i neophodan element za utvrđivanje naknade, Komisijina obveza predviđena člankom 43. stavkom 4. Akta o digitalnim uslugama, da utvrdi „detaljnu" metodologiju i postupke za određivanje naknada implicitno ali nužno podrazumijeva obvezu da u takvom aktu utvrdi barem dovoljno detaljne elemente metodologije izračuna PMBAP-a.

46 U svakom slučaju, članak 43. stavak 4. Akta o digitalnim uslugama u biti nameće Komisiji obvezu pobližeg određivanja i konkretiziranja Akta o digitalnim uslugama razradom, u delegiranom aktu, detalja koje zakonodavac nije definirao (vidjeti u tom smislu i analogijom presudu od 17. ožujka 2016., Parlament/Komisija, C-286/14, EU:C:2016:183, t. 50.). Budući da Komisija u Delegiranoj uredbi 2023/1127 samo općenito navodi tri izvora informacija, to jest podatke koje je pružatelj dostavio u skladu s člankom 24. stavkom 2. Akta o digitalnim uslugama, informacije zatražene u skladu s člankom 24. stavkom 3. Akta o digitalnim uslugama ili bilo koje druge informacije koje su joj dostupne, ne može se smatrati da je ona poštovala članak 43. stavak 4. Akta o digitalnim uslugama.

47 Osim toga, time što je na raspravi samo potvrdila da umetanje previše detaljne metodologije izračuna PMBAP-a u delegirani akt ne bi bilo prikladno te da bi takvo rješenje bilo „kontraproduktivno" jer bi uključivalo rizik obveze ažuriranja te metodologije svake godine, osobito s obzirom na nova rješenja za procjenu, Komisija nije u dovoljnoj mjeri dokazala zašto je zajednička metodologija priložena pobijanoj odluci previše detaljna s obzirom na jasan i precizan tekst članka 43. stavka 4. Akta o digitalnim uslugama.

48 Usto, takav argument isto tako proturječi uvodnoj izjavi 77. Akta o digitalnim uslugama, prema kojoj, „na određivanje [PMBAP-a] može utjecati tržišni i tehnički razvoj te bi stoga Komisija trebala biti ovlaštena za dopunu odredaba [navedene u]redbe donošenjem delegiranih akata kojima se, prema potrebi, utvrđuje metodologija za određivanje aktivnih primatelja internetske platforme ili internetske tražilice".

49 Nadalje, ne može se prihvatiti argument koji je Komisija istaknula na raspravi, prema kojem je izbor neuključivanja detaljnih informacija u Delegiranu uredbu 2023/1127 odgovor na zabrinutost vezanu za zaštitu poslovne tajne i povjerljivih podataka trećih društava upotrebljenih za izračun PMBAP-a. Naime, s jedne strane, Komisija nije dokazala kako je povjerljivost određenih podataka više zaštićena u provedbenom aktu kao što je pobijana odluka nego li u delegiranom aktu. S druge strane, valja utvrditi da se povjerljive informacije na koje se poziva Komisija u svakom slučaju ne nalaze ni u Delegiranoj uredbi 2023/1127 ni u zajedničkoj metodologiji priloženoj pobijanoj odluci tako da se ti argumenti mogu jednostavno odbiti.

50 U tim okolnostima, budući da je PMBAP kako bitan element metodologije određivanja naknade za nadzor tako i pojam koji valja razumjeti ujednačeno i dosljedno u čitavom Aktu o digitalnim uslugama (vidjeti točku 36. ove presude), iz članka 43. stavka 3. Akta o digitalnim uslugama, u vezi s člankom 33. stavkom 3. navedene uredbe proizlazi da je Komisija usvajanjem metodologije izračuna PMBAP-a u provedbenom aktu, a ne delegiranom, povrijedila članak 43. stavke 3. do 5. i članak 87. Akta o digitalnim uslugama.

51 Drugi Komisijini argumenti ne mogu dovesti u pitanje taj zaključak.

52 Naime, prvo, suprotno onomu što tvrdi Komisija, zajedničku metodologiju koja je priložena pobijanoj odluci ne može se smatrati pukim obrazloženjem načina izračuna PMBAP-a, već, kako pokazuje sam naslov priloga, pravom detaljnom metodologijom izračuna.

53 Iako bi joj svrha mogla biti razumijevanje Komisijina rasuđivanja i iako se ona dostavlja svim pružateljima, kao što je Komisija naglasila na raspravi, ipak takva metodologija zbog svojeg teksta, sadržaja i duljine ima obilježja općeg dokumenta koji bi se trebao primjenjivati na sve pružatelje, a nije puki element obrazloženja pobijane odluke.

54 Drugo, valja istaknuti da, s obzirom na to da nijedna odredba Akta o digitalnim uslugama ni Delegirane uredbe 2023/1127 ne predviđa ovlašćivanje Komisije za dopunu ili konkretizaciju metodologije i postupaka iz članka 43. stavka 4. Akta o digitalnim uslugama pomoću provedbenog akta, činjenica prilaganja zajedničke metodologije pobijanoj odluci također nema nikakvu pravnu osnovu.

55 S obzirom na sva prethodna razmatranja, valja prihvatiti četvrti dio prvog tužbenog razloga i slijedom toga poništiti pobijanu odluku, a da pritom nije potrebno ispitati druge argumente, prigovore ili razloge koje je istaknuo tužitelj ni odlučiti o zahtjevu za donošenje mjera upravljanja postupkom koji je on podnio.

Održavanje na snazi učinaka pobijane odluke

56 Komisija zahtijeva od Općeg suda da, u slučaju da poništi članak 5. stavke 2. ili 4. Delegirane uredbe 2023/1127 ili pobijanu odluku, održi na snazi učinke navedene uredbe ili pobijane odluke sve dok Komisija ne poduzme mjere potrebne za otklanjanje utvrđenih nedostataka. Ta je suspenzija potrebna, s obzirom na to da takvo poništenje utječe na iznose naknada za 2023. koje drugi pružatelji kvalificiranih usluga duguju ili su već platili te na ukupnu razinu sredstava kojima Komisija raspolaže i koje je već upotrijebila u vezi s nadzornim zadaćama koje su joj povjerene.

57 Tužitelj tvrdi da vremensko ograničavanje učinaka eventualnog poništenja pobijane odluke nije opravdano jer takvo poništenje ne dovodi do ozbiljnih negativnih posljedica za Komisiju ili za uređenje ustanovljeno Aktom o digitalnim uslugama.

58 U skladu s člankom 264. prvim stavkom UFEU-a, ako je tužba osnovana, Opći sud proglašava pobijani akt ništavim.

59 Na temelju članka 266. prvog stavka UFEU-a, institucija čiji je akt proglašen ništavim je dakle dužna poduzeti potrebne mjere kako bi postupila sukladno poništavajućoj presudi.

60 Međutim, u skladu s člankom 264. drugim stavkom UFEU-a, ako to smatra potrebnim, sudac Unije navodi koji se učinci akta kojeg je proglasio ništavim smatraju konačnima. S tim u vezi iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kako bi izvršio ovlast koju mu dodjeljuje taj članak, Sud uzima u obzir poštovanje načela pravne sigurnosti i drugih javnih ili privatnih interesa (vidjeti presudu od 25. veljače 2021., Komisija/Švedska, C-389/19 P, EU:C:2021:131, t. 72. i navedenu sudsku praksu; vidjeti isto tako u tom smislu presudu od 22. prosinca 2008., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 122.).

61 Tako se članak 264. drugi stavak UFEU-a osobito tumačio na način da se njime dopušta, zbog razloga pravne sigurnosti, ali i zbog razloga kojima se želi izbjeći nedosljednost ili nazadovanje u primjeni politika koje provodi ili podržava Unija, da se učinci poništenog akta održavaju na snazi

tijekom razumnog roka (vidjeti u tom smislu i analogijom presudu od 12. veljače 2025., Volksbank/SRB (*Ex ante* doprinosi za 2018.), T-406/18, EU:T:2025:151, t. 104. i navedenu sudsku praksu).

62 U predmetnom slučaju, iako je pobijana odluka donesena u suprotnosti s člankom 43. stavkom 4. Akta o digitalnim uslugama, kao što proizlazi iz točke 50. ove presude, Opći sud, suprotno tomu, nije utvrdio pogrešku koja bi utjecala na samu tužiteljevu obvezu plaćanja naknade za nadzor za 2023.

63 U tim okolnostima poništiti pobijanu odluku a da se ne predvidi održavanje na snazi njezinih učinaka dok je se ne zamijeni novom odlukom ugrozilo bi provedbu članka 43. Akta o digitalnim uslugama koji predviđa da Komisija pružateljima VVP-ova i VVT-ova naplaćuje godišnju naknadu za nadzor, čiji ukupni iznos pokriva procijenjene troškove koje Komisija snosi u vezi sa svojim nadzornim zadaćama na temelju Akta o digitalnim uslugama (vidjeti u tom smislu i analogijom presudu od 15. srpnja 2021., Komisija/Landesbank Baden-Württemberg i SRB, C-584/20 P i C-621/20 P, EU:C:2021:601, t. 177.). Naime, kada bi Komisija bila dužna bez odgode vratiti iznos tužiteljeve naknade za nadzor te iznose naknada drugih pružatelja poput onih koji su podnijeli sličnu tužbu koja se temelji na istim razlozima poput onih koji su prihvaćeni u okviru ovog postupka, iako u pogledu tih pružatelja u načelu nastavlja vrijediti obveza plaćanja navedenih naknada, postojala bi opasnost da zbog takvog povrata Komisija ostane bez financijskih sredstava potrebnih za obavljanje nadzornih zadaća koje su joj povjerene Aktom o digitalnim uslugama.

64 Osim toga, valja istaknuti da, uzimajući u obzir razloge koji opravdavaju poništenje pobijane odluke, to jest činjenicu da je Komisija upotrijebila zajedničku metodologiju za izračun PMBAP-a tako što ju je priložila provedbenim aktima, Komisija neće moći donijeti novu odluku kojom se tužitelju nalaže plaćanje naknade za nadzor a da prethodno ne uspostavi metodologiju za izračun PMBAP-a delegiranim aktom. Naime, Komisija je, na temelju članka 266. stavka 1. UFEU-a, dužna poduzeti potrebne mjere za poništenje pobijane odluke, uzimajući pritom u obzir ne samo izreku ove presude, već i obrazloženje koje predstavlja njezinu nužnu potporu, u smislu da je neophodno za određivanje točnog značenja onoga što je odlučeno u izreci (vidjeti u tom smislu presude od 29. studenoga 2007., Italija/Komisija, C-417/06 P, neobjavljenu, EU:C:2007:733, t. 50. i navedenu sudsku praksu i od 14. srpnja 2016., Latvija/Komisija, T-661/14, EU:T:2016:412, t. 90.). Stoga se nova odluka kojom se utvrđuje naknada za nadzor koja se primjenjuje na TikTok za 2023. može donijeti, ovisno o slučaju, samo nakon izmjene Delegirane uredbe 2023/1127 ili donošenja novog delegiranog akta kojim se utvrđuje metodologija za izračun PMBAP-a, što bi u sadašnjem stanju stvari usto moglo utjecati na određivanje naknada za nadzor u provedbenim aktima donesenima za 2024.

65 Slijedom toga, odbijanje zahtjeva za održavanje na snazi učinaka pobijane odluke moglo bi naštetiti pravnoj sigurnosti i pravilnoj provedbi zadaća nadzora koje Akt o digitalnim uslugama povjerava Komisiji.

66 U tim okolnostima valja održati na snazi učinke pobijane odluke sve dok se ne poduzmu potrebne mjere kako bi se postupilo u skladu s ovom presudom, i to u razumnom roku koji ne može biti dulji od dvanaest mjeseci računajući od dana pravomoćnosti ove presude.

Troškovi

67 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove.

68 Budući da Komisija nije uspjela u postupku, treba joj se naložiti snošenje troškova sukladno tužiteljevu zahtjevu.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo prošireno vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se Provedbena odluka Komisije C(2023) 8173 *final* od 27. studenoga 2023. kojom se utvrđuje naknada za nadzor koja se primjenjuje na TikTok na temelju članka 43. stavka 3. Uredbe (EU) 2022/2065 Europskog parlamenta i Vijeća**.

2. **Učinci Provedbene odluke C(2023) 8173 održavaju se na snazi sve dok se ne poduzmu potrebne mjere kako bi se postupilo u skladu s ovom presudom, i to u razumnom roku koji ne može biti dulji od dvanaest mjeseci računajući od dana pravomoćnosti ove presude.**

3. **Europskoj komisiji nalaže se snošenje troškova.**

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Valasidis

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 10. rujna 2025.

Potpisi