ARREST VAN HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid)

10 september 2025 *

„Digitale diensten – Verordening (EU) 2022/2065 – Besluit van de Commissie houdende vaststelling van het bedrag van de toezichtsvergoeding voor het jaar 2023 – Artikel 43, leden 3 en 5, van verordening 2022/2065 – Artikel 4, lid 2, van gedelegeerde verordening (EU) 2023/1127 – Methode voor de berekening van het gemiddeld aantal maandelijkse actieve afnemers – Werking in de tijd van de gevolgen van een nietigverklaring”

In zaak T-58/24,

TikTok Technology Ltd, gevestigd te Dublin (Ierland), vertegenwoordigd door E. Batchelor en M. Frese, advocaten,

verzoekster,

tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door O. Gariazzo, P.-J. Loewenthal en L. Armati als gemachtigden,

verweerster,

wijst

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

samengesteld als volgt: R. Mastroianni (rapporteur), president, M. Brkan, I. Gâlea, T. Tóth en W. Valasidis, rechters,

griffier: S. Spyropoulos, administrateur,

gezien de stukken,

na de terechtzitting op 11 juni 2025,

het navolgende

* Procestaal: Engels.

Arrest

1 Met haar beroep krachtens artikel 263 VWEU vordert verzoekster, TikTok Technology Ltd, nietigverklaring van uitvoeringsbesluit C(2023) 8173 final van de Europese Commissie van 27 november 2023 tot vaststelling van de toezichtsvergoeding die voor TikTok geldt krachtens artikel 43, lid 3, van verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad (hierna: „bestreden besluit").

Voorgeschiedenis van het geding

2 Verzoekster is de belangrijkste vestiging in de Europese Unie van de aanbieder van de hostingdienst TikTok. Deze dienst, die in augustus 2018 in zijn huidige versie in de Unie is geïntroduceerd, biedt zijn gebruikers de mogelijkheid om video's te zoeken, te bekijken en te verspreiden, alsmede om te interageren, te communiceren en inhoud te delen met andere gebruikers.

3 Overeenkomstig artikel 43, leden 1 tot en met 3, van verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad van 19 oktober 2022 betreffende een eengemaakte markt voor digitale diensten en tot wijziging van richtlijn 2000/31/EG (digitaledienstenverordening) (PB 2022 L 277, blz. 1; hierna: „digitaledienstenverordening") brengt de Commissie aanbieders van zeer grote onlineplatforms (hierna: „ZGOP's") en van zeer grote onlinezoekmachines (hierna: „ZGOZ's") een jaarlijkse toezichtsvergoeding in rekening voor elke dienst waarvoor zij zijn aangewezen krachtens artikel 33. Die vergoeding wordt vastgesteld middels een uitvoeringshandeling en is bestemd om de geraamde kosten te dekken die de Commissie maakt in verband met haar toezichtstaken uit hoofde van de digitaledienstenverordening. Overeenkomstig artikel 43, lid 4, van deze verordening stelt de Commissie die vergoeding vast volgens de methode die zij heeft vastgesteld in een gedelegeerde handeling, met inachtneming van de beginselen die zijn neergelegd in artikel 43, lid 5, van die verordening.

4 Op 2 maart 2023 heeft de Commissie daartoe gedelegeerde verordening (EU) 2023/1127 tot aanvulling van verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad met de uitvoerige methodologieën en procedures voor de toezichtsvergoedingen die de Commissie in rekening brengt aan aanbieders van zeer grote onlineplatforms en zeer grote onlinezoekmachines (PB 2023, L 149, blz. 16), vastgesteld.

5 Op 25 april 2023 heeft de Commissie besluit C(2023) 2720 final vastgesteld, waarin TikTok overeenkomstig artikel 33, lid 4, van de digitaledienstenverordening als ZGOP is aangewezen.

6 Op 26 april 2023 is dit besluit ter kennis gebracht van verzoekster, als hoofdvestiging in de Unie van de aanbieder van TikTok. Een kopie van dit besluit is toegezonden aan ByteDance, de vennootschap die zeggenschap heeft over de groep van juridische entiteiten waartoe verzoekster behoort.

7 Op 29 september 2023 heeft de Commissie verzoekster overeenkomstig artikel 6, lid 3, van gedelegeerde verordening 2023/1127 in kennis gesteld van het voorlopige bedrag van de jaarlijkse toezichtsvergoeding voor TikTok, waarvan ook een kopie aan ByteDance is toegezonden. Op 12 oktober 2023 heeft verzoekster haar opmerkingen ingediend bij de Commissie.

8 De Commissie heeft op 27 november 2023 het bestreden besluit vastgesteld, waarbij het bedrag van de door TikTok te betalen jaarlijkse toezichtsvergoeding voor het jaar 2023 is vastgesteld. Dit bedrag is overeenkomstig artikel 43, lid 3, tweede alinea, van de digitaledienstenverordening vastgesteld volgens de methode en de procedures die zijn neergelegd in gedelegeerde verordening 2023/1127, in het bijzonder artikel 5 ervan. Voor de vaststelling van dat bedrag heeft de Commissie met name twee externe exploitanten, SensorTower en Similarweb, ingeschakeld en voor alle ZGOP's en ZGOZ's een gemeenschappelijke methodologie toegepast – die zij als bijlage bij het bestreden besluit heeft gevoegd – om het gemiddeld aantal maandelijkse actieve afnemers in de Unie (hierna: „GAMAA") van de aangewezen diensten te berekenen en de jaarlijkse toezichtsvergoeding over hen te verdelen overeenkomstig de in artikel 43 van de digitaledienstenverordening neergelegde beginselen. Een kopie van dit besluit is ook aan ByteDance gezonden.

Conclusies van partijen

9 Verzoekster verzoekt het Gerecht:

– het bestreden besluit nietig te verklaren;

– de Commissie te verwijzen in de kosten.

10 De Commissie verzoekt het Gerecht:

– het beroep te verwerpen;

– subsidiair, in geval van nietigverklaring van artikel 5, leden 2 of 4, van gedelegeerde verordening 2023/1127 of van het bestreden besluit, de gevolgen van die verordening of dat besluit te handhaven totdat zij de nodige maatregelen heeft genomen om de vastgestelde gebreken te verhelpen;

– verzoekster te verwijzen in de kosten.

In rechte

11 Ter ondersteuning van haar beroep voert verzoekster in essentie vijf middelen aan, waarvan het eerste is ontleend aan schending van artikel 43, lid 5, onder b), van de digitaledienstenverordening en, bij wege van exceptie, aan de onwettigheid van artikel 4, lid 2, van gedelegeerde verordening 2023/1127, het tweede aan schending van artikel 43, lid 5, onder c), van de digitaledienstenverordening en, bij wege van exceptie, aan de onwettigheid van artikel 5, lid 2, van gedelegeerde verordening 2023/1127, het derde aan schending van artikel 43, lid 5, onder b), van de digitaledienstenverordening en, bij wege van exceptie, aan de onwettigheid van artikel 5, lid 4, van gedelegeerde verordening 2023/1127, het vierde aan schending van artikel 43, lid 2, van de digitaledienstenverordening en, bij wege van exceptie, aan de onwettigheid van artikel 2, lid 2, onder a), van gedelegeerde verordening 2023/1127, en het vijfde aan schending van het recht om te worden gehoord, zoals neergelegd in artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, alsmede van de motiveringsplicht.

Eerste middel: schending van artikel 43, lid 5, onder b), van de digitaledienstenverordening en, bij wege van exceptie, aan de onwettigheid van artikel 4, lid 2, van gedelegeerde verordening 2023/1127

12 Het eerste door verzoekster ter ondersteuning van haar beroep aangevoerde middel valt in wezen uiteen in vijf onderdelen, namelijk ten eerste, het gebruik van de gemeenschappelijke methode is niet rechtmatig, ten tweede, schending van artikel 43, lid 5, onder b), van de digitaledienstenverordening, gelezen in samenhang met artikel 3, eerste alinea, onder p), van de digitaledienstenverordening, betreffende de wettelijke definitie van het GAMAA, ten derde, de methode die in het bestreden besluit is gebruikt om het GAMAA te ramen behandelt de platforms discriminatoir, ten vierde, noch artikel 43 van de digitaledienstenverordening noch artikel 4, lid 2, van gedelegeerde verordening 2023/1127 vormt een rechtsgrondslag voor de vaststelling van een methode voor de berekening van het GAMAA in een uitvoeringshandeling, en ten vijfde, aanvoering van een exceptie van onwettigheid met betrekking tot artikel 4, lid 2, van gedelegeerde verordening 2023/1127.

13 Het Gerecht is van oordeel dat allereerst het eerste en het vierde onderdeel gezamenlijk moeten worden onderzocht.

14 Met het eerste onderdeel verwijt verzoekster de Commissie in wezen dat zij het bedrag van de vergoeding heeft vastgesteld op basis van een raming van het GAMAA waarin de digitaledienstenverordening volgens verzoekster niet voorziet, terwijl de Commissie zich om te beginnen had moeten baseren op de cijfers die de aanbieders zelf opgeven en zij bovendien, voor zover deze cijfers haar onvolledig of onnauwkeurig leken, de haar door de digitaledienstenverordening toegekende bevoegdheden had kunnen uitoefenen om aanvullende informatie van die aanbieders te verkrijgen.

15 De Commissie is van mening dat niets in de digitaledienstenverordening eraan in de weg staat dat zij, om redenen van transparantie, gelijke behandeling en vertrouwelijkheid, gebruikmaakt van de – haars inziens – betrouwbare gegevens die door twee externe en onafhankelijke exploitanten waren verzameld, binnen het korte tijdsbestek waarover zij beschikte om de uitvoeringshandelingen betreffende de vergoedingen vast te stellen.

16 Met het vierde onderdeel betoogt verzoekster dat er geen enkele rechtsgrondslag is die de Commissie toestaat om in het kader van artikel 43 van de digitaledienstenverordening een methode voor de berekening van het GAMAA vast te stellen door middel van een gedelegeerde verordening of een eenvoudige uitvoeringshandeling zoals het bestreden besluit. De Commissie heeft aldus getracht de digitaledienstenverordening te herschrijven, de procedures voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen te omzeilen en een tweede parallelle methode voor de berekening van het GAMAA in het leven te roepen die een ander cijfer heeft opgeleverd dan het voor de aanwijzing van de diensten gebruikte cijfer (artikel 24, lid 2, van de digitaledienstenverordening).

17 Volgens verzoekster had de Commissie, teneinde de samenhang te bewaren tussen het GAMAA bedoeld in artikel 24, lid 2, van de digitaledienstenverordening en het GAMAA bedoeld in artikel 33 van de digitaledienstenverordening, hetzelfde GAMAA moeten gebruiken als datgene dat de aanbieders aan wie de diensten waren aangewezen, hadden opgegeven voor de toepassing van artikel 24 van de digitaledienstenverordening.

18 Verzoekster stelt dat de Commissie in ieder geval de begrippen „uitvoeringshandeling” en „gedelegeerde handeling” door elkaar heeft gehaald en die methode niet mocht vaststellen in een uitvoeringshandeling zonder artikel 33, lid 3, en artikel 87 van de digitaledienstenverordening na te leven. Bovendien heeft de Commissie gedelegeerde verordening 2023/1127 niet vastgesteld op grond van artikel 33, lid 3, van de digitaledienstenverordening en is de methode voor de berekening van het GAMAA niet in gedelegeerde verordening 2023/1127, maar in het bestreden besluit opgenomen.

19 Ten slotte betoogt verzoekster dat het bestreden besluit ten onrechte verwijst naar artikel 4, lid 2, van gedelegeerde verordening 2023/1127 om te rechtvaardigen dat de Commissie voor de berekening van het GAMAA gebruikmaakt van „andere informatie waarover [zij] beschikt” op 31 augustus van een bepaald jaar, aangezien deze bepaling geen grondslag vormt voor de vaststelling van de toezichtsvergoedingen in het bestreden besluit en artikel 43, lid 4, van de digitaledienstenverordening de Commissie hoe dan ook niet toestaat „nieuwe of andere gegevens over het GAMAA te verkrijgen” om de vergoedingen vast te stellen.

20 De Commissie wijst erop dat de procedures voor de aanwijzing van de aanbieders en voor de vaststelling van de vergoedingen juridisch losstaan van elkaar en verschillende doelstellingen nastreven. Volgens haar maakt artikel 43, lid 5, van de digitaledienstenverordening geen melding van artikel 24, lid 2, van die verordening en vermeldt die bepaling enkel dat de vergoeding in verhouding moet staan tot het GAMAA. In die zin is de digitaledienstenverordening wel degelijk geëerbiedigd. De Commissie betoogt dat zij derhalve noch op grond van artikel 43 van de digitaledienstenverordening, noch op grond van artikel 4, lid 2, van gedelegeerde verordening 2023/1127 verplicht is om het door de aanbieders opgegeven GAMAA te gebruiken, maar dat zij in dit verband over een beoordelingsmarge beschikt om ook „andere informatie waarover [zij] beschikt” te gebruiken.

21 De Commissie geeft aan dat de bij het bestreden besluit gevoegde methodologie uitsluitend tot doel had de aanbieders te informeren over de gebruikte gegevens en informatiebronnen, wat vervolgens heeft geresulteerd in een gemeenschappelijke methodologie en haar in staat heeft gesteld haar motiveringsplicht na te komen. Deze methodologie is dus geen „methodologie van de berekening van het GAMAA voor de toepassing van [artikel 33,] lid 1[, van de digitaledienstenverordening] en artikel 24, lid 2, [van die verordening]” in de zin van artikel 33, lid 3, van de digitaledienstenverordening, maar uitsluitend een methodologie waarin wordt beschreven hoe de Commissie de gegevens inzake het GAMAA waarover zij beschikte, heeft verwerkt en gebruikt. De Commissie betoogt verder dat zij artikel 43 van de digitaledienstenverordening niet heeft geschonden, maar dat zij genoodzaakt was om „deze gegevens op een of andere wijze aan te passen”, teneinde te voldoen aan de digitaledienstenverordening en aan gedelegeerde verordening 2023/1127.

22 Er zij aan herinnerd dat artikel 33, lid 3, van de digitaledienstenverordening, betreffende de aanwijzing van onlineplatforms en onlinezoekmachines als ZGOP’s of ZGOZ’s, bepaalt dat „[d]e Commissie […] voor de toepassing van lid 1 van dit artikel 24, lid 2, [van die verordening] overeenkomstig artikel 87 [ervan] en na raadpleging van de [Europese Raad voor digitale diensten], gedelegeerde handelingen [kan] vaststellen ter aanvulling van de bepalingen van deze verordening door de methode voor de berekening van het [GAMAA] van de dienst in de Unie vast te leggen, teneinde te waarborgen dat in de methode rekening wordt gehouden met de markt- en technologische ontwikkelingen”.

23 Voorts bepaalt de laatste volzin van artikel 33, lid 4, eerste alinea, van de digitaledienstenverordening dat wanneer de Commissie een besluit tot aanwijzing van een ZGOP of een ZGOZ vaststelt, zij „haar besluit [neemt] op basis van gegevens die krachtens artikel 24, lid 2, [van de digitaledienstenverordening] door de aanbieder van het onlineplatform of de onlinezoekmachine worden verstrekt of op basis van informatie die krachtens artikel 24, lid 3, [van de digitaledienstenverordening] wordt verlangd of op basis van andere informatie waarover [zij] beschikt".

24 Bovendien bepaalt artikel 43, leden 3 tot en met 5, van de digitaledienstenverordening met betrekking tot de vaststelling van de toezichtsvergoeding het volgende:

„3. Aanbieders van [ZGOP's] en van [ZGOZ's] betalen jaarlijks een toezichtsvergoeding voor elke dienst waarvoor zij zijn aangewezen krachtens artikel 33 [van de digitaledienstenverordening].

De Commissie stelt uitvoeringshandelingen vast waarbij het bedrag wordt vastgesteld van de jaarlijkse toezichtsvergoeding voor elke aanbieder van een [ZGOP] en of van een [ZGOZ]. Bij de vaststelling van deze uitvoeringshandelingen past de Commissie de in de gedelegeerde handeling als bedoeld in lid 4 van dit artikel neergelegde methodologie toe en neemt zij de in lid 5 van dit artikel uiteengezette beginselen in acht. Die uitvoeringshandelingen worden volgens de in artikel 88 [van de digitaledienstenverordening] bedoelde raadplegingsprocedure vastgesteld.

4. De Commissie stelt overeenkomstig artikel 87 gedelegeerde handelingen vast die voorzien in de gedetailleerde methodologie en procedures voor:

[…]

b) de vaststelling van de in lid 5, punten b) en c), bedoelde individuele jaarlijkse toezichtsvergoedingen;

[…]

Bij de vaststelling van die gedelegeerde handelingen neemt de Commissie de in lid 5 van dit artikel uiteengezette beginselen in acht.

5. De in lid 3 bedoelde uitvoeringshandeling en de in lid 4 bedoelde gedelegeerde handeling nemen de volgende beginselen in acht:

[…]

b) de jaarlijkse toezichtsvergoeding staat in verhouding tot het [GAMAA] in de Unie van elk [ZGOP] of van elke [ZGOZ] zoals aangewezen krachtens artikel 33 [van de digitaledienstenverordening];

[…]"

25 Overeenkomstig artikel 87, lid 4, van de digitaledienstenverordening raadpleegt de Commissie vóór de vaststelling van een gedelegeerde handeling de door elke lidstaat aangewezen deskundigen. Daarenboven kunnen het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie op grond van artikel 87, lid 6, van de digitaledienstenverordening bezwaar maken voordat een dergelijke handeling in werking treedt.

26 Wat ten slotte de berekening van het basisbedrag per dienst betreft, bepaalt artikel 4, leden 1 en 2, van gedelegeerde verordening 2023/1127 het volgende:

„1. Voor elke aangewezen dienst waarvoor de in artikel 3 bedoelde toezichtsvergoedingen verschuldigd zijn, wordt het basisbedrag voor jaar n berekend als het deel van de overeenkomstig artikel 2 geraamde totale jaarlijkse kosten voor jaar n+1 dat evenredig is aan het [GAMAA] van de aangewezen dienst, onder toepassing van de in lid 2 van dit artikel bedoelde coëfficiënt (U), en […], onder toepassing van […] coëfficiënt (T), volgens onderstaande formule:

$$\text{Basisbedrag_in_jaar_n_voor_aangewezen_dienst}_x = \frac{\text{Totale_raming_kosten_in_jaar_n+1}}{\sum_{\text{voor_alle_aangewezen_diensten_n}} (T_n \times U_n)} \times (T_x \times U_x)$$

2. Coëfficiënt (U) voor de berekening van het basisbedrag voor elke aangewezen dienst heeft de in bijlage II vermelde waarde, overeenkomend met het [GAMAA], uitgedrukt in miljoenen eenheden, afgerond naar het dichtstbijzijnde veelvoud van honderdduizend.

Het [GAMAA] van elke aangewezen dienst dat de toepasselijke coëfficiënt bepaalt overeenkomstig de eerste alinea van dit lid, is het aantal dat resulteert uit gegevens die door de aanbieder van het onlineplatform of van de onlinezoekmachine zijn gerapporteerd overeenkomstig artikel 24, lid 2, van [de digitaledienstenverordening], of uit informatie waarom is verzocht krachtens artikel 24, lid 3, van die verordening of uit andere informatie waarover de Commissie beschikt, zoals beschikbaar op 31 augustus van jaar n.

[…]”

27 In casu wordt in overweging 31 van het bestreden besluit verduidelijkt dat het GAMAA van elke aangewezen dienst dat de coëfficiënt (U) bepaalt die van toepassing is op de vaststelling van de toezichtsvergoeding kan resulteren uit gegevens die door de aanbieder van de dienst zijn gerapporteerd overeenkomstig artikel 24, lid 2, van de digitaledienstenverordening of uit informatie waarom is verzocht krachtens artikel 24, lid 3, van deze verordening of uit andere informatie waarover de Commissie beschikt.

28 Vervolgens wordt in overweging 32 van het bestreden besluit aangegeven dat, gelet op de verschillende methoden, de uiteenlopende beschikbaarheid van openbare informatie over die methoden, de verschillende mate van nauwkeurigheid en de verschillende gegevensbronnen die worden gebruikt door de aanbieders van de diensten die zijn aangewezen om het GAMAA van hun diensten te berekenen, alsmede gelet op de door sommige van deze aanbieders geclaimde vertrouwelijkheid, een gemeenschappelijke methodologie en gemeenschappelijke gegevensbronnen moesten worden gebruikt om de coëfficiënt (U) op coherente wijze toe te passen op de verschillende aangewezen diensten, overeenkomstig artikel 4, lid 2, van gedelegeerde verordening 2023/1127. Op basis van de in de bijlage bij het bestreden besluit opgenomen gemeenschappelijke methodologie en gemeenschappelijke gegevensbronnen heeft de Commissie dan ook het GAMAA van TikTok en de overeenkomstige coëfficiënt (U) berekend die nodig waren om het bedrag van de aan verzoekster in rekening gebrachte toezichtsvergoeding vast te stellen (zie overweging 33 van het bestreden besluit).

29 Bovendien heeft de Commissie in overweging 38 van het bestreden besluit benadrukt dat om verschillende redenen de informatie over het GAMAA van de ZGOP’s en de ZGOZ’s alsook over de door de aanbieders ter berekening van hun GAMAA gehanteerde methodologie moeilijk te vinden was. In die omstandigheden heeft de Commissie aangegeven dat het voor haar niet

mogelijk was om binnen de in artikel 6, leden 3 en 4, van gedelegeerde verordening 2023/1127 gestelde termijnen een betrouwbare vergelijking te maken tussen de opgegeven GAMAA's van de verschillende aangewezen diensten, in de zin van artikel 43, lid 5, van de digitaledienstenverordening. Daarnaast heeft zij het gebruik van externe gegevensbronnen gerechtvaardigd door te verwijzen naar het doel en de aard van de procedure voor de vaststelling van de toezichtsvergoedingen ten opzichte van de procedure voor de aanwijzing van de ZGOP's en de ZGOZ's (zie overweging 39 van het bestreden besluit).

30 In antwoord op het argument dat verzoekster in het kader van de procedure die heeft geleid tot de vaststelling van het bestreden besluit heeft ontleend aan het ontbreken van een rechtsgrondslag van de gemeenschappelijke methodologie, merkt de Commissie ten slotte in overweging 34 van het bestreden besluit op dat artikel 4, lid 2, van gedelegeerde verordening 2023/1127 haar toestaat om voor de vaststelling van de toezichtsvergoeding het GAMAA te berekenen op basis van de gegevens die door de aanbieders zijn gerapporteerd, informatie waar de Commissie of de coördinator voor digitale diensten om heeft verzocht of enige andere informatie waarover de Commissie beschikt. Op grond van die bepaling en de informatie die op 31 augustus van het lopende jaar beschikbaar was, stelt de Commissie dus dat zij daartoe een gemeenschappelijke methodologie heeft ontwikkeld, zoals dat is aangegeven in overweging 32 van het bestreden besluit.

31 Het Gerecht zal onderzoeken of de digitaledienstenverordening het gebruik van een gemeenschappelijke methodologie voor de berekening van het GAMAA toestaat (eerste onderdeel van het eerste middel), en vervolgens beoordelen of de Commissie in het onderhavige geval artikel 43 van die verordening heeft geschonden door een dergelijke methode vast te stellen via een uitvoeringshandeling (vierde onderdeel van het eerste middel).

32 In de eerste plaats moet worden vastgesteld dat geen enkele bepaling van de digitaledienstenverordening of van gedelegeerde verordening 2023/1127 eraan in de weg staat dat de Commissie een bepaalde methodologie voor de berekening van het GAMAA toepast. Bovendien moet met de Commissie worden opgemerkt dat de relevante factor voor de toepassing van artikel 43 van de digitaledienstenverordening niet het GAMAA in absolute termen van elke aangewezen dienst is, maar de relatieve waarde ervan in vergelijking met de andere aangewezen diensten.

33 In casu kon de Commissie op goede gronden twijfelen aan de algehele coherentie van de door de verschillende aanbieders voor de berekening van het GAMAA gebruikte methoden, temeer daar zij voor sommige van hen niet over hun gegevens beschikte.

34 Hieruit volgt dat zij ook ter wille van de transparantie en de gelijke behandeling van deze aanbieders een gemeenschappelijke methodologie mocht gebruiken, gelet op het feit dat de verdeling van de toezichtsvergoeding volgens artikel 43 van de digitaledienstenverordening in verhouding moet staan tot het GAMAA van elke aangewezen dienst. Bijgevolg moet het eerste onderdeel worden afgewezen.

35 Bovendien volgt uit de bewoordingen van artikel 4, lid 2, tweede alinea, van gedelegeerde verordening 2023/1127 (zie punt 26 hierboven) dat geen rangorde wordt opgelegd tussen de drie genoemde informatiebronnen, aangezien deze duidelijk als een alternatief worden voorgesteld, zodat de Commissie in casu niet verplicht was om een van die informatiebronnen te bevoordelen of te negeren. Bijgevolg heeft de Commissie terecht besloten om zich te baseren op „andere informatie waarover [zij] [beschikte]" in de zin van bovengenoemde bepaling.

36 In de tweede plaats blijkt uit de algemene opzet en de doelstellingen van de digitaledienstenverordening dat het begrip „GAMAA” uniform en coherent moet worden opgevat, ongeacht de context en het doel van de toepassing ervan, hetgeen overigens wordt bevestigd door overweging 77 van die verordening. Indien het de bedoeling van de wetgever zou zijn geweest om te voorzien in verschillende rechtsregelingen naargelang van de vraag of het doel van het gebruik van het GAMAA erin bestond een dienst als behorende tot de ZGOP's of de ZGOZ's aan te wijzen dan wel om de toezichtsvergoeding vast te stellen, zou hij dit immers uitdrukkelijk in duidelijke en nauwkeurige bewoordingen hebben geformuleerd.

37 De Commissie heeft dus weliswaar het recht om een gemeenschappelijke methodologie voor de berekening van het GAMAA vast te stellen, maar zij kan zich daardoor evenwel niet onttrekken aan het toezicht op de procedure voor de vaststelling van gedelegeerde handelingen, zoals met name artikel 87, leden 4 en 6, van de digitaledienstenverordening daarin voorziet, door deze gemeenschappelijke methodologie eenvoudigweg als bijlage bij elke uitvoeringshandeling te voegen.

38 Overeenkomstig artikel 43, lid 4, van de digitaledienstenverordening moet de Commissie namelijk uitvoeringshandelingen vaststellen waarbij het bedrag wordt vastgesteld van de individuele jaarlijkse toezichtsvergoedingen van elke aanbieder, en volgens artikel 43, lid 5, onder b), van deze verordening moeten deze vergoedingen in verhouding staan tot het GAMAA van elke ZGOP of ZGOZ.

39 Bovendien preciseert artikel 4 van gedelegeerde verordening 2023/1127 de wijze waarop het basisbedrag voor elke dienst moet worden vastgesteld, aan de hand van een formule die met name de coëfficiënt (U) bevat, waarvan de waarde overeenkomt met het GAMAA van elke betrokken dienst, zonder evenwel daarin een berekeningsmethode voor het GAMAA als zodanig op te nemen.

40 Aangezien het GAMAA volgens artikel 43, lid 5, onder b), van de digitaledienstenverordening noodzakelijk is om de toezichtsvergoeding van elke dienst te kunnen vaststellen, heeft de Commissie dit berekend op basis van een „gemeenschappelijke methodologie”, die zij echter als bijlage bij het bestreden besluit en bij de tot de andere aangewezen aanbieders gerichte uitvoeringshandelingen heeft gevoegd (zie overweging 32 van het bestreden besluit).

41 Zoals de Commissie benadrukt, verwijst artikel 43 van de digitaledienstenverordening, anders dan artikel 33, lid 3, van die verordening, weliswaar niet uitdrukkelijk naar de vaststelling van een gedelegeerde handeling om de methode voor de berekening van het GAMAA vast te stellen, maar dit neemt niet weg dat dit artikel de Commissie verplicht ervoor te zorgen dat de jaarlijkse toezichtsvergoedingen in verhouding staan tot het GAMAA van elke aangewezen dienst, waarbij de methode en de procedures die moeten worden gebruikt om deze vergoedingen vast te stellen in een gedelegeerde handeling en niet in een uitvoeringshandeling worden vastgelegd.

42 Met andere woorden, uit een contextuele en systematische uitlegging van de relevante bepalingen van de digitaledienstenverordening blijkt dat artikel 43 van die verordening weliswaar niet uitdrukkelijk refereert aan de in artikel 33 ervan genoemde methode, maar dat het een expliciet verband legt tussen de methode voor de vaststelling van de jaarlijkse toezichtsvergoedingen, die alleen via een gedelegeerde handeling kan worden vastgesteld, en het GAMAA van de aangewezen diensten aan de hand waarvan de vergoedingen moeten worden vastgesteld.

43 Bijgevolg is de methode voor de berekening van het GAMAA een wezenlijk onderdeel van de vaststelling van de toezichtsvergoeding en moet zij als een essentieel en onontbeerlijk onderdeel daarvan worden beschouwd.

44 Wat in de derde plaats het argument van de Commissie betreft dat artikel 4, lid 2, tweede alinea, van gedelegeerde verordening 2023/1127 voldoende details verstrekt over de berekening van het GAMAA, moet worden vastgesteld dat die bepaling, zoals verzoekster opmerkt, geen nadere details over die berekening bevat dan die welke de digitaledienstenverordening zelf verstrekt. Hoewel artikel 4, lid 2, tweede alinea, van gedelegeerde verordening 2023/1127 en de laatste volzin van artikel 33, lid 4, eerste alinea, van de digitaledienstenverordening verschillende doelstellingen hebben, namelijk de berekening van het GAMAA voor respectievelijk de vaststelling van de vergoedingen en de aanwijzing van ZGOP's of ZGOZ's, moet immers worden vastgesteld dat de in deze twee bepalingen vermelde informatiebronnen voor het verkrijgen van het GAMAA dezelfde zijn.

45 Aangezien de berekening van het GAMAA, zoals in punt 43 hierboven in herinnering is gebracht, een essentieel en onontbeerlijk onderdeel van de vaststelling van de vergoeding vormt, brengt de bij artikel 43, lid 4, van de digitaledienstenverordening aan de Commissie opgelegde verplichting om een gedelegeerde handeling vast te stellen die voorziet in de „gedetailleerde" methodologie en de procedures voor de vaststelling van de vergoedingen, dus impliciet maar noodzakelijkerwijs mee dat in een dergelijke handeling op zijn minst voldoende gedetailleerde elementen van de berekeningsmethode van het GAMAA moeten worden vastgelegd.

46 Hoe dan ook, artikel 43, lid 4, van de digitaledienstenverordening verplicht de Commissie in wezen om die verordening te verduidelijken en te concretiseren door in een gedelegeerde handeling details uit te werken die niet nader zijn bepaald door de wetgever (zie in die zin en naar analogie arrest van 17 maart 2016, Parlement/Commissie, C-286/14, EU:C:2016:183, punt 50). Voor zover de Commissie in gedelegeerde verordening 2023/1127 slechts in algemene zin drie informatiebronnen vermeldt, te weten de gegevens die door de aanbieder van de dienst zijn gerapporteerd overeenkomstig artikel 24, lid 2, van de digitaledienstenverordening, de informatie waarom is verzocht krachtens artikel 24, lid 3, van deze verordening en alle andere informatie waarover zij beschikt, kan evenwel niet worden geoordeeld dat de Commissie artikel 43, lid 4, van de digitaledienstenverordening heeft nageleefd.

47 Door ter terechtzitting enkel te verklaren dat de opname van een te gedetailleerde methodologie voor de berekening van het GAMAA in een gedelegeerde handeling niet passend zou zijn en dat een dergelijke oplossing „contraproductief" zou zijn, aangezien dit het risico zou meebrengen dat deze methodologie elk jaar zou moeten worden bijgewerkt, met name in het licht van een mogelijk nieuwe benadering wat de ramingen betreft, heeft de Commissie bovendien niet rechtens genoegzaam aangetoond in welk opzicht de bij het bestreden besluit gevoegde gemeenschappelijke methodologie buitensporig gedetailleerd zou zijn ten aanzien van de nochtans duidelijke en nauwkeurige bewoordingen van artikel 43, lid 4, van de digitaledienstenverordening.

48 Een dergelijk argument is overigens ook in tegenspraak met overweging 77 van de digitaledienstenverordening, volgens welke „[d]e bepaling van [het GAMAA] kan worden beïnvloed door markt- en technische ontwikkelingen, en [de Commissie] daarom [moet worden gemachtigd] om de bepalingen van deze verordening zo nodig aan te vullen door de vaststelling van gedelegeerde handelingen tot vaststelling van de methode om de actieve afnemers van een onlineplatform of van een onlinezoekmachine te bepalen".

49 Daarnaast faalt ook het door de Commissie ter terechtzitting aangevoerde argument dat de keuze om geen gedetailleerde informatie in gedelegeerde verordening 2023/1127 op te nemen is ingegeven door de zorg om het zakengeheim en de vertrouwelijke, voor de berekening van het GAMAA gebruikte gegevens van externe ondernemingen te beschermen. Ten eerste heeft de Commissie immers niet aangetoond hoe de vertrouwelijkheid van bepaalde gegevens beter wordt beschermd in een uitvoeringshandeling, zoals het bestreden besluit, dan in een gedelegeerde handeling. Ten tweede moet worden vastgesteld dat de vertrouwelijke informatie waarnaar de Commissie verwijst, hoe dan ook noch in gedelegeerde verordening 2023/1127, noch in de bij het bestreden besluit gevoegde gemeenschappelijke methodologie is opgenomen, zodat dit argument moet worden afgewezen.

50 Aangezien het GAMAA zowel een essentieel onderdeel van de methode voor de vaststelling van de toezichtsvergoeding is, als een begrip dat in de gehele digitaledienstenverordening uniform en coherent moet worden opgevat (zie punt 36 hierboven) volgt derhalve uit artikel 43, lid 3, van de digitaledienstenverordening, gelezen in samenhang met artikel 33, lid 3, van die verordening, dat de Commissie artikel 43, leden 3 tot en met 5, en artikel 87 van de digitaledienstenverordening heeft geschonden door de methode voor de berekening van het GAMAA in een uitvoeringshandeling en niet in een gedelegeerde handeling vast te stellen.

51 Aan deze conclusie wordt niet afgedaan door de overige argumenten van de Commissie.

52 Ten eerste kan de bij het bestreden besluit gevoegde gemeenschappelijke methodologie, anders dan de Commissie stelt, immers niet worden aangemerkt als louter een gemotiveerde uitlegging van de wijze waarop het GAMAA is berekend, maar, zoals uit de titel zelf van de bijlage blijkt, als een echte gedetailleerde berekeningsmethode.

53 Hoewel zij kan helpen om de redenering van de Commissie te begrijpen en zij voor alle aanbieders gemeenschappelijk is, zoals de Commissie ter terechtzitting heeft benadrukt, neemt dit niet weg dat een dergelijke methodologie, gelet op de bewoordingen, de inhoud en de lengte ervan, de kenmerken heeft van een document van algemene aard dat geldt voor alle aanbieders, en niet slechts een onderdeel vormt van de motivering van het bestreden besluit.

54 Ten tweede moet worden opgemerkt dat, aangezien geen enkele bepaling van de digitaledienstenverordening of van gedelegeerde verordening 2023/1127 de Commissie machtigt om de in artikel 43, lid 4, van de digitaledienstenverordening bedoelde methode en procedures aan te vullen of te concretiseren door middel van een uitvoeringshandeling, het feit dat de gemeenschappelijke methodologie bij het bestreden besluit is gevoegd, eveneens elke rechtsgrond mist.

55 Gelet op een en ander moet het vierde onderdeel van het eerste middel worden aanvaard en moet het bestreden besluit bijgevolg nietig worden verklaard, zonder dat de andere door verzoekster aangevoerde argumenten, grieven of middelen hoeven te worden onderzocht en zonder dat uitspraak hoeft te worden gedaan op het door haar ingediende verzoek om maatregelen tot organisatie van de procesgang.

Handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit

56 De Commissie verzoekt het Gerecht om, voor het geval dat het artikel 5, lid 2, of lid 4, van gedelegeerde verordening 2023/1127 dan wel het bestreden besluit nietig zou verklaren, de gevolgen van die verordening of van het bestreden besluit te handhaven totdat de Commissie de

nodige maatregelen heeft genomen om de vastgestelde gebreken te verhelpen. Deze opschorting is volgens de Commissie noodzakelijk, aangezien een dergelijke nietigverklaring gevolgen zou hebben voor de hoogte van de verschuldigde vergoedingen die de andere aangewezen aanbieders reeds betaald hebben voor het jaar 2023, alsook voor het totaalbedrag van de middelen waarover de Commissie beschikt en die zij reeds heeft gebruikt om haar toezichthoudende taken naar behoren uit te voeren.

57 Verzoekster stelt dat een beperking in de tijd van de gevolgen van een eventuele nietigverklaring van het bestreden besluit niet gerechtvaardigd is, aangezien een dergelijke nietigverklaring geen ernstige negatieve gevolgen heeft voor de Commissie of voor de door de digitaledienstenverordening ingevoerde regeling.

58 Volgens artikel 264, eerste alinea, VWEU wordt de betwiste handeling door het Gerecht nietig verklaard indien het beroep gegrond is.

59 Ingevolge artikel 266, eerste alinea, VWEU moet de instelling waarvan de handeling nietig is verklaard, de maatregelen nemen die nodig zijn ter uitvoering van het arrest van nietigverklaring.

60 Volgens artikel 264, tweede alinea, VWEU kan de Unierechter, zo hij dit nodig acht, evenwel bepalen welke gevolgen van een nietig verklaarde handeling als definitief moeten worden beschouwd. In dit verband volgt uit de rechtspraak dat de Unierechter bij de uitoefening van de hem bij deze bepaling verleende bevoegdheid rekening houdt met de eerbiediging van het rechtszekerheidsbeginsel en van andere openbare of particuliere belangen (zie arrest van 25 februari 2021, Commissie/Zweden, C-389/19 P, EU:C:2021:131, punt 72 en aldaar aangehaalde rechtspraak; zie in die zin ook arrest van 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punt 122).

61 Zo is artikel 264, tweede alinea, VWEU met name aldus uitgelegd dat het – om redenen van rechtszekerheid, maar ook om te voorkomen dat de uitvoering van het door de Unie gevoerde of ondersteunde beleid wordt onderbroken of achteruitgaat – toestaat dat de gevolgen van een nietig verklaarde handeling gedurende een redelijke termijn worden gehandhaafd [zie in die zin en naar analogie arrest van 12 februari 2025, de Volksbank/GAR (Vooraf te betalen bijdrage voor 2018), T-406/18, EU:T:2025:151, punt 104 en aldaar aangehaalde rechtspraak].

62 In casu is het bestreden besluit weliswaar vastgesteld in strijd met artikel 43, lid 4, van de digitaledienstenverordening, zoals blijkt uit punt 50 hierboven, maar het Gerecht heeft geen fout vastgesteld die als zodanig afdoet aan verzoeksters verplichting om de toezichtsvergoeding voor 2023 te betalen.

63 In die omstandigheden zou de nietigverklaring van het bestreden besluit, zonder dat wordt bepaald dat de gevolgen ervan gehandhaafd blijven totdat het is vervangen door een nieuw besluit, afbreuk kunnen doen aan de uitvoering van artikel 43 van de digitaledienstenverordening, dat bepaalt dat de Commissie bij de aanbieders van ZGOP's en ZGOZ's een jaarlijkse toezichtsvergoeding int waarvan het totaalbedrag de door de Commissie gemaakte kosten dekt in verband met haar toezichttaken uit hoofde van de digitaledienstenverordening (zie in die zin en naar analogie arrest van 15 juli 2021, Commissie/Landesbank Baden-Württemberg en GAR, C-584/20 P en C-621/20 P, EU:C:2021:601, punt 177). Indien de Commissie verplicht zou zijn om met onmiddellijk gevolg het bedrag van de toezichtsvergoeding van verzoekster en de bedragen van de heffingen van andere aanbieders, onder meer zij die een soortgelijk beroep hebben ingesteld op basis van

dezelfde middelen als die welke in het onderhavige beroep zijn aanvaard, terug te betalen, terwijl deze aanbieders in beginsel aan de verplichting onderworpen blijven om die vergoedingen te betalen, zou een dergelijke terugbetaling immers aan de Commissie de financiële middelen kunnen ontnemen die noodzakelijk zijn om naar behoren de toezichttaken uit te voeren waarmee de digitaledienstenverordening haar belast.

64 Bovendien moet erop worden gewezen dat de Commissie, gelet op de redenen die de nietigverklaring van het bestreden besluit rechtvaardigen, namelijk het feit dat de Commissie een gemeenschappelijke methodologie voor de berekening van het GAMAA heeft gebruikt die zij als bijlage bij de uitvoeringshandelingen heeft gevoegd, geen nieuw besluit tot oplegging van de toezichtsvergoeding aan verzoekster kan vaststellen zonder dat zij eerst de methode voor de berekening van het GAMAA vaststelt bij wege van een gedelegeerde handeling. Volgens artikel 266, lid 1, VWEU staat het immers aan de Commissie om de nodige consequenties te verbinden aan de nietigverklaring van het bestreden besluit, waarbij zij niet alleen rekening dient te houden met het dictum van het onderhavige arrest, maar ook met de rechtsoverwegingen die de noodzakelijke steun eraan bieden, daar zij onontbeerlijk zijn om de nauwkeurige betekenis van het dictum te bepalen (zie in die zin arresten van 29 november 2007, Italië/Commissie, C-417/06 P, niet gepubliceerd, EU:C:2007:733, punt 50 en aldaar aangehaalde rechtspraak, en 14 juli 2016, Letland/Commissie, T-661/14, EU:T:2016:412, punt 90). Derhalve kan in voorkomend geval een nieuw besluit tot vaststelling van de op TikTok toepasselijke toezichtsvergoeding voor het jaar 2023 slechts worden genomen na een wijziging van gedelegeerde verordening 2023/1127 of na de vaststelling van een nieuwe gedelegeerde handeling tot vaststelling van de methodologie voor de berekening van het GAMAA, hetgeen in de huidige stand van zaken overigens ook van invloed kan zijn op de vaststelling van de toezichtsvergoedingen in de uitvoeringshandelingen die zijn vastgesteld voor 2024.

65 Bijgevolg zou de afwijzing van het verzoek om handhaving van de gevolgen van het bestreden besluit afbreuk kunnen doen aan de rechtszekerheid en aan de correcte uitvoering van de toezichthoudende taken waarmee de digitaledienstenverordening de Commissie belast.

66 In die omstandigheden moeten de gevolgen van het bestreden besluit worden gehandhaafd totdat de maatregelen zijn genomen die nodig zijn ter uitvoering van het onderhavige arrest, en dit binnen een redelijke termijn van ten hoogste twaalf maanden vanaf de dag waarop het onderhavige arrest onherroepelijk wordt.

Kosten

67 Volgens artikel 134, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dat is gevorderd.

68 Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, dient zij overeenkomstig de vordering van verzoekster te worden verwezen in de kosten.

HET GERECHT (Eerste kamer – uitgebreid),

rechtdoende, verklaart:

1) **Uitvoeringsbesluit C(2023) 8173 final van de Europese Commissie van 27 november 2023 tot vaststelling van de toezichtsvergoeding die voor TikTok geldt krachtens artikel 43, lid 3, van verordening (EU) 2022/2065 van het Europees Parlement en de Raad, wordt nietig verklaard.**

2) **De gevolgen van uitvoeringsbesluit C(2023) 8173 worden gehandhaafd totdat de maatregelen zijn genomen die nodig zijn ter uitvoering van het onderhavige arrest, en dit binnen een redelijke termijn die niet langer mag zijn dan twaalf maanden te rekenen vanaf de dag waarop het onderhavige arrest onherroepelijk wordt.**

3) **De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Valasidis

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 10 september 2025.

ondertekeningen