Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (pierwsza izba w składzie powiększonym)

z dnia 10 września 2025 r.*

Usługi cyfrowe – Rozporządzenie (UE) 2022/2065 – Decyzja Komisji ustalająca wysokość opłaty nadzorczej za rok 2023 – Artykuł 43 ust. 3–5 rozporządzenia 2022/2065 – Artykuł 4 ust. 2 rozporządzenia delegowanego (UE) 2023/1127 – Metoda obliczania średniej liczby aktywnych miesięcznie odbiorców – Dostosowanie w czasie skutków stwierdzenia nieważności

W sprawie T-58/24

TikTok Technology Ltd, z siedzibą w Dublinie (Irlandia), którą reprezentowali E. Batchelor i M. Frese, adwokaci,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, którą reprezentowali O. Gariazzo, P.-J. Loewenthal i L. Armati, w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym),

w składzie: R. Mastroianni (sprawozdawca), prezes, M. Brkan, I. Gâlea, T. Tóth i W. Valasidis, sędziowie,

sekretarz: S. Spyropoulos, administratorka,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 czerwca 2025 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: angielski.

Wyrok

1 W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżąca, TikTok Technology Ltd (zwana dalej „TikTokiem"), wnosi o stwierdzenie nieważności decyzji wykonawczej Komisji C(2023) 8173 final z dnia 27 listopada 2023 r. ustalającej wysokość opłaty nadzorczej mającej zastosowanie do TikToka na podstawie art. 43 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją").

Okoliczności powstania sporu

2 Skarżąca jest główną jednostką organizacyjną dostawcy usługi hostingu TikToka w Unii Europejskiej. Usługa ta, która została wprowadzona w Unii w swej obecnej wersji w sierpniu 2018 r., umożliwia jej użytkownikom wyszukiwanie, oglądanie i rozpowszechnianie filmów wideo, a także interakcję, komunikację i wymianę treści z innymi użytkownikami.

3 Zgodnie z art. 43 ust. 1–3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065 z dnia 19 października 2022 r. w sprawie jednolitego rynku usług cyfrowych oraz zmiany dyrektywy 2000/31/WE (akt o usługach cyfrowych) (Dz.U. 2022, L 277, s. 1, Digital Service Act, zwanego dalej „DSA") Komisja Europejska pobiera od dostawców bardzo dużych platform internetowych (Very Large Online Platforms, zwanych dalej „VLOP") i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych (Very Large Online Search Engines, zwanych dalej „VLOSE"), wskazanych jako takie na podstawie art. 33 tego rozporządzenia, roczną opłatę nadzorczą za każdą ze wskazanych w ten sposób usług, ustalaną w drodze aktu wykonawczego w celu pokrycia szacunkowych kosztów, jakie instytucja ta ponosi w związku z wykonywaniem zadań nadzorczych wynikających z DSA. Zgodnie z art. 43 ust. 4 wspomnianego rozporządzenia Komisja określa tę opłatę, stosując metodę, którą ustaliła w akcie delegowanym z poszanowaniem zasad przewidzianych w art. 43 ust. 5 tego rozporządzenia.

4 W dniu 2 marca 2023 r. Komisja przyjęła w tym celu rozporządzenie delegowane (UE) 2023/1127 uzupełniające rozporządzenie 2022/2065 o szczegółową metodykę i procedury dotyczące opłat nadzorczych pobieranych przez Komisję od dostawców bardzo dużych platform internetowych i bardzo dużych wyszukiwarek internetowych (Dz.U. 2023, L 149, s. 16).

5 W dniu 25 kwietnia 2023 r. Komisja wydała decyzję C(2023) 2720 final w sprawie wskazania TikToka jako VLOP-u zgodnie z art. 33 ust. 4 DSA.

6 W dniu 26 kwietnia 2023 r. decyzja ta została doręczona skarżącej jako głównej jednostce organizacyjnej dostawcy TikToka w Unii. Kopia tej decyzji została wysłana do ByteDance, spółki kontrolującej grupę podmiotów prawnych, do której należy skarżąca.

7 W dniu 29 września 2023 r. Komisja poinformowała skarżącą o wstępnie ustalonej kwocie rocznej opłaty nadzorczej w odniesieniu do TikToka zgodnie z art. 6 ust. 3 rozporządzenia delegowanego 2023/1127, której kopię przesłano również ByteDance. W dniu 12 października 2023 r. skarżąca przedstawiła Komisji swoje uwagi.

8 W dniu 27 listopada 2023 r. Komisja przyjęła zaskarżoną decyzję w sprawie ustalenia wysokości rocznej opłaty nadzorczej mającej zastosowanie do TikToka za rok 2023. Kwotę tę ustalono na podstawie art. 43 ust. 3 akapit drugi DSA zgodnie z metodyką i procedurami określonymi w rozporządzeniu delegowanym 2023/1127, w szczególności w jego art. 5. W celu ustalenia tej

kwoty Komisja skorzystała w szczególności ze współpracy dwóch podmiotów trzecich, SensorTower i Similarweb, oraz zastosowała metodologię wspólną dla wszystkich VLOP i VLOSE, którą załączyła do zaskarżonej decyzji w celu obliczenia średniej liczby aktywnych miesięcznie odbiorców w Unii (zwanych dalej także „średnią liczbą odnośnych odbiorców") wskazanych usług i podziału między nimi rocznej opłaty nadzorczej zgodnie z zasadami określonymi w art. 43 DSA. Kopię tej decyzji przesłano również ByteDance.

Żądania stron

9 Skarżąca wnosi do Sądu o:

– stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

10 Komisja wnosi do Sądu o:

– oddalenie skargi;

– tytułem żądania ewentualnego, na wypadek stwierdzenia nieważności art. 5 ust. 2 lub 4 rozporządzenia delegowanego 2023/1127 lub zaskarżonej decyzji – utrzymanie w mocy skutków przedmiotowego rozporządzenia lub wspomnianej decyzji do czasu przedsięwzięcia przez nią środków koniecznych do usunięcia stwierdzonych uchybień;

– obciążenie skarżącej kosztami postępowania.

Co do prawa

11 Na poparcie skargi skarżąca podnosi w istocie pięć zarzutów, z których pierwszy dotyczy naruszenia art. 43 ust. 5 lit. b) DSA oraz niezgodności z prawem art. 4 ust. 2 rozporządzenia delegowanego 2023/1127; drugi – naruszenia art. 43 ust. 5 lit. c) DSA oraz niezgodności z prawem art. 5 ust. 2 rozporządzenia delegowanego 2023/1127; trzeci – naruszenia art. 43 ust. 5 lit. b) DSA oraz niezgodności z prawem art. 5 ust. 4 rozporządzenia delegowanego 2023/1127; czwarty – naruszenia art. 43 ust. 2 DSA oraz niezgodności z prawem art. 2 ust. 2 lit. a) rozporządzenia delegowanego 2023/1127, zaś piąty – naruszenia prawa do bycia wysłuchanym, ustanowionego w art. 41 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, i obowiązku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 43 ust. 5 lit. b) DSA oraz niezgodności z prawem art. 4 ust. 2 rozporządzenia delegowanego 2023/1127

12 Na poparcie zarzutu pierwszego skarżąca podnosi w istocie pięć części, z których pierwsza dotyczy niezgodności z prawem zastosowania wspólnej metodologii; druga – naruszenia art. 43 ust. 5 lit. b) DSA w związku z art. 3 akapit pierwszy lit. p) DSA, dotyczącym definicji legalnej średniej liczby aktywnych miesięcznie odbiorców; trzecia – tego, że metoda zastosowana w zaskarżonej decyzji w celu oszacowania średniej liczby odnośnych odbiorców prowadzi do dyskryminacyjnego traktowania platform; czwarta – tego, że ani art. 43 DSA, ani art. 4 ust. 2 rozporządzenia

delegowanego 2023/1127 nie dostarczają podstawy prawnej do przyjęcia metody obliczania średniej liczby aktywnych miesięcznie odbiorców w akcie wykonawczym, a piąta – niezgodności z prawem art. 4 ust. 2 rozporządzenia delegowanego 2023/1127.

13 Sąd uważa, że w pierwszej kolejności należy zbadać łącznie części pierwszą i czwartą.

14 W części pierwszej skarżąca zarzuca w istocie Komisji, że ta ustaliła wysokość opłaty na podstawie oszacowania średniej liczby odnośnych odbiorców, które jej zdaniem nie jest przewidziane w DSA, podczas gdy, po pierwsze, powinna ona była oprzeć się na danych liczbowych zadeklarowanych przez samych dostawców, a po drugie, w zakresie, w jakim dane te wydawałyby się jej niekompletne lub niedokładne, mogła ona skorzystać z uprawnień przyznanych jej w DSA w celu uzyskania od tych dostawców wszelkich dodatkowych informacji.

15 Komisja ze swej strony uważa, że w DSA nie ma niczego, co by stało na przeszkodzie temu, by ze względów przejrzystości, równego traktowania i poufności wykorzystała – wiarygodne w jej opinii – dane, które zostały zebrane przez dwa niezależne podmioty trzecie w krótkim czasie, jakim dysponowała na przyjęcie aktów wykonawczych dotyczących opłat.

16 W części czwartej skarżąca podnosi, że żadna podstawa prawna nie upoważnia Komisji do przyjęcia, w drodze rozporządzenia delegowanego lub zwykłego aktu wykonawczego, takiego jak zaskarżona decyzja, metody obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców w ramach art. 43 DSA. Komisja próbowała zatem przeredagować DSA, obejść procedury przyjmowania aktów delegowanych i stworzyć drugą, równoległą metodę obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców, która doprowadziła do otrzymania innej liczby niż liczba wykorzystana w celu wskazania usług (art. 24 ust. 2 DSA).

17 Tymczasem zdaniem skarżącej w celu zachowania spójności między średnią liczbą odnośnych odbiorców, o której mowa w art. 24 ust. 2 DSA, a średnią liczbą odnośnych odbiorców, o której mowa w art. 33 DSA, Komisja powinna była wykorzystać tę samą liczbę odnośnych odbiorców co liczba zadeklarowana przez dostawców, których usługi zostały wskazane, do celów stosowania art. 24 DSA.

18 W każdym razie skarżąca uważa, że Komisja pomieszała akt wykonawczy z aktem delegowanym i że nie miała prawa przyjąć wspomnianej metody w akcie wykonawczym, nie naruszając przy tym art. 33 ust. 3 i art. 87 DSA. Ponadto jej zdaniem Komisja nie przyjęła rozporządzenia delegowanego 2023/1127 na podstawie art. 33 ust. 3 DSA, a metoda obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców jest zawarta nie w rozporządzeniu delegowanym 2023/1127, lecz w zaskarżonej decyzji.

19 Wreszcie skarżąca utrzymuje, że zaskarżona decyzja niezgodnie z prawem zawiera odesłanie do art. 4 ust. 2 rozporządzenia delegowanego 2023/1127 w celu uzasadnienia wykorzystania przez Komisję „każdych innych informacji będących w [jej] posiadaniu” dostępnych w dniu 31 sierpnia danego roku w celu obliczenia średniej liczby odnośnych odbiorców, ponieważ przepis ten nie stanowi podstawy dla ustalenia opłat nadzorczych w zaskarżonej decyzji, oraz że w każdym razie art. 43 ust. 4 DSA nie upoważnia Komisji do „uzyskania nowych lub innych danych dotyczących średniej liczby odnośnych odbiorców” do celów ustalenia tych opłat.

20 Komisja zwraca uwagę, że procedury wskazywania VLOP i VLOSE oraz ustalania opłaty są odrębne pod względem prawnym i służą odmiennym celom. Jej zdaniem w art. 43 ust. 5 DSA nie wymieniono art. 24 ust. 2 DSA, a wspomniano w nim jedynie, że opłata powinna być

proporcjonalna do średniej liczby danych odbiorców. W tym sensie przepisy DSA były przestrzegane. Komisja utrzymuje, że nie jest zatem zobowiązana ani na podstawie art. 43 DSA, ani na podstawie art. 4 ust. 2 rozporządzenia delegowanego 2023/1127 do posługiwania się średnią liczbą odnośnych odbiorców zadeklarowanej przez dostawców, lecz że dysponuje w tym względzie zakresem uznania pozwalającym jej również na wykorzystanie „każdych innych informacji będących w [jej] posiadaniu”.

21 Komisja wyjaśnia, że jedynym celem metodologii załączonej do zaskarżonej decyzji było poinformowanie dostawców o wykorzystanych danych i źródłach informacji, co następnie doprowadziło do przyjęcia wspólnej metodologii i pozwoliło jej wywiązać się z ciążącego na niej obowiązku uzasadnienia. Metodologia ta nie jest zatem „metodyką obliczania średniej liczby aktywnych miesięcznie odbiorców do celów [art. 33 ust. 1 DSA] i art. 24 ust. 2 [DSA]” w rozumieniu art. 33 ust. 3 DSA, lecz jedynie metodologią opisującą, w jaki sposób Komisja postąpiła z będącymi w jej posiadaniu danymi dotyczącymi średniej liczby odnośnych odbiorców i jak wykorzystała te dane. Komisja twierdzi następnie, że nie naruszyła art. 43 DSA, lecz że była zmuszona „poddać te dane ponownemu przetwarzaniu w taki czy inny sposób”, aby zastosować się do DSA i rozporządzenia delegowanego 2023/1127.

22 Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 33 ust. 3 DSA, dotyczącym wskazania platform internetowych i wyszukiwarek internetowych jako VLOP lub VLOSE, „Komisja może przyjmować akty delegowane zgodnie z art. 87 [DSA] po konsultacji z [Europejską] Radą Usług Cyfrowych, aby uzupełnić przepisy [DSA] poprzez ustanowienie metodyki obliczania [średniej liczby odnośnych odbiorców] do celów ust. 1 niniejszego artykułu i art. 24 ust. 2 [DSA], zapewniając, aby w metodyce tej uwzględniono zmiany rynkowe i technologiczne”.

23 Ponadto zgodnie z art. 33 ust. 4 akapit pierwszy zdanie ostatnie DSA, przyjmując decyzję wskazującą VLOP lub VLOSE, „Komisja podejmuje [tę] decyzję na podstawie danych przekazanych przez dostawcę platformy internetowej lub wyszukiwarki internetowej na podstawie art. 24 ust. 2 [DSA] lub informacji żądanych na podstawie art. 24 ust. 3 [DSA], lub wszelkich innych informacji dostępnych Komisji”.

24 Ponadto w odniesieniu do określenia opłaty nadzorczej art. 43 ust. 3–5 DSA przewiduje, co następuje:

„3. Opłatę nadzorczą pobiera się rocznie od dostawców [VLOP] i [VLOSE] za każdą usługę, w odniesieniu do której zostali oni wskazani zgodnie z art. 33 [DSA].

Komisja przyjmuje akty wykonawcze określające wysokość rocznej opłaty nadzorczej w odniesieniu do każdego dostawcy [VLOP] lub [VLOSE]. Przyjmując te akty wykonawcze, Komisja stosuje metodykę ustanowioną w aktach delegowanych, o których mowa w ust. 4 niniejszego artykułu i przestrzega zasad ustanowionych w ust. 5 niniejszego artykułu. Te akty wykonawcze przyjmuje się zgodnie z procedurą doradczą, o której mowa w art. 88 [DSA].

4. Komisja przyjmuje akty delegowane zgodnie z art. 87 [DSA] ustanawiające szczegółową metodykę i procedury dotyczące:

[…]

b) określenia indywidualnych rocznych opłat nadzorczych, o których mowa w ust. 5 lit. b) i c);

[…]

Przyjmując te akty delegowane, Komisja przestrzega zasad ustanowionych w ust. 5 niniejszego artykułu.

5. Akt wykonawczy, o którym mowa w ust. 3, a także akt delegowany, o którym mowa w ust. 4, muszą być zgodne z następującymi zasadami:

[…]

b) roczna opłata nadzorcza jest proporcjonalna do [średniej liczby odnośnych odbiorców] w odniesieniu do każdej [VLOP] lub każdej [VLOSE] wskazanej zgodnie z art. 33 [DSA];

[…]”.

25 Zgodnie z art. 87 ust. 4 DSA przed przyjęciem aktu delegowanego Komisja konsultuje się z ekspertami wyznaczonymi przez każde państwo członkowskie. Ponadto zgodnie z art. 87 ust. 6 tego rozporządzenia Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej mogą wnieść sprzeciw przed wejściem w życie takiego aktu.

26 Wreszcie w odniesieniu do określania podstawowej kwoty dla każdej usługi art. 4 ust. 1 i 2 rozporządzenia delegowanego 2023/1127 stanowi, co następuje:

„1. W odniesieniu do każdej wskazanej usługi podlegającej opłatom nadzorczym zgodnie z art. 3 podstawową kwotę w roku n oblicza się jako udział w szacowanych całkowitych kosztach rocznych w roku n+1 zgodnie z art. 2, proporcjonalnie do [średniej liczby odnośnych odbiorców] wskazanej usługi zgodnie ze współczynnikiem [z uwzględnieniem współczynnika] (U), o którym mowa w ust. 2 niniejszego artykułu, oraz […] zgodnie ze współczynnikiem [z uwzględnieniem współczynnika] (T) […], zgodnie z następującym wzorem:

$$\text{Podstawowa kwota w roku n w odniesieniu do wskazanej usługi}_x = \frac{\text{Oszacowanie kosztów całkowitych w roku n} + 1}{\sum_{\text{w odniesieniu do wszystkich wskazanych usług}_n} (T_n \times U_n)} \times (T_x \times U_x)$$

2. Współczynnik (U) służący do obliczania podstawowej kwoty w odniesieniu do każdej wskazanej usługi ma wartość określoną w załączniku II odpowiadającą [średniej liczbie odnośnych odbiorców] w przeliczeniu na miliony jednostek, zaokrąglon[ej] w dół do najbliższych stu tysięcy.

[Średnia liczba odnośnych odbiorców] każdej wskazanej usługi określająca mający zastosowanie współczynnik zgodnie z akapitem pierwszym niniejszego ustępu jest liczbą wynikającą z danych przekazanych przez dostawcę platformy internetowej lub wyszukiwarki internetowej zgodnie z art. 24 ust. 2 rozporządzenia [DSA] lub informacji żądanych zgodnie z art. 24 ust. 3 tego rozporządzenia, lub każdych innych informacji będących w posiadaniu Komisji, dostępnych w dniu 31 sierpnia roku n.

[…]”.

27 W niniejszej sprawie w motywie 31 zaskarżonej decyzji wyjaśniono, że średnia liczba odnośnych odbiorców każdej wskazanej usługi określająca współczynnik (U) mający zastosowanie do ustalania opłaty nadzorczej może wynikać z danych przekazanych przez dostawcę usługi zgodnie z art. 24 ust. 2 DSA, z informacji żądanych na podstawie art. 24 ust. 3 tego rozporządzenia lub z wszelkich innych informacji, którymi dysponuje Komisja.

28 Następnie w motywie 32 zaskarżonej decyzji wskazano, że biorąc pod uwagę różne metodologie, różną dostępność informacji publicznych na ich temat, różne stopnie dokładności i różne źródła danych wykorzystywane przez dostawców wskazanych usług w celu obliczenia średniej liczby odnośnych odbiorców ich usług, a także ze względu na poufność, której domagają się niektórzy z tych dostawców, należało oprzeć się na wspólnej metodologii i wspólnych źródłach danych w celu zastosowania współczynnika (U) w sposób spójny w przypadku różnych wskazanych usług zgodnie z art. 4 ust. 2 rozporządzenia delegowanego 2023/1127. Na podstawie wspólnej metodologii i wspólnych źródeł danych zawartych w załączniku do zaskarżonej decyzji Komisja obliczyła zatem średnią liczbę odnośnych odbiorców TikToka i odpowiadający jej współczynnik (U), niezbędne do ustalenia wysokości opłaty nadzorczej pobieranej od skarżącej (zob. motyw 33 zaskarżonej decyzji).

29 Ponadto w motywie 38 zaskarżonej decyzji Komisja podkreśliła istnienie wynikających z wielu powodów trudności w zidentyfikowaniu informacji na temat średniej liczby odnośnych odbiorców VLOP i VLOSE, a także na temat metodologii, na której oparli się dostawcy przy ustalaniu ich średniej liczby odnośnych odbiorców. W tych okolicznościach Komisja wskazała, że w terminach przewidzianych w art. 6 ust. 3 i 4 rozporządzenia delegowanego 2023/1127 nie miała możliwości dokonania wiarygodnego porównania zadeklarowanych średnich liczb odnośnych odbiorców między różnymi wskazanymi usługami do celów określenia opłaty nadzorczej zgodnie z art. 43 ust. 5 lit. b) DSA. Ponadto posłużenie się trzecimi źródłami danych uzasadniła ona celem i odmiennym charakterem procedury dotyczącej określania opłat nadzorczych w porównaniu z procedurą dotyczącą wskazywania VLOP i VLOSE (zob. motyw 39 zaskarżonej decyzji).

30 Wreszcie, w odpowiedzi na argument podniesiony przez skarżącą w ramach postępowania, które doprowadziło do wydania zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym to argumentem wspólna metodologia jest pozbawiona podstawy prawnej, Komisja zauważa w motywie 34 zaskarżonej decyzji, że art. 4 ust. 2 rozporządzenia delegowanego 2023/1127 upoważnia ją do ustalenia średniej liczby odnośnych odbiorców w celu określenia opłaty nadzorczej na podstawie danych zadeklarowanych przez dostawców, informacji żądanych przez Komisję lub koordynatora ds. usług cyfrowych lub wszelkich innych informacji dostępnych Komisji. Na podstawie owego przepisu i informacji dostępnych w dniu 31 sierpnia bieżącego roku Komisja twierdzi zatem, że opracowała wspólną metodologię w tym celu, jak wskazano w motywie 32 zaskarżonej decyzji.

31 Sąd zbada, czy DSA pozwala na zastosowanie wspólnej metodologii obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców (część pierwsza zarzutu pierwszego), a następnie oceni, czy w niniejszym przypadku Komisja naruszyła art. 43 tego rozporządzenia, przyjmując taką metodologię w ramach aktu wykonawczego (część czwarta zarzutu pierwszego).

32 W pierwszej kolejności należy stwierdzić, że żaden przepis DSA lub rozporządzenia delegowanego 2023/1127 nie stoi na przeszkodzie temu, aby Komisja zastosowała daną metodologię do celów obliczenia średniej liczby odnośnych odbiorców. Ponadto należy zaznaczyć, podobnie jak uczyniła to Komisja, że elementem istotnym do celów stosowania art. 43 DSA nie jest średnia liczba odnośnych odbiorców w ujęciu bezwzględnym każdej wskazanej usługi, lecz jej względna wartość w stosunku do innych wskazanych usług.

33 W niniejszym przypadku Komisja mogła zasadnie powziąć wątpliwości co do spójności wszystkich metod obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców stosowanych przez różnych dostawców, tym bardziej że nie dysponowała ona danymi niektórych z nich.

34 Z powyższego wynika, że Komisja miała prawo zastosować wspólną metodologię również w trosce o przejrzystość i równe traktowanie wspomnianych dostawców, biorąc pod uwagę okoliczność, że zgodnie z art. 43 DSA podział kosztów nadzoru powinien być proporcjonalny do średniej liczby odnośnych odbiorców każdej ze wskazanych usług; w związku z tym część pierwszą zarzutu należy oddalić.

35 Ponadto, jako że z brzmienia art. 4 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia delegowanego 2023/1127 wynika (zob. pkt 26 powyżej), że nie narzuca on żadnej hierarchii pomiędzy trzema wskazanymi źródłami informacji, ponieważ zostały one jasno przedstawione jako wynikające z alternatywy, Komisja nie była w niniejszym przypadku zobowiązana do priorytetowego potraktowania lub pominięcia jednego z nich. W związku z tym Komisja słusznie postanowiła oprzeć się na „każdych innych informacj[ach] będących w [jej] posiadaniu" w rozumieniu wyżej wymienionego przepisu.

36 W drugiej kolejności z ogólnej systematyki i celów DSA wynika, że pojęcie „średniej liczby aktywnych miesięcznie odbiorców" należy rozumieć w sposób jednolity i spójny, niezależnie od kontekstu i celu jego wdrożenia, co znajduje zresztą potwierdzenie w motywie 77 tego rozporządzenia. Gdyby bowiem zamiarem prawodawcy było ustanowienie odrębnych systemów prawnych w zależności od tego, czy celem korzystania ze średniej liczby odnośnych odbiorców jest wskazanie usługi jako wchodzącej w zakres VLOP lub VLOSE, czy też ustalenie opłaty nadzorczej, przewidziałby to wyraźnie w sposób jasny i precyzyjny.

37 Tak więc o ile Komisja jest wprawdzie uprawniona do przyjęcia wspólnej metodologii obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców, o tyle nie może ona jednak uchylić się od kontroli procedury przyjmowania aktów delegowanych przewidzianej w szczególności w art. 87 ust. 4 i 6 DSA, ograniczając się do załączenia tej wspólnej metodologii do każdego aktu wykonawczego.

38 Zgodnie bowiem z art. 43 ust. 4 DSA Komisja jest zobowiązana do przyjęcia aktów delegowanych określających szczegółowo metodę i procedury stosowane przy ustalaniu indywidualnych rocznych opłat nadzorczych poszczególnych dostawców, zaś zgodnie z art. 43 ust. 5 lit. b) tego rozporządzenia opłaty te powinny być proporcjonalne do średniej liczby odnośnych odbiorców każdej VLOP lub VLOSE.

39 Ponadto art. 4 rozporządzenia delegowanego 2023/1127 określa szczegółowe zasady określania podstawowej kwoty dla każdej usługi za pomocą formuły zawierającej między innymi współczynnik (U), którego wartość odpowiada średniej liczbie aktywnych miesięcznie odbiorców każdej wchodzącej w grę usługi, przy czym nie zawiera on metody obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców jako takiej.

40 Jako że obliczenie średniej liczby odnośnych odbiorców było konieczne do określenia opłaty nadzorczej dla każdej usługi na podstawie art. 43 ust. 5 lit. b) DSA, Komisja obliczyła ją w oparciu o „wspólną metodologię", którą jednak załączyła do zaskarżonej decyzji oraz do aktów wykonawczych skierowanych do innych dostawców wskazanych usług (zob. motyw 32 zaskarżonej decyzji).

41 Choć prawdą jest, że – jak podkreśla Komisja – w odróżnieniu od art. 33 ust. 3 DSA art. 43 tego rozporządzenia nie dotyczy wyraźnie przyjęcia aktu delegowanego w celu ustalenia metodologii obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców, nie zmienia to jednak faktu, że artykuł ten nakłada na Komisję obowiązek zapewnienia, aby roczne opłaty nadzorcze były proporcjonalne do średniej liczby odnośnych odbiorców każdej wskazanej usługi, i jednocześnie określa metodę i procedury, które należy stosować do ustalenia tych opłat w ramach aktu delegowanego, a nie aktu wykonawczego.

42 Innymi słowy, z wykładni kontekstualnej i systemowej odpowiednich przepisów DSA wynika, że o ile art. 43 DSA nie odnosi się wyraźnie do metodologii, o której mowa w art. 33 DSA, o tyle ten art. 43 tworzy wyraźny związek między metodą określania rocznych opłat nadzorczych, która to metoda może zostać ustalona jedynie w drodze przyjęcia aktu delegowanego, a średnimi liczbami odnośnych odbiorców wskazanych usług, na podstawie których należy ustalać owe opłaty.

43 W konsekwencji metodologia obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców jest nierozerwalnie związana z ustaleniem opłaty nadzorczej i należy ją uznać za jej istotny i nieodzowny element.

44 W trzeciej kolejności, w odniesieniu do argumentu Komisji dotyczącego okoliczności, że art. 4 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia delegowanego 2023/1127 dostarcza wystarczających szczegółów dotyczących obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców, należy stwierdzić – podobnie jak uczyniła to skarżąca – że przepis ten nie zawiera więcej szczegółów dotyczących tego obliczenia niż te dostarczone przez samo DSA. Chociaż bowiem art. 4 ust. 2 akapit drugi rozporządzenia delegowanego 2023/1127 i art. 33 ust. 4 akapit pierwszy zdanie ostatnie DSA mają różne cele, a mianowicie obliczenie średniej liczby odnośnych odbiorców, odpowiednio, w celu określenia opłat i w celu wskazania VLOP lub VLOSE, należy stwierdzić, że źródła informacji wskazane w tych dwóch przepisach do celów uzyskania średniej liczby odnośnych odbiorców są identyczne.

45 W związku z tym, ponieważ – jak przypomniano w pkt 43 powyżej – obliczenie średniej liczby odnośnych odbiorców jest elementem istotnym i niezbędnym do określenia opłaty, przewidziany w art. 43 ust. 4 DSA obowiązek ustalenia „szczegółowo” przez Komisję w akcie delegowanym metody i procedur ustalania opłat pociąga za sobą w sposób dorozumiany, lecz konieczny, obowiązek określenia w takim akcie przynajmniej wystarczająco szczegółowych elementów metody obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców.

46 W każdym razie art. 43 ust. 4 DSA nakłada w istocie na Komisję obowiązek doprecyzowania i skonkretyzowania DSA poprzez uzupełnienie go, w akcie delegowanym, o szczegółowe elementy, których prawodawca nie określił (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 17 marca 2016 r., Parlament/Komisja, C-286/14, EU:C:2016:183, pkt 50). Tymczasem w zakresie, w jakim w rozporządzeniu delegowanym 2023/1127 Komisja ogranicza się do wskazania w sposób ogólny trzech źródeł informacji, a mianowicie danych przekazanych przez dostawcę na podstawie art. 24 ust. 2 DSA, informacji żądanych na podstawie art. 24 ust. 3 DSA i wszelkich innych informacji będących w jej posiadaniu, nie można uznać, że Komisja przestrzegała art. 43 ust. 4 DSA.

47 Ponadto Komisja, ograniczając się do twierdzenia na rozprawie, że włączenie do aktu delegowanego zbyt szczegółowej metodologii obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców nie byłoby właściwe oraz że takie rozwiązanie byłoby „kontrproduktywne”, ponieważ pociągałoby za sobą ryzyko konieczności aktualizacji tej metodologii z roku na rok, w szczególności w świetle

nowych rozwiązań w zakresie szacowania, nie wykazała w sposób wymagany prawem, w jaki sposób wspólna metodologia załączona do zaskarżonej decyzji miałaby być zbyt szczegółowa w świetle jasnego przecież i precyzyjnego brzmienia art. 43 ust. 4 DSA.

48 Co więcej, taki argument jest również sprzeczny z motywem 77 DSA, zgodnie z którym „[n]a określenie [średniej liczby odnośnych odbiorców] usług mogą mieć wpływ zmiany rynkowe i techniczne, w związku z czym należy przekazać Komisji uprawnienia do uzupełniania przepisów [tego] rozporządzenia w drodze aktów delegowanych ustanawiających metodykę określania aktywnych odbiorców platformy internetowej lub wyszukiwarki internetowej”.

49 Następnie należy zauważyć, że argument podniesiony przez Komisję na rozprawie, zgodnie z którym decyzja o nieujęciu szczegółowych informacji w rozporządzeniu delegowanym 2023/1127 stanowi odpowiedź na obawy związane z ochroną tajemnicy handlowej i poufnych danych przedsiębiorstw trzecich wykorzystanych do dokonania obliczenia średniej liczby odnośnych odbiorców, nie może zostać uwzględniony. Po pierwsze, Komisja nie wykazała bowiem, w jaki sposób poufność niektórych danych miałaby być bardziej chroniona w akcie wykonawczym takim jak zaskarżona decyzja niż w akcie delegowanym. Po drugie, należy stwierdzić, że w każdym wypadku informacje poufne, do których odnosi się Komisja, nie są zawarte ani w rozporządzeniu delegowanym 2023/1127, ani we wspólnej metodologii załączonej do zaskarżonej decyzji, w związku z czym argument ten można jedynie oddalić.

50 W tych okolicznościach, ponieważ średnia liczba odnośnych odbiorców jest zarówno istotnym elementem metody określania opłaty nadzorczej, jak i pojęciem, które należy rozumieć w sposób jednolity i spójny w całym DSA (zob. pkt 36 powyżej), z art. 43 ust. 3 DSA w związku z art. 33 ust. 3 tego rozporządzenia wynika, że Komisja, przyjmując metodologię obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców w akcie wykonawczym, a nie w akcie delegowanym, naruszyła art. 43 ust. 3–5 i art. 87 DSA.

51 Powyższego wniosku nie mogą podważyć inne argumenty Komisji.

52 Po pierwsze bowiem, wbrew temu, co twierdzi Komisja, wspólnej metodologii, która została załączona do zaskarżonej decyzji, nie można uznać za zwykłe uzasadnione wyjaśnienie sposobu, w jaki została obliczona średnia liczba odnośnych odbiorców, lecz – o czym świadczy sam tytuł załącznika – należy ją uznać za prawdziwą szczegółową metodologię obliczania.

53 Chociaż może ona służyć do zrozumienia rozumowania Komisji i jest ona wspólna dla wszystkich dostawców, jak podkreśliła Komisja na rozprawie, nie zmienia to faktu, że taka metodologia – ze względu na swoje brzmienie, treść i długość – ma cechy dokumentu o charakterze ogólnym, który ma zastosowanie do wszystkich dostawców, a nie jest jedynie elementem uzasadnienia zaskarżonej decyzji.

54 Po drugie, należy zauważyć, że ponieważ żaden przepis DSA ani rozporządzenia delegowanego 2023/1127 nie przewiduje na rzecz Komisji uprawnienia do uzupełnienia lub skonkretyzowania metody i procedur, o których mowa w art. 43 ust. 4 DSA, w drodze aktu wykonawczego, fakt załączenia wspólnej metodologii do zaskarżonej decyzji jest również pozbawiony jakiejkolwiek podstawy prawnej.

55 W świetle całości powyższych rozważań należy uwzględnić część czwartą zarzutu pierwszego i w konsekwencji stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji, bez konieczności badania pozostałych argumentów, zarzutów szczegółowych lub zarzutów podniesionych przez skarżącą oraz bez potrzeby orzekania w przedmiocie złożonego przez nią wniosku o zastosowanie środków organizacji postępowania.

W przedmiocie utrzymania w mocy skutków zaskarżonej decyzji

56 Komisja wnosi do Sądu o utrzymanie w mocy, na wypadek gdyby stwierdził on nieważność art. 5 ust. 2 lub 4 rozporządzenia delegowanego 2023/1127 lub zaskarżonej decyzji, skutków tego rozporządzenia lub zaskarżonej decyzji do czasu przyjęcia przez Komisję środków niezbędnych do usunięcia stwierdzonych uchybień. Zawieszenie to jest konieczne, ponieważ takie stwierdzenie nieważności będzie miało wpływ na poziom należnych i już uiszczonych opłat za rok 2023 przez innych dostawców wskazanych usług, a także na ogólny poziom zasobów, jakimi będzie dysponować Komisja i które już wykorzystała do wykonywania swoich zadań nadzorczych.

57 Skarżąca utrzymuje, że ograniczenie w czasie skutków ewentualnego stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji nie jest uzasadnione, ponieważ takie stwierdzenie nieważności nie wywoła poważnych negatywnych konsekwencji dla Komisji lub dla systemu wprowadzonego przez DSA.

58 Zgodnie z art. 264 akapit pierwszy TFUE jeżeli skarga jest zasadna, Sąd orzeka o nieważności zaskarżonego aktu.

59 Zgodnie z art. 266 akapit pierwszy TFUE w takim przypadku instytucja będąca autorem tego aktu jest zobowiązana do podjęcia środków, które zapewnią wykonanie wyroku stwierdzającego nieważność.

60 Zgodnie z art. 264 akapit drugi TFUE sąd Unii może wskazać, jeśli uzna to za niezbędne, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne. W tym względzie z orzecznictwa wynika, że w celu wykonania uprawnienia przyznanego mu na mocy tego postanowienia sąd Unii uwzględnia poszanowanie zasady pewności prawa i innych interesów publicznych lub prywatnych (zob. wyrok z dnia 25 lutego 2021 r., Komisja/Szwecja, C-389/19 P, EU:C:2021:131, pkt 72 i przytoczone tam orzecznictwo; zob. także podobnie wyrok z dnia 22 grudnia 2008 r., Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, pkt 122).

61 Artykuł 264 akapit drugi TFUE został zatem zinterpretowany w szczególności w ten sposób, że pozwala on – przez wzgląd na pewność prawa, ale również po to, aby uniknąć zerwania ciągłości lub regresu we wdrażaniu polityk prowadzonych lub wspieranych przez Unię – na utrzymanie w mocy w rozsądnym okresie skutków aktu, którego nieważność stwierdzono [zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 12 lutego 2025 r., de Volksbank/SRB (Składki ex ante za rok 2018), T-406/18, EU:T:2025:151, pkt 104 i przytoczone tam orzecznictwo].

62 W niniejszej sprawie o ile zaskarżona decyzja została wydana z naruszeniem art. 43 ust. 4 DSA, jak wynika z pkt 50 powyżej, o tyle Sąd nie stwierdził błędu mającego wpływ na sam obowiązek uiszczenia przez skarżącą opłaty nadzorczej za rok 2023.

63 W tych okolicznościach stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji bez utrzymania w mocy jej skutków do czasu zastąpienia jej nową decyzją mogłoby zagrozić wykonaniu art. 43 DSA, który przewiduje, że Komisja pobiera od dostawców VLOP i VLOSE roczną opłatę nadzorczą, której całkowita kwota pokrywa koszty poniesione przez Komisję w związku z wykonywaniem zadań

nadzorczych powierzonych jej w DSA (zob. podobnie i analogicznie wyrok z dnia 15 lipca 2021 r., Komisja/Landesbank Baden-Württemberg i SRB, C-584/20 P i C-621/20 P, EU:C:2021:601, pkt 177). Gdyby bowiem Komisja była zobowiązana do zwrotu ze skutkiem natychmiastowym kwoty opłaty nadzorczej pobranej od skarżącej, a także kwot opłat pobranych od innych dostawców, takich jak ci, którzy wnieśli podobną skargę opartą na tych samych zarzutach co zarzuty uwzględnione w rozpatrywanej tu skardze, podczas gdy dostawcy ci co do zasady podlegają obowiązkowi uiszczania tych opłat, taki zwrot groziłby pozbawieniem Komisji środków finansowych niezbędnych do prawidłowego wykonywania zadań nadzorczych powierzonych jej w DSA.

64 Ponadto należy zauważyć, że z uwagi na powody uzasadniające stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji, a mianowicie fakt, że Komisja zastosowała wspólną metodologię służącą obliczeniu średniej liczby odnośnych odbiorców, załączając ją do aktów wykonawczych, instytucja ta nie będzie w stanie wydać nowej decyzji nakładającej na skarżącą obowiązek zapłaty opłaty nadzorczej bez uprzedniego ustalenia metodologii obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców w drodze aktu delegowanego. Zgodnie bowiem z art. 266 ust. 1 TFUE do Komisji należy wyciągnięcie koniecznych konsekwencji ze stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, z uwzględnieniem nie tylko sentencji niniejszego wyroku, ale również uzasadnienia, które stanowi jego konieczne wsparcie, w tym sensie, że jest ono niezbędne dla ustalania dokładnego znaczenia rozstrzygnięcia zawartego w sentencji (zob. podobnie wyroki: z dnia 29 listopada 2007 r., Włochy/Komisja, C-417/06 P, niepublikowany, EU:C:2007:733, pkt 50 i przytoczone tam orzecznictwo; z dnia 14 lipca 2016 r., Łotwa/Komisja, T-661/14, EU:T:2016:412, pkt 90). W związku z tym nowa decyzja ustanawiająca opłatę nadzorczą mająca zastosowanie do TikToka za rok 2023 mogłaby zostać podjęta w razie potrzeby dopiero po zmianie rozporządzenia delegowanego 2023/1127 lub przyjęciu nowego aktu delegowanego ustanawiającego metodologię obliczania średniej liczby odnośnych odbiorców, co w obecnym stanie mogłoby mieć również wpływ na określenie opłat nadzorczych w aktach wykonawczych przyjętych w odniesieniu do roku 2024.

65 W konsekwencji oddalenie wniosku o utrzymanie w mocy skutków zaskarżonej decyzji mogłoby naruszyć pewność prawa i prawidłowe wykonanie zadań nadzorczych powierzonych Komisji w DSA.

66 W tych okolicznościach należy utrzymać w mocy skutki zaskarżonej decyzji do czasu podjęcia niezbędnych środków, które zapewnią wykonanie niniejszego wyroku, a to w rozsądnym terminie, który nie może przekroczyć dwunastu miesięcy od dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku.

W przedmiocie kosztów

67 Zgodnie z art. 134 § 1 regulaminu postępowania przed Sądem kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

68 Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem skarżącej – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (pierwsza izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji wykonawczej Komisji C(2023) 8173 z dnia 27 listopada 2023 r. ustalającej wysokość opłaty nadzorczej mającej zastosowanie do TikToka na podstawie art. 43 ust. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2065.**

2) **Skutki decyzji wykonawczej C(2023) 8173 zostają utrzymane w mocy do czasu podjęcia niezbędnych środków, które zapewnią wykonanie niniejszego wyroku, a to w rozsądnym terminie, który nie może przekroczyć dwunastu miesięcy od dnia uprawomocnienia się niniejszego wyroku.**

3) **Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Valasidis

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 10 września 2025 r.

Podpisy