Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (första avdelningen i utökad sammansättning)

den 10 september 2025 *

”Digitala tjänster – Förordning (EU) 2022/2065 – Kommissionens beslut om fastställande av tillsynsavgiften för år 2023 – Artikel 43.3–43.5 i förordning 2022/2065 – Artikel 4.2 i delegerad förordning (EU) 2023/1127 – Metod för att beräkna det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad – Anpassning över tid av verkningarna av en ogiltigförklaring”

I mål T-58/24,

Tiktok Technology Ltd, Dublin (Irland), företrätt av advokaterna E. Batchelor och M. Frese,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av O. Gariazzo, P.-J. Loewenthal och L. Armati, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

meddelar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning)

sammansatt av ordföranden R. Mastroianni (referent) samt domarna M. Brkan, I. Gâlea, T. Tóth och W. Valasidis,

justitiesekreterare: handläggaren S. Spyropoulos,

efter den skriftliga delen av förfarandet,

efter förhandlingen den 11 juni 2025,

följande

* Rättegångsspråk: engelska.

Dom

1 Sökanden, Tiktok Technology Ltd, har med stöd av artikel 263 FEUF yrkat ogiltigförklaring av kommissionens genomförandebeslut C(2023) 8173 final av den 27 november 2023 om fastställande av tillsynsavgiften för Tiktok i enlighet med artikel 43.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 (nedan kallat det angripna beslutet).

Bakgrund till tvisten

2 Sökanden är det huvudsakliga verksamhetsstället i Europeiska unionen för leverantören av hostingtjänsten Tiktok. Denna tjänst, som lanserades i Europeiska unionen i sin nuvarande version i augusti 2018, gör det möjligt för sina användare att söka efter, titta på och sprida videoklipp samt interagera, kommunicera och dela innehåll med andra användare.

3 I enlighet med artikel 43.1–43.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 av den 19 oktober 2022 om en inre marknad för digitala tjänster och om ändring av direktiv 2000/31/EG (förordning om digitala tjänster) (EUT L 277, 2022, s. 1) (nedan kallad DSA), tar Europeiska kommissionen ut en årlig tillsynsavgift av leverantörer för mycket stora onlineplattformar och mycket stora sökmotorer, vilka utsetts som sådana i enlighet med artikel 33 i den förordningen, för var och en av de sålunda utsedda tjänsterna. Avgiften fastställs genom en genomförandeakt och ska täcka de beräknade kostnaderna för de tillsynsuppgifter som ålagts kommissionen genom DSA. Enligt artikel 43.4 i nämnda förordning ska kommissionen fastställa avgiften genom att tillämpa den metod som den har fastställt i en delegerad akt, i enlighet med principerna i artikel 43.5 i samma förordning.

4 Den 2 mars 2023 antog kommissionen för detta ändamål delegerad förordning (EU) 2023/1127 om komplettering av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 vad gäller detaljerade metoder och förfaranden för de tillsynsavgifter som kommissionen tar ut av leverantörer av mycket stora onlineplattformar och mycket stora onlinesökmotorer (EUT L 149, 2023, s. 16).

5 Den 25 april 2023 antog kommissionen beslut C(2023) 2720 final om att utse Tiktok till en mycket stor onlineplattform, i enlighet med artikel 33.4 DSA.

6 Den 26 april 2023 delgavs sökanden detta beslut i egenskap av huvudsakligt verksamhetsställe i unionen som leverantör av Tiktok. En kopia av beslutet skickades till Bytedance, som är det bolag som kontrollerar den koncern som sökanden tillhör.

7 Den 29 september 2023 underrättade kommissionen sökanden om det preliminära beloppet för den årliga tillsynsavgiften för Tiktok, i enlighet med artikel 6.3 i delegerad förordning 2023/1127, varav en kopia även skickades till Bytedance. Sökanden inkom med sina synpunkter till kommissionen den 12 oktober 2023.

8 Den 27 november 2023 antog kommissionen det angripna beslutet om fastställande av storleken på den årliga tillsynsavgiften för Tiktok för år 2023. Detta belopp fastställdes i enlighet med artikel 43.3 andra stycket DSA enligt den metod och de förfaranden som anges i delegerad förordning 2023/1127, särskilt artikel 5 i denna. För att fastställa detta belopp anlitade kommissionen bland annat två utomstående aktörer, Sensortower och Similarweb, och tillämpade en gemensam metod för samtliga mycket stora onlineplattformar och mycket stora

onlinesökmotorer, som den bifogade till det angripna beslutet, för att beräkna det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad i unionen för de utsedda tjänsterna och fördela den årliga övervakningsavgiften mellan dessa, i enlighet med de principer som anges i artikel 43 DSA. En kopia av detta beslut skickades även till Bytedance.

Parternas yrkanden

9 Sökanden har yrkat att tribunalen ska

– ogiltigförklara det angripna beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

10 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

– ogilla talan, eller

– i andra hand, för det fall artikel 5.2 eller 5.4 i delegerad förordning 2023/1127 eller det angripna beslutet ogiltigförklaras, låta verkningarna av nämnda förordning eller beslut bestå till dess att kommissionen har vidtagit nödvändiga åtgärder för att avhjälpa de konstaterade bristerna, samt

– förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

11 Till stöd för sin talan har sökanden åberopat fem grunder. Den första grunden avser åsidosättande av artikel 43.5 b DSA och en invändning om att artikel 4.2 i delegerad förordning 2023/1127 är rättsstridig. Den andra grunden avser åsidosättande av artikel 43.5 c DSA och en invändning om att artikel 5.2 i delegerad förordning 2023/1127 är rättsstridig. Den tredje grunden avser åsidosättande av artikel 43.5 b DSA och en invändning om att artikel 5.4 i delegerad förordning 2023/1127 är rättsstridig. Den fjärde grunden avser åsidosättande av artikel 43.2 DSA och en invändning om att artikel 2.2 a i delegerad förordning 2023/1127 är rättsstridig. Den femte grunden avser åsidosättande av sökandens rätt att yttra sig, enligt artikel 41 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, och av motiveringsskyldigheten.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 43.5 b DSA samt invändning om rättsstridighet avseende artikel 4.2 i delegerad förordning 2023/1127

12 Till stöd för den första grunden har sökanden åberopat fem delgrunder. Den första är att det inte är tillåtet att använda den gemensamma metoden. Den andra avser åsidosättande av artikel 43.5 b jämförd med artikel 3 första stycket p DSA, rörande legaldefinitionen av det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad. Den tredje delgrunden är att den metod som användes i det angripna beslutet för att uppskatta det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad behandlar plattformarna på ett diskriminerande sätt. Den fjärde delgrunden är att varken artikel 43 DSA eller artikel 4.2 i delegerad förordning 2023/1127 utgör rättslig grund för

antagandet av en beräkningsmetod för det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad i en genomförandeakt, och den femte avser en invändning om rättsstridighet avseende artikel 4.2 i delegerad förordning 2023/1127.

13 Tribunalen finner det lämpligt att först pröva den första och den fjärde delgrunden, gemensamt.

14 Genom den första delgrunden har sökanden kritiserat kommissionen för att ha beräknat avgiftsbeloppet på grundval av en uppskattning av det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad som enligt sökanden inte föreskrivs i DSA. I stället borde kommissionen ha grundat sig på de sifferuppgifter som leverantörerna själva hade rapporterat, och i den mån dessa siffror framstod som ofullständiga eller oprecisa hade den kunnat utöva sina befogenheter enligt DSA för att inhämta ytterligare information från leverantörerna.

15 Kommissionen anser för sin del att det inte fanns något i DSA som hindrade den från att, med hänsyn till öppenhet, likabehandling och sekretess, använda sig av de enligt kommissionen tillförlitliga uppgifter som hade samlats in av två utomstående och oberoende aktörer under den korta tid som den förfogade över för att anta genomförandeakterna om avgifterna.

16 Genom den fjärde delgrunden har sökanden gjort gällande att det inte finns någon rättslig grund som ger kommissionen rätt att, genom en delegerad förordning eller genom en enkel genomförandeakt såsom det angripna beslutet, anta en beräkningsmetod för det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad inom ramen för artikel 43 DSA. Kommissionen har således försökt skriva om DSA, kringgå förfarandena för antagande av delegerade akter och skapa en andra, parallell beräkningsmetod för det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad, vilket resulterat i ett annat värde än det som användes för att utse tjänsteleverantörerna (artikel 24.2 DSA).

17 Enligt sökanden borde kommissionen, i syfte att bevara överensstämmelsen mellan det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad som avses i artikel 24.2 DSA och det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad som avses i artikel 33 DSA, ha använt samma antal som det som de utsedda leverantörerna hade rapporterat för tillämpningen av artikel 24 DSA.

18 Sökanden anser under alla omständigheter att kommissionen blandade en genomförandeakt och en delegerad akt och att den inte hade rätt att anta nämnda metod i en genomförandeakt utan att iaktta artiklarna 33.3 och 87 DSA. Enligt sökanden har kommissionen inte heller antagit delegerad förordning 2023/1127 med stöd av artikel 33.3 DSA och metoden för beräkning av det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad återfinns inte i delegerad förordning 2023/1127, utan i det angripna beslutet.

19 Sökanden har slutligen hävdat att det var rättsstridigt att i det angripna beslutet hänvisa till artikel 4.2 i delegerad förordning 2023/1127 för att motivera att kommissionen använt sig av ”annan information som [den] har tillgång till” den 31 augusti ett visst år för att beräkna det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad, eftersom denna bestämmelse inte utgör en grund för fastställandet av övervakningsavgifterna i det angripna beslutet och eftersom artikel 43.4 DSA under alla omständigheter inte tillåter kommissionen att ”inhämta nya eller andra uppgifter om det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad” för fastställandet av avgifterna.

20 Kommissionen har anfört att förfarandena för att utse och fastställa avgiften är olika i rättsligt hänseende och har olika syften. Enligt kommissionen nämns inte artikel 24.2 DSA i artikel 43.5 DSA, utan endast att avgiften ska stå i proportion till det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad. I detta avseende iakttogs DSA. Kommissionen har hävdat att den således varken enligt artikel 43 DSA eller enligt artikel 4.2 i delegerad förordning 2023/1127 var skyldig att använda det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad som leverantörerna rapporterat, utan att den i detta avseende även har ett utrymme för skönsmässig bedömning för att använda sig av ”annan information som [den] förfogar över”.

21 Kommissionen har preciserat att den metod som bifogats det angripna beslutet endast hade till syfte att informera leverantörerna om de uppgifter och informationskällor som använts, vilken sedan hade lett till en gemensam metod och gjort det möjligt för kommissionen att uppfylla sin motiveringsskyldighet. Denna metod är således inte ”metoden för beräkning av det genomsnittliga antalet aktiva tjänstemottagare per månad i unionen, för tillämpningen av [artikel 33.1 DSA] och artikel 24.2 [DSA]” i den mening som avses i artikel 33.3 DSA, utan endast en metod som beskriver hur kommissionen har behandlat och använt de uppgifter avseende det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad som den förfogade över. Kommissionen har vidare hävdat att den inte åsidosatte artikel 43 DSA, utan att den var tvungen att ”ombehandla dessa uppgifter på ett eller annat sätt” för att följa DSA och delegerad förordning 2023/1127.

22 Det ska erinras om att artikel 33.3 i DSA, avseende klassificeringen av onlineplattformar och sökmotorer som mycket stor onlineplattform eller mycket stor onlinesökmotor, föreskriver att ”[k]ommissionen … efter samråd med [den europeiska nämnden för digitala tjänster får] anta delegerade akter i enlighet med artikel 87 [DSA] för att komplettera bestämmelserna i [DSA] genom att fastställa metoden för beräkning av det genomsnittliga antalet aktiva tjänstemottagare per månad i unionen, för tillämpningen av punkt 1 i den här artikeln och artikel 24.2, så att det säkerställs att metoden tar hänsyn till marknadsutvecklingen och den tekniska utvecklingen”.

23 Enligt den sista meningen i artikel 33.4 första stycket DSA ska kommissionen, när den antar ett beslut om att utse en mycket stor onlineplattform eller en mycket stor onlinesökmotor, ”fatta sitt beslut på grundval av de uppgifter som rapporterats till kommissionen av leverantören av onlineplattformen eller onlinesökmotorn enligt artikel 24.2 och information som begärts enligt artikel 24.3 eller eventuella andra tillförlitliga uppgifter som kommissionen har tillgång till”.

24 Vidare föreskrivs följande i artikel 43.3–43.5 DSA, som rör fastställandet av tillsynsavgiften:

”3. Leverantörerna av mycket stora onlineplattformar och av mycket stora onlinesökmotorer ska årligen debiteras en tillsynsavgift för varje tjänst som de har utsetts för i enlighet med artikel 33.

Kommissionen ska anta genomförandeakter som fastställer den årliga tillsynsavgiften för varje leverantör av mycket stora onlineplattformar eller av mycket stora onlinesökmotorer. När kommissionen antar dessa genomförandeakter ska den tillämpa den metod som fastställs i den delegerade akt som avses i punkt 4 i denna artikel och ska respektera principerna i punkt 5 i denna artikel. Dessa genomförandeakter ska antas i enlighet med det rådgivande förfarande som avses i artikel 88.

4. Kommissionen ska anta delegerade akter i enlighet med artikel 87 som fastställer detaljerade metoder och förfaranden för

…

b) fastställande av de enskilda årliga tillsynsavgifter som avses i punkt 5 b och c,

…

Kommissionen ska iaktta de principer som anges i punkt 5 i denna artikel när den antar dessa delegerade akter.

5. Den genomförandeakt som avses i punkt 3 och den delegerade akt som avses i punkt 4 ska iaktta följande principer:

…

b) Den årliga tillsynsavgiften står i proportion till det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad i unionen för varje mycket stor onlineplattform eller varje mycket stor onlinesökmotor som utsetts i enlighet med artikel 33.

…”

25 Enligt artikel 87.4 DSA ska kommissionen, innan den antar en delegerad akt, samråda med experter som utsetts av varje medlemsstat. Enligt artikel 87.6 DSA får Europaparlamentet och Europeiska unionens råd dessutom göra invändningar innan en sådan akt träder i kraft.

26 Slutligen föreskrivs följande i artikel 4.1 och 4.2 i delegerad förordning 2023/1127 om fastställande av grundbeloppet per tjänst:

”1. För varje utsedd tjänst som omfattas av en tillsynsavgift enligt artikel 3 ska grundbeloppet för år n beräknas som en andel av de beräknade totala årliga kostnaderna för år n+1 i enlighet med artikel 2, i proportion till det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad av den utsedda tjänsten i linje med den koefficient (U) som avses i punkt 2 i denna artikel, och med beaktande av den period under vilken tjänsten har varit utsedd i linje med den koefficient (T) som avses i punkt 3 i denna artikel, i enlighet med följande formel:

$$Grundbelopp_år_n_för_utsedd_tjänst_x = \frac{TTotala_beräknade_kostnader_\ år_n+1}{\sum_{för_alla_utsedda_tjänster_n}(T_n \times U_n)} \times (T_x \times U_x)$$

2. Koefficienten (U) för beräkningen av grundbeloppet för varje utsedd tjänst ska ha det värde som anges i bilaga II och som motsvarar det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad uttryckt som miljoner enheter, avrundat nedåt till närmaste hundratusental.

Det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad för varje utsedd tjänst, som avgör den tillämpliga koefficienten i enlighet med första stycket i denna punkt, ska vara det som följer av data som rapporterats av leverantören av onlineplattformen eller onlinesökmotorn i enlighet med artikel 24.2 i förordning (EU) 2022/2065 eller, information som begärts i enlighet med artikel 24.3 i den förordningen eller annan information som kommissionen har tillgång till, såsom tillgängligt den 31 augusti år n.

…”

27 I förevarande fall anges det i skäl 31 i det angripna beslutet att det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad för varje utsedd tjänst, som bestämmer den tillämpliga koefficienten (U) för fastställandet av tillsynsavgiften, kan följa av uppgifter som lämnats av tjänsteleverantören, i enlighet med artikel 24.2 DSA, av den information som begärs enligt artikel 24.3 i samma förordning eller av någon annan information som kommissionen har tillgång till.

28 I skäl 32 i det angripna beslutet anges vidare att med hänsyn till de olika metoderna, den varierande tillgången till offentlig information om dessa, de olika graderna av precision och de olika datakällor som används av de tjänsteleverantörer som utsetts för att beräkna det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad för deras tjänster, samt den sekretess som vissa av dessa leverantörer gör anspråk på, var det lämpligt att använda en gemensam metod och gemensamma datakällor för att tillämpa koefficienten (U) på ett konsekvent sätt mellan de olika utsedda tjänsterna, i enlighet med artikel 4.2 i delegerad förordning 2023/1127. På grundval av den gemensamma metoden och de gemensamma datakällor som anges i bilagan till det angripna beslutet beräknade kommissionen således Facebooks och Instagrams genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad och motsvarande koefficient (U), vilken var nödvändig för att fastställa den tillsynsavgift som sökanden fakturerades (se skäl 33 i det angripna beslutet).

29 I skäl 38 i det angripna beslutet framhöll kommissionen dessutom att det förelåg svårigheter, av flera skäl, att identifiera information om det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad för mycket stora onlineplattformar och mycket stora onlinesökmotorer samt den metod som leverantörerna hade grundat sig på för att fastställa sitt genomsnittliga antal aktiva mottagare per månad. Under dessa omständigheter angav kommissionen att det var omöjligt för den att, inom de tidsfrister som föreskrivs i artikel 6.3 och 6.4 i delegerad förordning 2023/1127, göra en tillförlitlig jämförelse av det deklarerade genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad mellan de olika tjänster som utsetts, för att fastställa tillsynsavgiften i enlighet med artikel 43.5 b DSA. Kommissionen motiverade dessutom användningen av utomstående uppgiftskällor med att förfarandet för att fastställa tillsynsavgifter hade ett annat syfte och en annan karaktär än förfarandet för att utse mycket stora onlineplattformar och mycket stora onlinesökmotorer (se skäl 39 i det angripna beslutet).

30 Slutligen har kommissionen, som svar på det argument som sökanden anförde inom ramen för det förfarande som ledde fram till antagandet av det angripna beslutet, enligt vilket den gemensamma metoden saknar rättslig grund, i skäl 34 i det angripna beslutet påpekat att artikel 4.2 i delegerad förordning 2023/1127 ger kommissionen befogenhet att identifiera det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad vid fastställandet av tillsynsavgiften, på grundval av uppgifter som lämnats av leverantörerna, information som begärts av kommissionen eller samordnaren för digitala tjänster eller annan information som är tillgänglig för kommissionen. På grundval av bestämmelsen och de uppgifter som fanns tillgängliga den 31 augusti innevarande år har kommissionen således hävdat att den har utarbetat en gemensam metod för detta ändamål, såsom anges i skäl 32 i det angripna beslutet.

31 Tribunalen kommer att pröva huruvida DSA gör det möjligt att använda en gemensam beräkningsmetod för det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad (den första grundens första del) innan den bedömer huruvida kommissionen i förevarande fall har åsidosatt artikel 43 i nämnda förordning genom att anta en sådan metod inom ramen för en genomförandeakt (den första grundens fjärde del).

32 Tribunalen konstaterar för det första att det inte finns någon bestämmelse i DSA eller i delegerad förordning 2023/1127 som hindrar att kommissionen använder en viss metod för att beräkna det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad. Det ska dessutom påpekas, i likhet med vad kommissionen påpekat, att den relevanta omständigheten vid tillämpningen av artikel 43 DSA inte är det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad i absoluta tal för varje utsedd tjänst, utan dess relativa värde i förhållande till de övriga angivna tjänsterna.

33 I förevarande fall kunde kommissionen med giltig verkan hysa tvivel om huruvida de beräkningsmetoder för det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad som användes av de olika leverantörerna var samstämmiga i sin helhet, särskilt som den inte hade tillgång till uppgifter från vissa av leverantörerna.

34 Av detta följer att kommissionen hade fog för att använda en gemensam metod även för att främja öppenhet och likabehandling av nämnda leverantörer, med hänsyn till att fördelningen av tillsynskostnaderna enligt artikel 43 DSA ska stå i proportion till det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad för varje utsedd tjänst. Talan kan därför inte vinna bifall såvitt avser den första delgrunden.

35 Eftersom det framgår av lydelsen i artikel 4.2 andra stycket i delegerad förordning 2023/1127 (se punkt 26 ovan) att den förordningen inte rangordnar de tre informationskällor som anges utan tydligt framställer dem som alternativ, var kommissionen i detta fall inte skyldig att särskilt beakta eller att bortse från en av dessa källor. Kommissionen gjorde således en riktig bedömning när den beslutade att grunda sig på ”annan information som [den] ha[de] tillgång till” i den mening som avses i ovannämnda bestämmelse.

36 För det andra framgår det av den allmänna systematiken i och syftena med DSA att begreppet ”det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad” ska tolkas på ett enhetligt och konsekvent sätt, oberoende av sammanhanget och syftet med dess genomförande, vilket också bekräftas av skäl 77 i förordningen. Om lagstiftarens avsikt var att föreskriva olika regelverk beroende på om syftet med användningen av det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad var att en tjänst skulle betecknas som en tjänst som omfattas av mycket stora onlineplattformar och mycket stora onlinesökmotorer eller att fastställa tillsynsavgiften, skulle lagstiftaren ha föreskrivit detta uttryckligen i klara och precisa ordalag.

37 Även om kommissionen visserligen har rätt att anta en gemensam beräkningsmetod för det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad, kan den emellertid inte undandra sig kontrollen av förfarandet för antagande av delegerade akter, såsom det föreskrivs bland annat i artikel 87.4 och 87.6 DSA, genom att begränsa sig till att bifoga denna gemensamma metod till varje genomförandeakt.

38 Enligt artikel 43.4 DSA är kommissionen nämligen skyldig att anta delegerade akter som i detalj fastställer den metod och de förfaranden som ska användas för att fastställa de enskilda årliga övervakningsavgifterna för varje leverantör, och enligt artikel 43.5 b i samma förordning ska dessa avgifter stå i proportion till det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad för varje mycket stor onlineplattform eller mycket stor onlinesökmotor.

39 I artikel 4 i delegerad förordning 2023/1127 preciseras dessutom hur grundbeloppet för varje tjänst ska fastställas med hjälp av en formel som bland annat innehåller koefficienten (U), vars värde motsvarar det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad för varje berörd tjänst, dock utan att inkludera någon beräkningsmetod för det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad som sådan.

40 Eftersom beräkningen av det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad var nödvändig för att fastställa övervakningsavgiften för varje tjänst i enlighet med artikel 43.5 b DSA, beräknade kommissionen denna på grundval av en ”gemensam metod”, som den emellertid bifogade till det angripna beslutet och till de genomförandeakter som riktade sig till andra utsedda tjänsteleverantörer (se punkt 32 i det angripna beslutet).

41 Även om det är riktigt, såsom kommissionen har understrukit, att artikel 43 i samma förordning, i motsats till artikel 33.3 DSA, inte uttryckligen avser antagandet av en delegerad akt för att fastställa beräkningsmetoden för det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad, innebär denna artikel icke desto mindre en skyldighet för kommissionen att se till att de årliga övervakningsavgifterna står i proportion till det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad för varje utsedd tjänst, samtidigt som den fastställer den metod och de förfaranden som ska användas för att fastställa dessa avgifter inom ramen för en delegerad akt och inte en genomförandeakt.

42 Med andra ord framgår det av en kontextuell och systematisk tolkning av de relevanta bestämmelserna i DSA att artikel 33 i förordningen, även om den inte uttryckligen hänvisar till den metod som anges i artikel 43, skapar ett uttryckligt samband mellan metoden för att fastställa de årliga tillsynsavgifterna, som endast kan fastställas genom antagandet av en delegerad akt, och det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad för de utsedda tjänster som ska ligga till grund för fastställandet av avgifterna.

43 Metoden för att beräkna det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad ingår följaktligen i fastställandet av övervakningsavgiften och ska anses utgöra en väsentlig och oumbärlig del därav.

44 Vad för det tredje gäller kommissionens argument att artikel 4.2 andra stycket i delegerad förordning 2023/1127 innehåller tillräckliga detaljer om beräkningen av det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad, konstaterar tribunalen, i likhet med sökanden, att nämnda bestämmelse inte innehåller fler detaljer om denna beräkning än de som tillhandahållits av DSA själv. Även om artikel 4.2 andra stycket i delegerad förordning 2023/1127 och den sista meningen i artikel 33.4 första stycket DSA har olika syften, nämligen att beräkna det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad för att fastställa avgifterna respektive utse mycket stor onlineplattform eller mycket stor onlinesökmotor, konstaterar domstolen att de informationskällor som anges i dessa båda bestämmelser för att erhålla det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad är identiska.

45 Eftersom beräkningen av det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad, såsom det har erinrats om i punkt 43 ovan, är en väsentlig och oundgänglig del för fastställandet av avgiften, medför kommissionens skyldighet enligt artikel 43.4 DSA att i en delegerad akt ”i detalj” fastställa metoden och förfarandena för fastställande av avgifterna underförstått, men med nödvändighet, en skyldighet att i en sådan rättsakt åtminstone fastställa tillräckligt detaljerade uppgifter om beräkningsmetoden för det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad.

46 Under alla omständigheter ålägger artikel 43.4 DSA kommissionen att precisera och konkretisera DSA genom att i en delegerad akt utveckla detaljer som inte har definierats av lagstiftaren (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 17 mars 2016, parlamentet/kommissionen, C-286/14, EU:C:2016:183, punkt 50). Eftersom kommissionen i delegerad förordning 2023/1127 har nöjt sig med att på ett allmänt sätt ange tre informationskällor, nämligen de uppgifter som lämnats av leverantören med tillämpning av artikel 24.2 DSA, de uppgifter som begärts enligt artikel 24.3 DSA och all annan information som den förfogar över, kan kommissionen inte anses ha iakttagit artikel 43.4 DSA.

47 Genom att vid förhandlingen nöja sig med att påstå att införandet av en alltför detaljerad beräkningsmetod för det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad i en delegerad akt inte skulle vara lämpligt och att en sådan lösning skulle vara ”kontraproduktiv”, eftersom detta skulle medföra en risk för att denna metod måste uppdateras från ett år till ett annat, bland annat mot bakgrund av nya beräkningslösningar, har kommissionen inte i tillräcklig utsträckning visat på vilket sätt den gemensamma metod som bifogats det angripna beslutet är alltför detaljerad mot bakgrund av den klara och precisa ordalydelsen i artikel 43.4 DSA.

48 Ett sådant argument motsäger för övrigt även skäl 77 i DSA, där det anges att ”[f]aststållandet av antalet aktiva tjänstemottagare kan påverkas av marknadsutvecklingen och den tekniska utvecklingen, och kommissionen bör därför ges befogenhet att komplettera bestämmelserna i denna förordning genom att anta delegerade akter för att fastställa metoden för fastställande av aktiva mottagare av en onlineplattform eller aktiva onlinesökmotormottagare”.

49 Vidare kan tribunalen inte godta det argument som kommissionen anförde vid förhandlingen, nämligen att valet att inte inkludera detaljerade uppgifter i delegerad förordning 2023/1127 svarar mot en omsorg om skyddet för affärshemligheter och konfidentiella uppgifter från utomstående bolag som används för att beräkna det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad. Kommissionen har nämligen inte visat på vilket sätt sekretessen för vissa uppgifter skulle skyddas mer i en genomförandeakt såsom det angripna beslutet än i en delegerad akt. Det ska vidare konstateras att de konfidentiella uppgifter som kommissionen har hänvisat till under alla omständigheter varken förekommer i delegerad förordning 2023/1127 eller i den gemensamma metod som bifogats det angripna beslutet, vilket innebär att detta argument inte kan godtas.

50 Under dessa omständigheter och eftersom det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad är såväl en väsentlig beståndsdel av metoden för att fastställa tillsynsavgiften som ett begrepp som ska tolkas enhetligt och konsekvent i hela DSA (se punkt 36 ovan), följer det av artikel 43.3 jämförd med artikel 33.3 DSA att kommissionen åsidosatte artiklarna 43.3–43.5 och 87 DSA genom att anta beräkningsmetoden för det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad i en genomförandeakt och inte i en delegerad akt.

51 Denna slutsats påverkas inte av kommissionens övriga argument.

52 För det första kan nämligen, i motsats till vad kommissionen har hävdat, den gemensamma metod som bifogades det angripna beslutet inte endast anses utgöra en motiverad förklaring till hur det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad har beräknats, utan, såsom framgår av rubriken till bilagan, en verklig detaljerad beräkningsmetod.

53 Fastän metoden kan användas för att förstå kommissionens resonemang och fastän den är gemensam för alla leverantörer, såsom kommissionen påpekade vid förhandlingen, är det icke desto mindre så att en sådan metod, genom sin lydelse, sitt innehåll och sin längd, uppvisar kännetecknen för ett dokument av allmän karaktär som är avsett att tillämpas på alla leverantörer, och inte endast en del av motiveringen i det angripna beslutet.

54 För det andra ska det påpekas att eftersom det varken i någon bestämmelse i DSA eller i delegerad förordning 2023/1127 föreskrivs någon befogenhet till förmån för kommissionen att komplettera eller konkretisera den metod och de förfaranden som avses i artikel 43.4 DSA, genom en genomförandeakt, fanns det ingen som helst rättslig grund för att, så som skedde, bifoga den gemensamma metoden till det angripna beslutet.

55 Mot bakgrund av det ovan anförda ska talan bifallas såvitt avser den första grundens fjärde del. Det angripna beslutet ska följaktligen ogiltigförklaras, utan att det är nödvändigt att pröva sökandens övriga argument, anmärkningar eller grunder eller sökandens begäran om vidtagande av åtgärder för processledning.

Huruvida verkningarna av det angripna beslutet ska bestå

56 Kommissionen har yrkat att tribunalen, för det fall den ogiltigförklarar artikel 5.2 eller 5.4 i delegerad förordning 2023/1127 eller det angripna beslutet, ska besluta att verkningarna av nämnda förordning eller av det angripna beslutet ska bestå till dess att kommissionen har vidtagit nödvändiga åtgärder för att avhjälpa de konstaterade bristerna. Den har anfört att detta är nödvändigt, eftersom en sådan ogiltigförklaring skulle påverka nivån på de avgifter som de andra utsedda tjänsteleverantörerna skulle betala och redan betalat för år 2023 samt den totala nivån på de resurser som kommissionen förfogar över och som den redan har använt för att fullgöra sina tillsynsuppgifter.

57 Sökanden har hävdat att en begränsning i tiden av verkningarna av en eventuell ogiltigförklaring av det angripna beslutet inte är motiverad, eftersom en sådan ogiltigförklaring inte skulle medföra allvarliga negativa konsekvenser för kommissionen eller för det system som inrättats genom DSA.

58 I artikel 264 första stycket FEUF föreskrivs att domstolen ska förklara den angripna rättsakten ogiltig om talan är välgrundad.

59 Enligt artikel 266 första stycket FEUF ankommer det på den institution vars rättsakt har förklarats ogiltig att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att följa domen.

60 Enligt artikel 264 andra stycket FEUF kan unionsdomstolen, om den anser det nödvändigt, ange vilka verkningar av en ogiltigförklarad rättsakt som ska betraktas som bestående. Det framgår i detta avseende av rättspraxis att när unionsdomstolen utövar sin behörighet enligt den bestämmelsen ska den beakta rättssäkerhetsprincipen och andra allmänna eller enskilda intressen (se dom av den 25 februari 2021, kommissionen/Sverige, C-389/19 P, EU:C:2021:131, punkt 72 och där angiven rättspraxis; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 22 december 2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, punkt 122).

61 Artikel 264 andra stycket FEUF har i detta sammanhang tolkats så, att det är möjligt att behålla verkningarna av en ogiltigförklarad rättsakt under skälig tid, när detta är motiverat av rättssäkerhetsskäl, men även av skäl som syftar till att undvika avbrott eller tillbakagång i

genomförandet av politik som förs eller stöds av unionen (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 12 februari 2025, de Volksbank/SRB (Förhandsbidragen 2018), T-406/18, EU:T:2025:151, punkt 104 och där angiven rättspraxis).

62 Även om det angripna beslutet i förevarande fall antogs i strid med artikel 43.4 DSA, såsom framgår av punkt 50 ovan, har tribunalen däremot inte konstaterat något fel som påverkar sökandens skyldighet i sig att betala tillsynsavgiften för år 2023.

63 Under dessa omständigheter skulle en ogiltigförklaring av det angripna beslutet, utan att det föreskrivs att dess verkningar ska bestå till dess att det ersätts av ett nytt beslut, kunna inverka menligt på genomförandet av artikel 43 DSA, som föreskriver att kommissionen ska ta ut en årlig tillsynsavgift av leverantörer av mycket stora onlineplattformar och mycket stora onlinesökmotorer, vars totala belopp ska täcka de kostnader som kommissionen ådrar sig i samband med sina tillsynsuppgifter enligt DSA (se, för ett liknande resonemang och analogt, dom av den 15 juli 2021, kommissionen/Landesbank Baden-Württemberg och SRB, C-584/20 P och C-621/20 P, EU:C:2021:601, punkt 177). Om kommissionen var skyldig att med omedelbar verkan återbetala sökandens tillsynsavgift och avgiftsbeloppen för andra leverantörer, såsom dem som har väckt en liknande talan med stöd av samma grunder som de som godtagits i förevarande talan, trots att dessa leverantörer i princip fortfarande är skyldiga att betala nämnda avgifter, skulle en sådan återbetalning nämligen riskera att frånta kommissionen de finansiella medel som är nödvändiga för att fullgöra de tillsynsuppgifter som DSA har anförtrott kommissionen.

64 Det ska vidare påpekas att med hänsyn till de skäl som motiverar att det angripna beslutet ogiltigförklaras, det vill säga att kommissionen har använt en gemensam metod för att fastställa det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad genom att bifoga den till genomförandeakterna, kommer kommissionen inte att kunna anta ett nytt beslut om att ålägga sökanden att betala tillsynsavgiften utan att först fastställa metoden för att beräkna det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad genom en delegerad akt. Enligt artikel 266.1 FEUF ankommer det på kommissionen att vidta de åtgärder som är nödvändiga till följd av att det angripna beslutet ogiltigförklaras. Kommissionen ska härvid iaktta inte bara domslutet utan även de domskäl som utgör det nödvändiga stödet för detta, i den meningen att de är nödvändiga för att fastställa den exakta innebörden av domslutet (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 november 2007, Italien/kommissionen, C-417/06 P, ej publicerad, EU:C:2007:733, punkt 50 och där angiven rättspraxis, och dom av den 14 juli 2016, Lettland/kommissionen, T-661/14, EU:T:2016:412, punkt 90). Ett nytt beslut om fastställande av den tillsynsavgift som är tillämplig på Facebook och Instagram för år 2023 kan således, i förekommande fall, endast fattas efter en ändring av delegerad förordning 2023/1127 eller efter antagandet av en ny delegerad akt som fastställer metoden för att beräkna det genomsnittliga antalet aktiva mottagare per månad, vilket för närvarande även skulle kunna påverka fastställandet av tillsynsavgifterna i de genomförandeakter som antogs för år 2024.

65 Ett avslag på begäran om att verkningarna av det angripna beslutet ska bestå skulle följaktligen riskera att undergräva rättssäkerheten och ett korrekt genomförande av de tillsynsuppgifter som DSA har anförtrott kommissionen.

66 Under dessa omständigheter ska verkningarna av det angripna beslutet bestå till dess att de nödvändiga åtgärder som krävs för att följa förevarande dom har vidtagits, och detta inom en rimlig tidsfrist som inte får överstiga tolv månader från och med den dag då förevarande dom vinner laga kraft.

Rättegångskostnader

67 Enligt artikel 134.1 i tribunalens rättegångsregler ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

68 Sökanden har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska sökandens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (första avdelningen i utökad sammansättning)

följande:

1) **Europeiska kommissionens genomförandebeslut C(2023) 8173 final av den 27 november 2023 om fastställande av tillsynsavgiften för Tiktok i enlighet med artikel 43.3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2065 ogiltigförklaras.**

2) **Verkningarna av genomförandebeslut C(2023) 8173 ska bestå till dess att de nödvändiga åtgärder som krävs för att följa förevarande dom har vidtagits, och detta inom en rimlig tidsfrist som inte får överstiga tolv månader från och med den dag då förevarande dom vinner laga kraft.**

3) **Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.**

Mastroianni Brkan Gâlea

Tóth Valasidis

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 10 september 2025.

Underskrifter