



Samling af Afgørelser

RETTENS DOM (Første Udvidede Afdeling)

10. september 2025 *

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

I sag T-55/24,

Meta Platforms Ireland Ltd, Dublin (Irland), ved advokaterne A. Komninos, G. Forwood, I. Sarvas og H. Gafsen,

sagsøger,

mod

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

sagsøgt,

har

RET TEN (Første Udvidede Afdeling),

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

justitssekretær: fuldmægtig S. Spyropoulos,

på grundlag af den skriftlige procedure,

og efter retsmødet den 11. juni 2025,

afsagt følgende

* Processprog: engelsk.

Dom

- 1 Ved sit søgsmål i henhold til artikel 263 TEUF har sagsøgeren, Meta Platforms Ireland Ltd, nedlagt påstand om annullation af Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2023) 8176 final af 27. november 2023 om fastsættelse af tilsynsgebyret for Facebook og Instagram i henhold til artikel 43, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 (herefter »den anfægtede afgørelse«).

Twistens baggrund

- 2 Sagsøgeren er et irsk selskab, der er datterselskab af den amerikanske virksomhed Meta Platforms Inc., som udbyder tjenesterne Facebook og Instagram i Den Europæiske Union.
- 3 I henhold til artikel 43, stk. 1-3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 af 19. oktober 2022 om et indre marked for digitale tjenester og om ændring af direktiv 2000/31/EF (forordningen om digitale tjenester) (EUT 2022, L 277, s. 1, herefter »DSA«) opkræver Europa-Kommissionen af udbydere af meget store onlineplatforme (herefter »MSOP«) og meget store onlinesøgemaskiner (herefter »MSOS«), der er udpeget som sådanne i henhold til forordningens artikel 33, et årligt tilsynsgebyr for hver således udpeget tjeneste, der fastsættes ved en gennemførelsesretsakt, og som skal dække de anslåede omkostninger, som Kommissionen skal afholde for at udføre de tilsynsopgaver, som den er overdraget i henhold til DSA. Ved fastsættelsen af gebyret anvender Kommissionen i henhold til forordningens artikel 43, stk. 4, en metode, som den har fastsat i en delegeret retsakt i overensstemmelse med principperne i forordningens artikel 43, stk. 5.
- 4 Den 2. marts 2023 vedtog Kommissionen i dette øjemed delegeret forordning (EU) 2023/1127 om supplerende regler til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 for så vidt angår de detaljerede metoder og procedurer vedrørende det tilsynsgebyr, som Kommissionen pålægger udbydere af meget store onlineplatforme og af meget store onlinesøgemaskiner (EUT 2023, L 149, s. 16).
- 5 Den 25. april 2023 vedtog Kommissionen henholdsvis afgørelse C(2023) 2756 final om udpegelse af Facebook og afgørelse C(2023) 2734 final om udpegelse af Instagram som MSOP i henhold til DSA's artikel 33, stk. 4.
- 6 Den 28. april 2023 blev disse afgørelser meddelt sagsøgeren i dennes egenskab af primært forretningssted i Unionen for udbyderen af Facebook og Instagram. En kopi af begge afgørelser blev tilsendt Meta Platforms, som er det selskab, der kontrollerer den gruppe juridiske enheder, som sagsøgeren tilhører.
- 7 Den 27. september 2023 meddelte Kommissionen i overensstemmelse med artikel 6, stk. 3, i delegeret forordning 2023/1127 sagsøgeren det foreløbige årlige tilsynsgebyr for Facebook og Instagram, af hvilken meddelelse Meta Platforms ligeledes blev tilsendt en kopi. Den 13. oktober 2023 indgav sagsøgeren sine bemærkninger til Kommissionen.
- 8 Den 27. november 2023 vedtog Kommissionen den anfægtede afgørelse om fastsættelse af det årlige tilsynsgebyr for Facebook og Instagram for 2023. I overensstemmelse med DSA's artikel 43, stk. 3, andet afsnit, blev beløbet bestemt efter den metode og ifølge de procedurer, der er fastsat i delegeret forordning 2023/1127, navnlig dennes artikel 5. Med henblik på

bestemmelsen af beløbet lod Kommissionen sig bl.a. bistå af to tredjepartsvirksomheder, SensorTower og Similarweb, og anvendte en fælles metode for alle MSOP og MSOS, som den knyttede som bilag til den anfægtede afgørelse, til at fastsætte det gennemsnitlige antal månedlige aktive modtagere i Unionen (herefter »GAMAM«) af de udpegede tjenester og til at fordele det årlige tilsynsgebyr mellem disse i overensstemmelse med principperne i DSA's artikel 43. Meta Platforms blev ligeledes tilsendt en kopi af denne afgørelse.

Parternes påstande

- 9 Sagsøgeren har, i det væsentlige, nedlagt følgende påstande:
 - Den anfægtede afgørelse annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.
- 10 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:
 - Frifindelse.
 - Subsidiært, for det tilfælde at artikel 5, stk. 2 eller 4, i delegeret forordning 2023/1127 eller den anfægtede afgørelse annulleres, opretholdes virkningerne af forordningen eller afgørelsen, indtil Kommissionen har truffet de nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe de konstaterede mangler.
 - Sagsøgeren tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

Retlige bemærkninger

- 11 Til støtte for søgsmålet har sagsøgeren påberåbt sig seks anbringender, hvoraf de to første består i en ulovlighedsindsigelse mod dels artikel 5, stk. 2, andet punktum, i delegeret forordning 2023/1127, for så vidt som den strider imod artikel 290 TEUF og DSA's artikel 43, stk. 4 og 5, dels artikel 5, stk. 4, i delegeret forordning 2023/1127, for så vidt som den strider imod artikel 290, stk. 1, TEUF og DSA's artikel 43, stk. 5, litra b), samt proportionalitetsprincippet og ligebehandlingsprincippet. Ifølge det tredje anbringende er sagsøgerens ret til at blive hørt i henhold til artikel 41, stk. 2, litra a), i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder blevet tilsidesat i forbindelse med fastsættelsen af »restbeløbene« og metoden til beregning af GAMAM. Det fjerde anbringende vedrører en begrundelsesmangel for så vidt angår metoden til beregning af GAMAM og »restbeløbene«. Det femte anbringende drejer sig i det væsentlige om, at metoden til beregning af GAMAM er fejlagtig og ulovlig, fordi Kommissionen har udøvet sin delegerede beføjelse gennem individuelle gennemførelsesretsakter. Endelig er ifølge det sjette anbringende fastsættelsen af tilsynsgebyret for sagsøgeren fejlagtig, eftersom den strider imod DSA's artikel 43, stk. 5, litra b).
- 12 Retten prøver først det femte anbringende.

Det femte anbringende om, i det væsentlige, at metoden til beregning af GAMAM er fejlagtig og ulovlig, fordi Kommissionen har udøvet sin delegerede beføjelse gennem individuelle gennemførelsesretsakter

- 13 Ved dette anbringende har sagsøgeren gjort gældende, at den anfægtede afgørelse er fejlagtig og strider imod artikel 290, stk. 1, TEUF og artikel 291, stk. 2, TEUF, DSA's artikel 33, stk. 3, artikel 43, stk. 4, og artikel 87 samt artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127, eftersom den går ud over sit formål, nemlig at vedtage en gennemførelsesretsakt om fastsættelse af gebyret ved at fastsætte en ny fælles metode til beregning af GAMAM og på uacceptabel måde supplerer DSA.
- 14 For det første har sagsøgeren kritiseret, at Kommissionen har fastsat metoden til beregning af GAMAM i bilagene til hver enkelt gennemførelsesretsakt i stedet for ved en delegeret retsakt som foreskrevet i DSA's artikel 33, stk. 3, i mangel af hvilken Kommissionen kunne have anvendt de data, som udbyderne selv havde oplyst i henhold til DSA's artikel 24, stk. 2, i stedet for at fastsætte en fælles metode. Sagsøgeren har gjort gældende, at hvis Kommissionen havde ønsket at fastsætte »den nærmere« metode til beregning af GAMAM uden at benytte en delegeret retsakt i henhold til DSA's artikel 33, stk. 3, burde den, henset til den betydning, som metoden til beregning af GAMAM har for fastsættelsen af tilsynsgebyret, have ladet den indgå i delegeret forordning 2023/1127 og ikke knyttet den som bilag til de gennemførelsesretsakter, som er rettet til de enkelte udbydere, såsom den anfægtede afgørelse.
- 15 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at beregningsmetoden er i strid med proportionalitetsprincippet. Nærmere bestemt har Kommissionen ifølge sagsøgeren lagt tre forskellige betydninger af GAMAM til grund og anvendt tallet forskelligt, alt efter om det er benyttet i gennemsigtighedsøjemed (i henhold til DSA's artikel 24), med henblik på at udpege tjenester som MSOP eller MSOS (i henhold til DSA's artikel 33) eller med henblik på at fastsætte tilsynsgebyret for en given udbyder (i henhold til DSA's artikel 43). Den fælles metode, der er knyttet som bilag til den anfægtede afgørelse, fører således til GAMAM, der er væsentligt forskellige fra de af sagsøgeren oplyste. Selv hvis det antages, at det var nødvendigt at anvende en fælles fremgangsmåde for at undgå forskelle i beregningen af GAMAM, kunne Kommissionen ifølge sagsøgeren have fastsat en fælles metode ved hjælp af en særskilt delegeret retsakt i henhold til DSA's artikel 33, stk. 3 – denne metode kunne udbyderne have anvendt til at beregne deres egen GAMAM – eller subsidiært i delegeret forordning 2023/1127 i overensstemmelse med DSA's artikel 43, stk. 4. Heraf har sagsøgeren draget den konklusion, at Kommissionen ikke kan fratage de nævnte bestemmelser deres effektive virkning ved at vedtage gennemførelsesretsakter, der gør den funktion, som lovgiver har tillagt delegerede retsakter, betydningsløs.
- 16 Kommissionen har for det første gjort gældende, at artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127, for så vidt som den fastsætter metoden til beregning af koefficienten (U) med henblik på bestemmelse af det gebyr, der skal betales for hver udpeget tjeneste, supplerer DSA's artikel 43, stk. 5, litra b), idet denne bestemmelse alene kræver, at gebyrerne står i et rimeligt forhold til GAMAM for de udpegede tjenester. For det andet er Kommissionen af den opfattelse, at artikel 43, stk. 4, i DSA ikke pålægger den at fastlægge en fælles metode til beregning af GAMAM. Den nævnte fælles metode udgør således blot Kommissionens konkrete valg blandt de tre mulige, nemlig at støtte sig på »andre oplysninger, som [den] har adgang til«, således som artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127 giver mulighed for. Endvidere har Kommissionen anført, at DSA's artikel 33, stk. 3, ikke henviser til forordningens artikel 43, som

heller ikke henviser til den nævnte bestemmelse, hvorfor det ikke kan hævdes, at Kommissionen ved at knytte den fælles metode som bilag til gennemførelsesretsakterne har omgået de i DSA's artikel 87 fastsatte formaliteter i proceduren for vedtagelse af en delegeret retsakt.

- 17 Hvad den påståede tilsidesættelse af proportionalitetsprincippet angår har Kommissionen repliceret, at den valgte en fælles metode til beregning af GAMAM netop for at sikre gennemsigtighed og ligebehandling af udbydere i forbindelse med fastsættelsen af deres gebyrer. Selv om dette førte til en approksimation i beregningen af GAMAM, da det var umuligt at foretage en detaljeret opgørelse, fordi der ikke kunne fås adgang til hver enkelt udbyders infrastruktur eller interne data, fandt Kommissionen, at det var bedre at sammenligne GAMAM for alle udpegede tjenester af samme eller lignende art ved hjælp af den nævnte metode med henblik på at fastsætte forholdsmæssige gebyrer frem for at søge nøjagtighed i absolutte tal. Kommissionen har i denne henseende anført, at den anvendte en fælles metode på grundlag af artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127, hvori der for at sikre retssikkerheden opregnes de samme oplysningskilder med henblik på beregning af GAMAM som dem, hvortil der henvises i DSA's artikel 33, stk. 4, første afsnit. I øvrigt var det ifølge Kommissionen fuldt ud passende at lægge forskellige oplysningskilder til grund med henblik på dels at udpege tjenesterne som MSOP, dels at fastsætte de gebyrer, der skulle opkræves af udbydere af disse tjenester.
- 18 Endelig har Kommissionen gjort gældende, at selv om den metode, som udenforstående og uafhængige kilder har anvendt, og hvorpå den fælles metode bygger, er behæftet med mangler, vil enhver uoverensstemmelse, der måtte følge heraf, være anvendt horisontalt på alle de udpegede tjenester, hvorfor de forskellige tjenester vil være påvirket på samme måde, hvilket har gjort det muligt for Kommissionen at sikre en retfærdig fordeling af tilsynsomkostningerne.
- 19 Det skal bemærkes, at det fremgår af DSA's artikel 33, stk. 3, om udpegelse af onlineplatforme og onlinesøgemaskiner som MSOP eller MSOS, at »Kommissionen kan vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med [DSA's] artikel 87 efter høring af [Det Europæiske Råd for Digitale Tjenester] med henblik på at supplere bestemmelserne i [DSA] ved at fastsætte metoden til beregning af [GAMAM] med henblik på denne artikels stk. 1 og [DSA's] artikel 24, stk. 2, idet den sikrer, at metoden tager hensyn til den markedsmæssige og teknologiske udvikling«.
- 20 Desuden gælder ifølge sidste punktum i DSA's artikel 33, stk. 4, første afsnit, at når Kommissionen vedtager en afgørelse om udpegelse af en MSOP eller en MSOS, »træffer [den] sin afgørelse på grundlag af de oplysninger, der er rapporteret af udbyderen af onlineplatformen eller af onlinesøgemaskinen i henhold til [DSA's] artikel 24, stk. 2, eller oplysninger, der er anmodet om i henhold til [DSA's] artikel 24, stk. 3, eller eventuelle andre oplysninger, som [den] råder over«.
- 21 Desuden bestemmer DSA's artikel 43, stk. 3-5, følgende om fastsættelse af tilsynsgebyret:

»3. Udbydere af [MSOP] og af [MSOS] pålægges en årlig tilsynsafgift for hver tjeneste, for hvilken de er blevet udpeget i henhold til [DSA's] artikel 33.

Kommissionen vedtager gennemførelsesretsakter, der fastsætter størrelsen af det årlige tilsynsgebyr for hver udbyder af [MSOP] eller af [MSOS]. Ved vedtagelsen af disse gennemførelsesretsakter anvender Kommissionen metodologien fastsat i den i nærværende artikels stk. 4 omhandlede delegerede retsakt og overholder principperne fastsat i nærværende artikels stk. 5. Disse gennemførelsesretsakter vedtages efter rådgivningsproceduren i [DSA's] artikel 88.

4. Kommissionen vedtager delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 87, der fastsætter den nærmere metode og procedurerne for:

[...]

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

[...]

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

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

[...]

b) det årlige tilsynsgebyr står i et rimeligt forhold til [GAMAM] for hver [MSOP] eller hver en [MSOS], der er udpeget i henhold til [DSA's] artikel 33

[...]«

22 Ifølge DSA's artikel 87, stk. 4, hører Kommissionen inden vedtagelsen af en delegeret retsakt eksperter, som er udpeget af hver enkelt medlemsstat. Endvidere kan Europa-Parlamentet og Rådet i henhold til DSA's artikel 87, stk. 6, gøre indsigelse inden ikrafttrædelsen af en sådan retsakt.

23 Endelig bestemmer artikel 4, stk. 1 og 2, i delegeret forordning 2023/1127 følgende vedrørende fastsættelse af grundbeløbet for hver tjeneste:

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

$$\text{Grundbeløb for år } n \text{ for udpeget tjeneste}_x = \frac{\text{Samlede anslåede omkostninger i år } n+1}{\sum_{\text{for alle udpegede tjenester } n} (T_n \times U_n)} \times (T_x \times U_x)$$

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

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

[...]«

- 24 I det foreliggende tilfælde præciseres det i 31. betragtning til den anfægtede afgørelse, at GAMAM for hver udpeget tjeneste, som bestemmer den koefficient (U), der skal anvendes ved beregningen af tilsynsgebyret, kan følge af de oplysninger, som tjenesteudbyderen har fremsendt i henhold til DSA's artikel 24, stk. 2, af de oplysninger, hvorom der er anmodet i henhold til samme forordnings artikel 24, stk. 3, eller af andre oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af.
- 25 Endvidere angives det i 32. betragtning til den anfægtede afgørelse, at det på grund af de forskellige metoder, den forskellige tilgængelighed af offentlige oplysninger om disse, de forskellige grader af præcision og de forskellige oplysningskilder, som de udpegede tjenesteudbydere havde anvendt til at beregne GAMAM for deres tjenester, samt den fortrolighed, som visse af disse udbydere kræver, var hensigtsmæssigt at benytte en fælles metode og fælles oplysningskilder med henblik på at anvende koefficienten (U) på en konsekvent måde på de forskellige udpegede tjenester i overensstemmelse med artikel 4, stk. 2, i delegeret forordning 2023/1127. Kommissionen fastsatte derfor Facebooks og Instagrams GAMAM og den dertil svarende koefficient (U), der var nødvendige for at beregne det tilsynsgebyr, som blev faktureret sagsøgeren, på grundlag af den fælles metode og de fælles oplysningskilder, der fremgår af bilaget til den anfægtede afgørelse (jf. 33. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 26 Endvidere fremhævede Kommissionen i 37. betragtning til den anfægtede afgørelse, at det af flere grunde havde været vanskeligt at finde oplysninger om MSOP's og MSOS' GAMAM og om den metode, som udbyderne havde lagt til grund ved beregningen af deres GAMAM. Under disse omstændigheder anførte Kommissionen, at det havde været umuligt for den at drage en pålidelig sammenligning af de oplyste GAMAM mellem de forskellige udpegede tjenester med henblik på fastsættelsen af tilsynsgebyret i overensstemmelse med DSA's artikel 43, stk. 5, litra b), inden udløbet af de frister, der er fastsat i artikel 6, stk. 3 og 4, i delegeret forordning 2023/1127. Videre begrundede den anvendelsen af tredjepartskilder med formålet med og den anderledes karakter af proceduren for fastsættelse af tilsynsgebyrer i forhold til proceduren for udpegelse af MSOP og MSOS (jf. 37. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 27 Endelig anførte Kommissionen, bl.a. i 40. betragtning til den anfægtede afgørelse, som svar på det argument, som sagsøgeren havde fremført inden for rammerne af proceduren med henblik på vedtagelsen af den anfægtede afgørelse, og hvorved sagsøgeren havde foreholdt Kommissionen, at den ikke havde fastsat den fælles metode til beregning af GAMAM i en delegeret retsakt, at DSA's artikel 43, stk. 5, ikke pålægger Kommissionen nogen sådan forpligtelse, hverken for så vidt angår fastsættelsen af tilsynsgebyret eller, i mangel af en delegeret retsakt, med hensyn til at basere fastsættelsen på de oplysninger, som tjenesteudbyderne har meddelt i henhold til DSA's artikel 24, stk. 2.
- 28 I denne henseende anførte Kommissionen desuden i 41. betragtning til den anfægtede afgørelse, at udøvelsen af en beføjelse, der er tildelt i henhold til artikel 290 TEUF, almindeligvis er skønsmæssig, og at det tilkommer den at afgøre, om den skal udøve sin beføjelse til at vedtage delegerede retsakter, undtagen når en bestemmelse i en basisretsakt pålægger den en klar, præcis og ubetinget forpligtelse til at vedtage en specifik delegeret retsakt inden en bestemt dato, hvilket ikke er tilfældet med hensyn til den beføjelse, som er fastsat i DSA's artikel 33, stk. 3. Kommissionen tilføjede, at denne bestemmelse blot fastsætter, at den kan vedtage delegerede retsakter med henblik på at supplere DSA's bestemmelser ved at fastsætte metoden til beregning

af GAMAM. Afslutningsvis erindrede Kommissionen om, at vedtagelsen af en delegeret retsakt i henhold til DSA's artikel 33, stk. 3, under alle omstændigheder kræver en forudgående høring af Det Europæiske Råd for Digitale Tjenester, som imidlertid først blev oprettet 17. februar 2024.

- 29 Retten prøver nedenfor først, om DSA gør det muligt at anvende en fælles metode til beregning af GAMAM, og derpå, om Kommissionen i det foreliggende tilfælde har tilsidesat den nævnte forordnings artikel 43 ved at fastsætte en sådan metode inden for rammerne af en gennemførelsesretsakt.
- 30 For det første må det fastslås, at ingen bestemmelse i DSA eller delegeret forordning 2023/1127 er til hinder for, at Kommissionen anvender en bestemt metode til at beregne GAMAM. Endvidere bemærkes, i lighed med hvad Kommissionen har anført, at det relevante element ved anvendelsen af DSA's artikel 43 ikke er GAMAM i absolutte tal for hver udpeget tjeneste, men GAMAM's relative værdi i forhold til de øvrige udpegede tjenester.
- 31 I det foreliggende tilfælde kunne Kommissionen med føje nære tvivl om, hvorvidt alle de metoder til beregning af GAMAM, som de forskellige udbydere havde anvendt, var indbyrdes overensstemmende, navnlig fordi den ikke rådede over oplysninger fra nogle af dem.
- 32 Den havde derfor ligeledes grund til at anvende en fælles metode for at sikre gennemsigtighed og ligebehandling af udbyderne, henset til, at fordelingen af tilsynsomkostningerne i henhold til DSA's artikel 43 skal stå i et rimeligt forhold til GAMAM for hver udpeget tjeneste.
- 33 Eftersom det, endvidere, fremgår af ordlyden af artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i delegeret forordning 2023/1127 (jf. præmis 22 ovenfor), at denne bestemmelse ikke rangordner de tre nævnte oplysningskilder, som klart angives som alternative, var Kommissionen i det foreliggende tilfælde ikke forpligtet til at prioritere eller se bort fra en af dem. Den havde derfor ret til at beslutte, at den ville støtte sig på »andre oplysninger, som [den havde] adgang til« som omhandlet i bestemmelsen.
- 34 For det andet fremgår det af den generelle opbygning af og formålene med DSA, at begrebet »GAMAM« skal forstås på en ensartet og sammenhængende måde, uafhængigt af sammenhængen og formålet med anvendelsen heraf, hvilket i øvrigt bekræftes af 77. betragtning til forordningen. Hvis det havde været lovgivers hensigt at fastsætte forskellige retlige ordninger, alt efter om formålet med anvendelsen af GAMAM var at udpege en tjeneste som henhørende under MSOP eller MSOS eller at fastsætte tilsynsgebyret, ville lovgiver have gjort dette udtrykkeligt i klare og præcise vendinger.
- 35 Skønt Kommissionen således har ret til at fastsætte en fælles metode til beregning af GAMAM, kan den ikke unddrage sig kontrollen med proceduren for vedtagelse af delegerede retsakter, således som den bl.a. er fastsat i DSA's artikel 87, stk. 4 og 6, ved blot at knytte denne metode som bilag til hver enkelt gennemførelsesretsakt.
- 36 I henhold til DSA's artikel 43, stk. 4, er Kommissionen nemlig forpligtet til at vedtage delegerede retsakter, hvori der nærmere fastsættes den metode og de procedurer, der skal anvendes til at bestemme de individuelle årlige tilsynsgebyrer for hver udbyder, og i henhold til forordningens artikel 43, stk. 5, litra b), skal gebyrerne stå i et rimeligt forhold til GAMAM for hver MSOP eller MSOS.

- 37 Endvidere fastsættes i artikel 4 i delegeret forordning 2023/1127 de nærmere regler for bestemmelse af grundbeløbet for hver tjeneste ved hjælp af en formel, der bl.a. indeholder koefficienten (U), hvis værdi svarer til GAMAM for hver berørt tjeneste, uden at der dog heri er inkluderet en beregningsmetode for GAMAM som sådan.
- 38 Da beregningen af GAMAM var nødvendig for at fastsætte tilsynsgebyret for hver enkelt tjeneste i overensstemmelse med DSA's artikel 43, stk. 5, litra b), beregnede Kommissionen GAMAM på grundlag af en »fælles metode«, som den imidlertid knyttede som bilag til den anfægtede afgørelse og til de gennemførelsesretsakter, som blev rettet til de øvrige udpegede tjenesteudbydere (jf. 32. betragtning til den anfægtede afgørelse).
- 39 Om end det, således som Kommissionen har fremhævet, er korrekt, at der i DSA's artikel 43, i modsætning til forordningens artikel 33, stk. 3, ikke udtrykkeligt henvises til vedtagelsen af en delegeret retsakt med henblik på at fastlægge metoden til beregning af GAMAM, forholder det sig ikke desto mindre således, at artiklen pålægger Kommissionen en forpligtelse til at sikre, at de årlige tilsynsgebyrer står i et rimeligt forhold til GAMAM for hver udpeget tjeneste, og at fastsætte den metode og de procedurer, der skal anvendes ved bestemmelsen af gebyrerne, inden for rammerne af en delegeret retsakt og ikke af en gennemførelsesretsakt.
- 40 Det fremgår med andre ord af en kontekstuel og systematisk fortolkning af de relevante bestemmelser i DSA, at selv om der i DSA's artikel 43 ikke udtrykkeligt henvises til den metode, som nævnes i forordningens artikel 33, opstilles der i artikel 43 en udtrykkelig forbindelse mellem metoden til fastsættelse af de årlige tilsynsgebyrer, som kun kan foretages ved at vedtage en delegeret retsakt, og GAMAM for de udpegede tjenester, på grundlag af hvilke gebyrerne skal bestemmes.
- 41 Metoden til beregning af GAMAM er følgelig uløseligt forbundet med fastsættelsen af tilsynsgebyret og må anses for at udgøre et væsentligt og uundværligt element heri.
- 42 Hvad for det tredje angår Kommissionens argument om, at artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i delegeret forordning 2023/1127 indeholder tilstrækkeligt detaljerede oplysninger om beregningen af GAMAM, skal det i lighed med det af sagsøgeren anførte fastslås, at den nævnte bestemmelse ikke indeholder flere detaljerede oplysninger om denne beregning end dem, som DSA selv indeholder. Selv om artikel 4, stk. 2, andet afsnit, i delegeret forordning 2023/1127 og sidste punktum i DSA's artikel 33, stk. 4, første afsnit, har forskellige formål, nemlig beregning af GAMAM med henblik på henholdsvis fastsættelse af gebyrerne og udpegelse af MSOP eller MSOS, kan det nemlig konstateres, at der i de to bestemmelser angives de samme oplysningskilder med henblik på tilvejebringelse af GAMAM.
- 43 Eftersom beregningen af GAMAM, således som det anføres i præmis 41 ovenfor, er et væsentligt og uundværligt element i fastsættelsen af gebyret, indebærer Kommissionens forpligtelse i henhold til DSA's artikel 43, stk. 4, til at fastsætte »den nærmere« metode og procedurerne for bestemmelsen af gebyrerne i en delegeret retsakt implicit, men nødvendigvis, en forpligtelse til i en sådan retsakt i det mindste at fastsætte tilstrækkeligt detaljerede oplysninger om metoden til beregning af GAMAM.
- 44 Under alle omstændigheder pålægger DSA's artikel 43, stk. 4, i det væsentlige Kommissionen at præcisere og konkretisere DSA ved at fastlægge detaljer, som ikke er blevet det af lovgiver, i en delegeret retsakt (jf. i denne retning og analogt dom af 17.3.2016, Parlamentet mod Kommissionen, C-286/14, EU:C:2016:183, præmis 50). For så vidt som Kommissionen i delegeret

forordning 2023/1127 har begrænset sig til generelt at angive tre oplysningskilder, nemlig de data, som udbyderen har meddelt i henhold til DSA's artikel 24, stk. 2, de oplysninger, hvorom der er anmodet i henhold til DSA's artikel 24, stk. 3, og andre oplysninger, som Kommissionen har til rådighed, kan den ikke anses for at have overholdt DSA's artikel 43, stk. 4.

- 45 Endvidere har Kommissionen ved i retsmødet blot at anføre, at det ikke ville være hensigtsmæssigt at inkludere en for detaljeret metode til beregning af GAMAM i en delegeret retsakt, og at en sådan løsning ville være »kontraproduktiv«, da den ville medføre en risiko for, at metoden skulle ajourføres fra år til år, navnlig i lyset af nye beregningsløsninger, ikke i tilstrækkelig grad godtgjort, hvorledes den fælles metode, der er knyttet som bilag til den anfægtede afgørelse, er uforholdsmæssigt detaljeret, henset til den klare og præcise ordlyd af DSA's artikel 43, stk. 4.
- 46 I øvrigt strider et sådant argument ligeledes imod 77. betragtning til DSA, hvori det hedder, at »[f]astsættelsen af [GAMAM] kan påvirkes af markedsudviklingen og den tekniske udvikling, og Kommissionen bør derfor tillægges beføjelser til at supplere bestemmelserne i [den nævnte forordning] ved at vedtage delegerede retsakter, der fastsætter metoden til at bestemme de aktive modtagere af en onlineplatform eller af en onlinesøgemaskine«.
- 47 Endvidere kan det argument, som Kommissionen fremførte i retsmødet, og hvorefter valget om ikke at medtage detaljerede oplysninger i delegeret forordning 2023/1127 afspejler betænkeligheder vedrørende beskyttelsen af forretningshemmeligheder og fortrolige oplysninger fra tredjepartsselskaber, der er benyttet til at foretage beregningen af GAMAM, ikke tiltrædes. For det første har Kommissionen nemlig ikke forklaret, hvorledes fortroligheden af visse oplysninger beskyttes i højere grad i en gennemførelsesretsakt som den anfægtede afgørelse end i en delegeret retsakt. For det andet må det konstateres, at de fortrolige oplysninger, hvortil Kommissionen har henvist, under alle omstændigheder hverken fremgår af delegeret forordning 2023/1127 eller af den fælles metode, der er knyttet som bilag til den anfægtede afgørelse, hvorfor dette argument må forkastes.
- 48 Under disse omstændigheder, og eftersom GAMAM både er et væsentligt element i metoden til fastsættelse af tilsynsgebyret og et begreb, der skal forstås på en ensartet og sammenhængende måde i hele DSA (jf. præmis 34 ovenfor), følger det af DSA's artikel 43, stk. 3, sammenholdt med forordningens artikel 33, stk. 3, at Kommissionen ved at fastsætte metoden til beregning af GAMAM i en gennemførelsesretsakt og ikke i en delegeret retsakt har tilsidesat DSA's artikel 43, stk. 3-5, og artikel 87.
- 49 Denne konklusion kan ikke ændres af Kommissionens øvrige argumenter.
- 50 For det første kan den fælles metode, der er knyttet som bilag til den anfægtede afgørelse, i modsætning til hvad Kommissionen har gjort gældende, ikke anses for blot at være en begrundet forklaring på den måde, hvorpå GAMAM er blevet beregnet, men må, således som det fremgår af selve bilagets titel, anses for at være en egentlig detaljeret beregningsmetode.
- 51 Selv om en sådan metode kan anvendes til at forstå Kommissionens ræsonnement, og den er fælles for alle udbydere, således som Kommissionen fremhævede i retsmødet, forholder det sig ikke desto mindre således, at den på grund af sin ordlyd, sit indhold og sin længde har karakter af et dokument af generel karakter, der er bestemt til at finde anvendelse på samtlige udbydere, og ikke blot er en del af begrundelsen for den anfægtede afgørelse.

- 52 For det andet bemærkes, at eftersom ingen bestemmelse i DSA eller delegeret forordning 2023/1127 bemyndiger Kommissionen til at supplere eller konkretisere den metode og de procedurer, hvortil der henvises i DSA's artikel 43, stk. 4, ved hjælp af en gennemførelsesretsakt, er der heller ikke noget retsgrundlag for at knytte den fælles metode som bilag til den anfægtede afgørelse.
- 53 Henset til samtlige ovenstående betragtninger må det femte anbringende tages til følge og den anfægtede afgørelse derfor annulleres, uden at det er fornødent at prøve sagsøgerens øvrige argumenter, klagepunkter eller anbringender og at træffe afgørelse om sagsøgerens anmodning om, at der træffes foranstaltninger med henblik på sagens tilrettelæggelse.

Opretholdelse af virkningerne af den anfægtede afgørelse

- 54 Kommissionen har nedlagt påstand om, at Retten opretholder virkningerne af delegeret forordning 2023/1127 eller den anfægtede afgørelse, indtil Kommissionen har truffet de nødvendige foranstaltninger til at afhjælpe de konstaterede mangler, hvis Retten annullerer forordningens artikel 5, stk. 2 eller 4, eller afgørelsen. Denne udsættelse er nødvendig, fordi en sådan annulation vil påvirke størrelsen af de skyldige gebyrer og dem, som andre udpegede tjenesteudbydere allerede har betalt for 2023, og størrelsen af de samlede ressourcer, som Kommissionen råder over, og som den allerede har anvendt til at gennemføre sine tilsynsopgaver.
- 55 Sagsøgeren har gjort gældende, at den omstændighed i sig selv, at den dom, der skal afsiges, vil have som en tilbagevirkende effekt, at det betalte tilsynsgebyr skal refunderes, indtil der er vedtaget en ny afgørelse, ikke gør det berettiget at foretage en tidsmæssig begrænsning af virkningerne af en eventuel annulation af den anfægtede afgørelse. Endvidere er sagsøgeren af den opfattelse, at den dom, der skal afsiges, ikke vil have direkte indvirkning på de øvrige gennemførelsesretsakter, som Kommissionen har vedtaget.
- 56 Hvis søgsmålet tages til følge, erklærer Retten i henhold til artikel 264, stk. 1, TEUF den anfægtede retsakt for ugyldig.
- 57 Ifølge artikel 266, stk. 1, TEUF har den institution, fra hvilken en annulleret retsakt hidrører, herefter pligt til at gennemføre de til dommens opfyldelse nødvendige foranstaltninger.
- 58 I henhold til artikel 264, stk. 2, TEUF kan Unionens retsinstanser dog, dersom de skønner det nødvendigt, angive, hvilke af den annullerede retsakts virkninger der skal betragtes som bestående. Hvad dette angår fremgår det af retspraksis, at Unionens retsinstanser ved udøvelsen af den beføjelse, som de er blevet tillagt ved denne artikel, skal tage hensyn til, om retssikkerhedsprincippet er blevet overholdt, og om andre offentlige eller private interesser er blevet respekteret (jf. dom af 25.2.2021, Kommissionen mod Sverige, C-389/19 P, EU:C:2021:131, præmis 72 og den deri nævnte retspraksis, jf. ligeledes i denne retning dom af 22.12.2008, Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, præmis 122).
- 59 Artikel 264, stk. 2, TEUF er således navnlig blevet fortolket således, at den af retssikkerhedsmæssige grunde, men også af hensyn til at undgå afbrydelse eller tilbagegang i gennemførelsen af politikker, der føres eller støttes af Unionen, tillader, at virkningerne af en annulleret retsakt opretholdes i et rimeligt tidsrum (jf. i denne retning og analogt dom af 12.2.2025, de Volksbank mod Afviklingsinstansen (Ex ante-bidrag for 2018), T-406/18, EU:T:2025:151, præmis 104 og den deri nævnte retspraksis).

- 60 Skønt den anfægtede afgørelse i det foreliggende tilfælde er blevet vedtaget i strid med artikel DSA's artikel 43, stk. 4, således som det fremgår af præmis 48 ovenfor, har Retten ikke konstateret, at der foreligger en fejl, som påvirker sagsøgerens forpligtelse i sig selv til at betale tilsynsgebyret for 2023.
- 61 Under disse omstændigheder ville en annulation af den anfægtede afgørelse, uden at det blev fastsat, at dens virkninger blev opretholdt, indtil den blev erstattet af en ny afgørelse, kunne underminere gennemførelsen af DSA's artikel 43, som bestemmer, at Kommissionen opkræver et årligt tilsynsgebyr af udbydere af MSOP og MSOS, hvis samlede beløb dækker de omkostninger, som Kommissionen har afholdt for at udføre de tilsynsopgaver, som den er overdraget i henhold til DSA (jf. i denne retning og analogt dom af 15.7.2021, Kommissionen mod Landesbank Baden-Württemberg og Afviklingsinstansen, C-584/20 P og C-621/20 P, EU:C:2021:601, præmis 177). Hvis Kommissionen var forpligtet til med øjeblikkelig virkning at tilbagebetale sagsøgerens tilsynsgebyr og gebyrerne for andre udbydere såsom dem, der har anlagt et lignende søgsmål på grundlag af de samme anbringender som dem, der er blevet taget til følge i den foreliggende sag, selv om disse udbydere principielt fortsat er forpligtet til at betale gebyrerne, ville en sådan tilbagebetaling nemlig risikere at fratage Kommissionen de finansielle midler, som er nødvendige for, at den kan udføre de tilsynsopgaver, som den er overdraget i henhold til DSA.
- 62 Endvidere bemærkes, at henset til grundene til, at den anfægtede afgørelse annulleres, nemlig at Kommissionen har anvendt en fælles metode til beregning af GAMAM, som den har knyttet som bilag til gennemførelsesretsakterne, ville Kommissionen ikke kunne vedtage en ny afgørelse, hvorved sagsøgeren blev pålagt at betale tilsynsgebyret, uden først at fastsætte metoden til beregning af GAMAM ved hjælp af en delegeret retsakt. Kommissionen har nemlig i henhold til artikel 266, stk. 1, TEUF pligt til at drage de nødvendige konsekvenser af annulationen af den anfægtede afgørelse under hensyntagen ikke blot til den foreliggende doms konklusion, men ligeledes til de begrundelser, der nødvendigvis danner grundlag for den, idet disse er nødvendige for at bestemme det nøjagtige indhold af domskonklusionen (jf. i denne retning dom af 29.11.2007, Italien mod Kommissionen, C-417/06 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2007:733, præmis 50 og den deri nævnte retspraksis, og af 14.7.2016, Letland mod Kommissionen, T-661/14, EU:T:2016:412, præmis 90). En ny afgørelse om tilsynsgebyret for Facebook og Instagram for 2023 ville således i givet fald først kunne vedtages efter en ændring af delegeret forordning 2023/1127 eller efter vedtagelsen af en ny delegeret retsakt, hvori metoden til beregning af GAMAM blev fastsat, hvilket i øvrigt på nuværende tidspunkt ligeledes ville kunne påvirke fastsættelsen af tilsynsgebyrerne i de gennemførelsesretsakter, der er vedtaget for 2024.
- 63 Hvis påstanden om, at virkningerne af den anfægtede afgørelse opretholdes, ikke tages til følge, kunne dette derfor skade retssikkerheden og den korrekte gennemførelse af de tilsynsopgaver, som er overdraget til Kommissionen i henhold til DSA.
- 64 Under disse omstændigheder skal virkningerne af den anfægtede afgørelse opretholdes, indtil de foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde den foreliggende dom, er truffet, hvilket skal ske inden for en rimelig frist, som ikke kan overstige 12 måneder regnet fra den dag, hvor nærværende dom bliver endelig.

Sagsomkostninger

- 65 Ifølge artikel 134, stk. 1, i Rettens procesreglement pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

- 66 Da Kommissionen har tabt sagen, bør den i overensstemmelse med sagsøgerens påstande pålægges at betale sagsomkostningerne.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RET TEN (Første Udvidede Afdeling):

- 1) Kommissionens gennemførelsesafgørelse C(2023) 8176 final af 27. november 2023 om fastsættelse af tilsynsgebyret for Facebook og Instagram i henhold til artikel 43, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2022/2065 annulleres.**
- 2) Virkningerne af gennemførelsesafgørelse C(2023) 8176 opretholdes, indtil de foranstaltninger, som er nødvendige for at opfylde den foreliggende dom, er truffet, hvilket skal ske inden for en rimelig frist, der ikke kan overstige 12 måneder regnet fra den dag, hvor nærværende dom bliver endelig.**
- 3) Europa-Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.**

Mastroianni

Brkan

Gâlea

Tóth

Valasidis

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

Underskrifter