Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

22. maj 2025 *

»Appel – miljø – direktiv 2003/87/EF – ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union – gratistildeling af kvoter – artikel 10a, stk. 1 – begrebet »substitutter« – nationale gennemførelsesforanstaltninger – artikel 11, stk. 1 – lister over anlæg, der er omfattet af direktiv 2003/87, som medlemsstaterne har forelagt Europa-Kommissionen – afgørelse (EU) 2021/355 – forslag fra den pågældende medlemsstat om at lade en delinstallation, der producerer jernmalmpiller, være omfattet af et benchmark for sintret malm – afgørelse om afvisning – Kommissionens etablering af benchmarks – overordnet mål om at tilskynde til reduktion af drivhusgasemissioner – ingen resultatforpligtelse – artikel 296 TEUF – pligt til at begrunde EU-institutionernes afgørelser«

I sag C-621/23 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 6. oktober 2023,

Luossavaara-Kiirunavaara AB, Luleå (Sverige), ved advokater A. Bryngelsson, A. Johansson og F. Sjövall,

appellant,

de øvrige parter i appelsagen:

Europa-Kommissionen ved B. De Meester og G. Wils, som befuldmægtigede,

sagsøgt i første instans,

Kongeriget Sverige ved C. Meyer-Seitz og R. Shahsavan Eriksson, som befuldmægtigede,

intervenient i første instans,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, M.L. Arastey Sahún (refererende dommer), og dommerne D. Gratsias, E. Regan, J. Passer og B. Smulders,

* Processprog: engelsk.

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. november 2024,

afsagt følgende

Dom

1 Luossavaara-Kiirunavaara AB har med sin appel nedlagt påstand om ophævelse af Den Europæiske Unions Rets dom af 26. juli 2023, Luossavaara-Kiirunavaara mod Kommissionen (T-244/21, herefter »den appellerede dom«, EU:T:2023:428), hvorved Retten frifandt Kommissionen for Luossavaara-Kiirunavaara AB's påstand om annullation af artikel 1, stk. 3, i Kommissionens afgørelse (EU) 2021/355 af 25. februar 2021 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende midlertidig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2021, L 68, s. 221, herefter »den omtvistede afgørelse«).

Retsforskrifter

Direktiv 2003/87/EF

2 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/410 af 14. marts 2018 (EUT 2018, L 76, s. 3) (herefter »direktiv 2003/87«), bestemmer:

»Ved dette direktiv fastlægges et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen (i det følgende benævnt »[...] ETS«) med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.

[...]«

3 Artikel 2 i direktiv 2003/87 med overskriften »Anvendelsesområde« har følgende ordlyd:

»1. Dette direktiv finder anvendelse på emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II.

2. Anvendelsen af dette direktiv berører ikke eventuelle krav i henhold til [Rådets] direktiv 96/61/EF [af 24.9.1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT 1996, L 257, s. 26)].

[...]«

4 Direktivets artikel 10a med overskriften »Midlertidige unionsregler for harmoniseret gratistildeling« bestemmer følgende i stk. 1:

»[Europa-]Kommissionen tillægges beføjelser til at vedtage delegerede retsakter i overensstemmelse med artikel 23 for at supplere dette direktiv vedrørende de fuldt harmoniserede bestemmelser for hele [Den Europæiske Union] om tildeling af de i nærværende artikels stk. 4, 5, 7 og 19 omhandlede kvoter.

De foranstaltninger, der er omhandlet i første afsnit, skal så vidt muligt fastlægge ex ante-benchmarks for hele Unionen for at sikre, at tildelingen sker på en måde, der skaber incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af affaldsgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO_2, hvor sådanne anlæg forefindes, og må ikke tilskynde til at øge emissionerne. Der tildeles ingen gratiskvoter i forbindelse med nogen form for elproduktion, undtagen i tilfælde, der falder ind under artikel 10c, og til el produceret fra affaldsgasser.

For hver sektor og delsektor beregnes benchmarket i princippet for slutproduktet, frem for inputtet, for at maksimere drivhusgasreduktioner og energibesparelser i hele produktionsprocessen i den pågældende sektor eller delsektor.

Kommissionen rådfører sig i forbindelse med etablering af principperne for fastsættelse af ex ante-benchmarks i de enkelte sektorer og delsektorer med de relevante aktører, herunder de berørte sektorer og delsektorer.

[...]«

5 Direktivets artikel 10b med overskriften »Overgangsforanstaltninger til støtte for visse energiintensive industrisektorer i tilfælde af kulstoflækage« bestemmer i stk. 1:

»Sektorer og delsektorer, i forhold til hvilke det produkt, der fremkommer ved at gange deres handelsintensitet med tredjelande, defineret som forholdet mellem den samlede værdi af eksporten til tredjelande plus værdien af importen fra tredjelande og den samlede markedsstørrelse for Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (årlig omsætning plus samlet import fra tredjelande), med deres emissionsintensitet, målt i kg CO_2 og divideret med deres bruttoværditilvækst (i EUR), overstiger 0,2, anses for at være udsat for risiko for kulstoflækage. Sådanne sektorer og delsektorer skal tildeles gratiskvoter for perioden indtil 2030 på 100% af den mængde, der er fastlagt i henhold til artikel 10a.«

6 I direktivets artikel 11 med overskriften »Nationale gennemførelsesforanstaltninger« hedder det:

»1. Hver medlemsstat offentliggør og fremsender til Kommissionen inden den 30. september 2011 listen over anlæg, der er omfattet af direktivet på dens område, og angiver for hvert anlæg på dens område gratistildelingerne, som er beregnet i overensstemmelse med de regler, der er nævnt i artikel 10a, stk. 1, og artikel 10c.

En liste over anlæg, der er omfattet af dette direktiv, for de fem år, der begynder den 1. januar 2021, skal være indsendt senest den 30. september 2019, og lister for hver efterfølgende femårsperiode forelægges hvert femte år derefter. Hver liste skal indeholde oplysninger om produktionsaktiviteter, overførsler af varme og gasser, elproduktion og emissioner på delanlægsniveau i løbet af de fem år forud for indgivelsen af listen. Gratistildelinger gives kun til anlæg, for hvilke sådanne oplysninger foreligger.

2. Hvert år inden den 28. februar udsteder de kompetente myndigheder den mængde kvoter, der skal tildeles det pågældende år, beregnet i overensstemmelse med artikel 10, 10a og 10c.

3. Medlemsstaterne kan ikke udstede gratiskvoter i henhold til stk. 2 til anlæg, hvis opførelse på den liste, der nævnes i stk. 1, er blevet afslået af Kommissionen.«

7 Bilag I til direktiv 2003/87 opregner de kategorier af aktiviteter, som direktivet finder anvendelse på.

Direktiv 2009/29/EF

8 24. og 25. betragtning til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT 2009, L 140, s. 63) er affattet således:

»(24) [...] Hvis andre industrilande og andre store drivhusgasemittenter ikke deltager i [den internationale klimaaftale, som skal nå målet om at begrænse den globale temperaturstigning til 2°C], vil det kunne føre til større drivhusgasemissioner i tredjelande, hvor der ikke er tilsvarende begrænsninger for drivhusgasemissioner (»carbon leakage«), og samtidig pålægge visse energiintensive sektorer og delsektorer i Fællesskabet, der er udsat for international konkurrence, et økonomisk pres. Det kan underminere integriteten af og fordelene ved Fællesskabets miljøforanstaltninger. For at løse problemer med carbon leakage bør [Det Europæiske Fællesskab] tildele 100% gratiskvoter til sektorer eller delsektorer, som opfylder de relevante kriterier. [...]

(25) Kommissionen bør derfor nyvurdere situationen senest den 30. juni 2010, gennemføre drøftelser med alle relevante sociale partnere og ud fra resultaterne af forhandlingerne om en international aftale fremlægge en rapport, som ledsages af passende forslag. Kommissionen bør i denne forbindelse udpege de energiintensive industrisektorer eller delsektorer, som kan tænkes at være udsat for risiko for carbon leakage, senest den 31. december 2009. Kommissionen bør basere sin analyse på en vurdering af industriens manglende muligheder for at overvælte omkostningerne ved de krævede kvoter i produktpriserne, uden at der sker tab af betydelige markedsandele til anlæg uden for Fællesskabet, som ikke gennemfører tilsvarende foranstaltninger for at reducere deres emissioner. Energiintensive industrier, for hvilke det konstateres, at der er risiko for carbon leakage, kan få tildelt en større mængde gratistildelinger [...]«

Delegeret forordning (EU) 2019/331

9 Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/331 af 19. december 2018 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2019, L 59, s. 8) fastlægger benchmarks, bl.a. produktbenchmarks, der tjener som grundlag for gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter til anlæg og delinstallationer i Unionen, der anvender de pågældende produkter. Delegeret forordning 2019/331 fastsætter ligeledes værdierne for disse benchmarks.

10 Tredje betragtning til forordningen har følgende ordlyd:

»I henhold til artikel 10a, stk. 1, i [direktiv 2003/87] skal midlertidige fuldt harmoniserede foranstaltninger for hele Unionen for gratistildeling af emissionskvoter så vidt muligt fastlægge ex ante-benchmarks for at sikre, at gratistildelingen af emissionskvoter sker på en måde, der skaber incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af spildgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO_2, hvor sådanne anlæg findes. Disse foranstaltninger må samtidig ikke tilskynde til at øge emissionerne. For at mindske incitamenterne til afbrænding af spildgasser, med undtagelse af sikkerhedsafbrænding, bør antallet af gratistildelte kvoter for relevante delinstallationer nedsættes med de historiske emissioner fra afbrænding af spildgasser, med undtagelse af sikkerhedsafbrænding, og ikke bruges til produktion af målelig varme, ikkemålelig varme eller elektricitet. I betragtning af den særlige behandling i henhold til artikel 10a, stk. 2, i [direktiv 2003/87] og for at sikre en overgang bør denne nedsættelse først ske fra 2026.«

11 Bilag I til den delegerede forordning med overskriften »Benchmarks« indeholder i punkt 1 følgende definitioner af produktbenchmarks og systemafgrænsninger, hvori der ikke er taget hensyn til konvertering mellem brændsel og elektricitet:

» Produktbench-mark	Definition af omfattede produkter	Definition af omfattede processer og emissioner (systemafgræns-ninger)	Udgangspunkt for fastlæggelse af den årlige reduktionssats til brug for ajourføringen af benchmarkværdier (kvoter/t)
[…]			
Sintret malm	Agglomereret jernholdigt produkt, der indeholder småpartikler af jernmalm, flusmidler og jernholdige genanvendelses-materialer, og som har sådanne kemiske og fysiske egenskaber, bl.a. alkalinitet, mekanisk styrke og permeabilitet, at det tilfører jern og de nødvendige flusmaterialer til jernmalmreduk-tionsprocessen. Udtrykt i ton sintret malm, som forlader sintringsanlægget.	Alle processer, der er direkte eller indirekte knyttet til procesanlæggene sintringsbånd, antændelse, fødestrømstilbered-ning, varmsigtning, sinterafkøling, koldsigtning og dampgenerator, er omfattet.	0,171

[…]«

Afgørelse 2011/278/EU

12 Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2011, L 130, s. 1) blev ophævet med virkning fra den 1. januar 2021 ved delegeret forordning 2019/331.

13 Fjerde betragtning til denne afgørelse var affattet således:

»I det omfang, det var muligt, har Kommissionen udviklet benchmark for produkter og for mellemprodukter, der handles mellem anlæg og fremkommer som følge af de i bilag I til [direktiv 2003/87] anførte aktiviteter. I princippet bør der defineres et benchmark for hvert produkt. Kan et produkt direkte substitueres for et andet, bør begge være omfattet af det samme produktbenchmark og den tilknyttede produktdefinition.«

Den omtvistede afgørelse

14 I 1.-5., 12. og 13. betragtning til den omtvistede afgørelse hedder det:

»(1) Siden 2013 er emissionskvoter som hovedregel blevet tildelt driftsledere af anlæg, der falder ind under anvendelsesområdet for [ETS], ved auktionering. Driftsledere, der kan komme i betragtning, vil fortsat modtage gratiskvoter i handelsperioden 2021-2030. Mængden af kvoter, som hver enkelt driftsleder modtager, fastlægges på grundlag af de harmoniserede EU-regler, der er fastsat i [direktiv 2003/87] og [delegeret forordning 2019/331].

(2) Medlemsstaterne skulle senest den 30. september 2019 forelægge Kommissionen deres nationale gennemførelsesforanstaltninger med en liste over de anlæg på deres område, der er omfattet af [direktiv 2003/87], herunder oplysninger om produktionsaktiviteter, overførsler af varme og gasser, elproduktion og emissioner på delinstallationsniveau i løbet af den femårige referenceperiode (2014-2018), jf. bilag IV til delegeret forordning [...] 2019/331.

(3) For at sikre datakvaliteten og -sammenligneligheden indsendte medlemsstaterne oplysningerne om deres nationale gennemførelsesforanstaltninger, som indeholdt de relevante data for hvert anlæg, ved brug af en elektronisk model, som stilles til rådighed af Kommissionen, jf. artikel 14, stk. 1, i delegeret forordning [...] 2019/331. Medlemsstaterne fremlagde også en metoderapport med beskrivelse af, hvordan deres myndigheder havde foretaget dataindsamlingen.

(4) Da der er tale om en lang række oplysninger og data, har Kommissionen først undersøgt, om oplysningerne om alle de nationale gennemførelsesforanstaltninger var fuldstændige. I de tilfælde, hvor Kommissionen har konstateret, at de fremsendte oplysninger var ufuldstændige, har den anmodet om yderligere oplysninger fra de berørte medlemsstater. Som svar på disse anmodninger har de relevante myndigheder fremsendt yderligere relevante oplysninger for at supplere de fremsendte oplysninger om de nationale gennemførelsesforanstaltninger.

(5) Kommissionen foretog derefter en vurdering af de nationale gennemførelsesforanstaltninger i forhold til kriterierne i [direktiv 2003/87] og delegeret forordning [...] 2019/331, idet den tog hensyn til Kommissionens vejledende dokumenter til medlemsstaterne, der blev offentliggjort mellem januar og april 2020. Denne overensstemmelseskontrol udgjorde anden fase i vurderingen af de nationale gennemførelsesforanstaltninger.

[...]

(12) Sverige foreslog at medtage et anlæg, hvis emissioner stammer fra en kalkovn, hvori kalkslamaffald, et restprodukt fra genvinding af de kemiske produkter i forbindelse med kogning i fabrikker, der fremstiller opløselig kraftpapirmasse, kalcineres. Processen for genvinding af kalk fra kalkslamaffald er omfattet af definitionerne af systemgrænserne for kort-/langfibret kraftpapirmasse. De pågældende anlæg importerer således et mellemprodukt, der er omfattet af et produktbenchmark. Da emissionerne ikke bør dobbelttælles, jf. artikel 16, stk. 7, i delegeret forordning [...] 2019/331, skal data om gratistildeling til det pågældende anlæg afvises.

(13) Sverige foreslog, at der i forbindelse med tre anlæg til fremstilling af jernmalmpiller blev anvendt andre delinstallationer med benchmark som i fase 3 i de nationale gennemførelsesforanstaltninger. Sveriges forslag bestod i med henblik på fremstilling af jernmalmpiller at anvende en benchmarket delinstallation til malmsintring, mens der i fase 3 blev anvendt benchmarks for varme og brændsel. Benchmarket for sintret malm er imidlertid fastsat i bilag I til delegeret forordning [...] 2019/331, og definitionen af produkter samt definitionen af processer og emissioner, der er omfattet af dette produktbenchmark, er skræddersyet til sintringsproduktion og omfatter ikke jernmalmpiller. Derudover kræves der i medfør af artikel 10a, stk. 2, i [direktiv 2003/87], som ikke indeholder bestemmelser om en tilpasning af fortolkningen af benchmarkdefinitionerne, en ajourføring af benchmarkværdierne for fase 4. De fremlagte data for produktionen af jernmalmpiller, der er baseret på en delinstallation til malmsintring, afvises derfor.«

15 Afgørelsens artikel 1, stk. 3, bestemmer:

»Dataene for produktbenchmarkede delinstallationer i de i bilag III til denne afgørelse opførte anlæg, som er medtaget på listerne over de anlæg, der er omfattet af [direktiv 2003/87] og forelagt Kommissionen i henhold til artikel 11, stk. 1, i [direktiv 2003/87], afvises.«

16 Bilag III til afgørelsen med overskriften »Anlæg, der anvender produktbenchmarket for sintret malm i stedet for varme- eller brændselsbenchmarket« nævner i denne henseende identifikatorerne for følgende anlæg:

»SE000000000000497	SE000000000000498	SE000000000000499«

Tvistens baggrund

17 Tvistens baggrund, som den fremgår af den appellerede doms præmis 2-6, kan sammenfattes som følger.

18 Appellanten er et statsejet svensk mineselskab. Det producerer bl.a. jernmalm, som er det vigtigste råstof til produktion af stål. Denne sag vedrører tre af selskabets anlæg, der er nævnt i bilag III til den omtvistede afgørelse, nemlig anlæggene med identifikatorerne SE-497, SE-498 og SE-499 beliggende i henholdsvis Kiruna, Malmberget (Gällivare) og Svappavaara i Sverige (herefter »de omhandlede anlæg«).

19 De omhandlede anlæg er omfattet af ETS, der blev indført ved direktiv 2003/87.

20 Som det fremgår af den omtvistede afgørelse, er emissionskvoter siden 2013 som hovedregel blevet tildelt driftsledere af anlæg, der falder ind under anvendelsesområdet for ETS, ved auktionering. Driftsledere, der kan komme i betragtning, vil dog fortsat modtage gratiskvoter i handelsperioden 2021-2030, også kaldet »fjerde handelsperiode«. I denne periode fastlægges mængden af kvoter, som hver enkelt driftsleder modtager, på grundlag af de harmoniserede regler, der er fastsat i direktiv 2003/87 og delegeret forordning 2019/331.

21 Med henblik på at forberede den midlertidige gratistildeling for den nævnte periode, der begyndte den 1. januar 2021, fremsendte Kongeriget Sverige i 2019 gennem Naturvårdsverket (miljøbeskyttelsesmyndighed, Sverige) i overensstemmelse med artikel 11 i direktiv 2003/87 listen over anlæg, der var omfattet af det nævnte direktiv, til Kommissionen og angav gratistildelingerne for hvert anlæg. I den forbindelse foreslog medlemsstaten, at nogle delinstallationer i de omhandlede anlæg skulle medtages på listen med henblik på gratistildeling af kvoter på grundlag af produktbenchmarket for sintret malm som defineret i punkt 1 i bilag I til delegeret forordning 2019/331 (herefter »benchmarket for sintret malm«), selv om der tidligere var blevet anvendt varme- og brændselsbenchmarks i denne henseende.

22 Efter at have analyseret de oplysninger, som Kongeriget Sverige havde fremsendt, under hensyntagen til kriterierne i direktiv 2003/87 og delegeret forordning 2019/331 besluttede Kommissionen at forkaste medlemsstatens forslag af de grunde, der er anført i 13. betragtning til den omtvistede afgørelse.

Sagen for Retten og den appellerede dom

23 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 4. maj 2021 anlagde appellanten sag med påstand om annullation af den omtvistede afgørelse.

24 Til støtte for søgsmålet fremsatte appellanten seks anbringender, det første om tilsidesættelse af bilag I til delegeret forordning 2019/331 og af artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, det andet om tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og princippet om forbud mod forskelsbehandling, det tredje om tilsidesættelse af Unionens forpligtelser og tilsagn i henhold til international miljøret, det fjerde om tilsidesættelse af den kompetente institutions forpligtelse til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den konkrete sag og det femte om tilsidesættelse af begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF. Endelig gjorde appellanten med sit sjette anbringende, der blev fremsat subsidiært, gældende, at det i medfør af artikel 277 TEUF skulle fastslås, at delegeret forordning 2019/331 er ugyldig, for så vidt som den finder anvendelse på den omtvistede afgørelse.

25 Ved den appellerede dom forkastede Retten alle appellantens anbringender og frifandt følgelig Kommissionen i det hele.

Parternes påstande i appelsagen

26 Appellanten har med appellen nedlagt følgende påstande:

– Den appellerede dom ophæves i sin helhed.

– Den omtvistede afgørelses artikel 1, stk. 3, annulleres.

– Kommissionen tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

27 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

– Appellen forkastes.

– Appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne.

28 Kongeriget Sverige har nedlagt påstand om, at appellen tages til følge.

Appellen

29 Appellanten har fremsat fem anbringender, hvoraf det første og det tredje støttes af Kongeriget Sverige.

Det første anbringende

Parternes argumenter

30 Det første anbringende er opdelt i to led og vedrører i det væsentlige en fejlagtig fortolkning fra Rettens side af udtrykket »substitutter« i artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87.

31 Med det første anbringendes første led har appellanten gjort gældende, at Retten i den appellerede doms præmis 88 med urette fastslog, at appellanten skulle godtgøre, at jernmalmpiller var »direkte substituerbare« med sintret malm, selv om ordet »direkte« hverken står i direktiv 2003/87, i den omtvistede afgørelse eller i delegeret forordning 2019/331. Retten tilsidesatte derfor artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 ved at anlægge en fortolkning af denne bestemmelse, som indebar en ændring af det retlige kriterium, der finder anvendelse på substitutter ved fastsættelsen af benchmarks for tildeling af kvoter.

32 Appellanten har for det første præciseret, at ordlyden af den pågældende bestemmelse ikke gør det muligt at anlægge en sådan fortolkning. Selv om ordet »substitut« betegner et produkt, der kan erstatte et andet produkt til en bestemt brug, er en substitut nemlig stadig ikke nødvendigvis identisk eller sammenlignelig med det, som den erstatter.

33 I dom af 26. juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588, præmis 45), fastslog Domstolen således i det væsentlige, at hvis et produkt kan erstatte et andet til samme brug, er de omhandlede produkter »substitutter« som omhandlet i artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, hvilket var tilfældet for sintret malm og pellets, der blev anvendt i det anlæg, som var omhandlet i den sag, der gav anledning til den pågældende dom.

34 For det andet mener appellanten under henvisning til den sammenhæng, som den nævnte bestemmelse indgår i, at bestemmelsen skal fortolkes bredt, og at det heri indeholdte udtryk »substitutter« derfor ikke blot kan henvise til de samme produkter, der er resultatet af forskellige produktionsmetoder.

35 For det tredje understøttes denne fortolkning af formålet med artikel 10a i direktiv 2003/87, nemlig reduktion af drivhusgasemissioner under hensyntagen til de mest effektive teknikker.

36 Ifølge appellanten kan det henset til dette formål ikke være således, at et produkt, der udleder færre emissioner, såsom jernmalmpiller, end et andet substituerbart produkt, såsom sintret malm, ikke er omfattet af benchmarket for sintret malm.

37 Appellanten har for det fjerde gjort gældende, at udtrykket »substitutter« som omhandlet i direktivets artikel 10a, stk. 1, skal fortolkes i lyset af delmålet om at beskytte det indre markeds integritet og konkurrencevilkårene på den ene side og ligebehandlingsprincippet på den anden side. Dette betyder, at udtrykket ikke kan fortolkes på en måde, der vil føre til konkurrencefordrejning eller til, at anlæg, der befinder sig i lignende situationer, behandles forskelligt.

38 Med det første anbringendes andet led har appellanten for det første anført, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 69 at fastslå, at det følger af ordene »så vidt muligt« i artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, at denne bestemmelse ikke indebærer nogen resultatforpligtelse for Kommissionen.

39 Det pågældende udtryk skal faktisk fortolkes således, at der netop sigtes til, at det er muligt at vedtage et benchmark.

40 Hvis der vedtages et sådant benchmark af Kommissionen, kan denne ikke sætte sig ud over forpligtelsen til at fastlægge dets indhold med henblik på at tilskynde til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker.

41 For det andet erstattede Retten i den appellerede doms præmis 93-99 fejlagtigt en test af produkternes substituerbarhed med en test af »ligheden« mellem dem, idet den støttede sig på nogle irrelevante forskelle mellem sintret malm og jernmalmpiller, hvilket førte til, at udtrykket »substitutter« som omhandlet i artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 blev fortolket for restriktivt og i strid med dets sædvanlige betydning. Desuden fortolkede Retten ikke det pågældende udtryk på en måde, der er i overensstemmelse med det formål, der forfølges med den bestemmelse, som det indgår i, nemlig i det foreliggende tilfælde reduktion af drivhusgasemissioner, og under overholdelse af ligebehandlingsprincippet.

42 Kommissionen er af den opfattelse, at det første anbringende bør forkastes.

Domstolens bemærkninger

– *Det første anbringendes andet led*

43 Hvad angår det første anbringendes andet led, som skal undersøges først, skal det bemærkes, at Retten i den appellerede doms præmis 69 fastslog, at det generelle mål om at tilskynde til reduktion af drivhusgasemissioner ved at prioritere lavemissionsteknologier frem for teknologier,

der er mindre effektive på det punkt, skal nås »så vidt muligt« som anført i artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, fjerde betragtning til afgørelse 2011/278 og tredje betragtning til delegeret forordning 2019/331. Ifølge Retten har Kommissionen derfor ikke nogen resultatforpligtelse i denne henseende. En teknik eller en aktivitet kan i sig selv have fordele i forhold til en anden med hensyn til effektivitet, men denne anden teknik eller aktivitet kan også have sine stærke sider, der kan tages i betragtning i henhold til reglerne som led i en samlet vurdering, der sammenligner den ene med den anden. Desuden kan den pågældende alternative teknik eller aktivitet henset til indholdet af sektorrapporterne, selv om den er mindre effektiv, ikke desto mindre gøre det muligt at genanvende materialer, der ellers ville blive til affald.

44 I den appellerede doms præmis 70 fastslog Retten, at det derfor var hensigtsmæssigt, at Kommissionen med henblik på at vurdere flere teknikker eller aktiviteter tog hensyn til alle de parametre, der kendetegnede dem, frem for blot at koncentrere sig om et af disse.

45 Det skal i denne henseende bemærkes, at det fremgår af artikel 10a, stk. 1, andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/87, at de foranstaltninger, som Kommissionen vedtager i overensstemmelse med artikel 10a, stk. 1, første afsnit, så vidt muligt skal fastlægge ex ante-benchmarks for hele Unionen for at sikre, at tildelingen sker på en måde, der skaber incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af affaldsgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO_2, hvor sådanne anlæg forefindes, og ikke må tilskynde til at øge emissionerne.

46 Som generaladvokaten har anført i punkt 80 i forslaget til afgørelse, fremgår det allerede af bestemmelsens ordlyd, at Kommissionen ved vedtagelsen af de omhandlede foranstaltninger skal tage hensyn til forskellige aspekter.

47 Selv om artikel 10a, stk. 1, andet afsnit, første punktum, i direktiv 2003/87 udtrykkeligt sigter mod at skabe incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker, skal dette hovedformål ifølge Domstolens praksis stadig nås under overholdelse af en række delmål. Som anført i femte og syvende betragtning til direktiv 2003/87 består disse delmål bl.a. i at sikre den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen samt at beskytte det indre markeds integritet og konkurrencevilkårene (dom af 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen, C-540/14 P, EU:C:2016:469, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

48 I lyset af disse betragtninger må det konstateres, at Retten ikke begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 69 at fastslå, at Kommissionen i forbindelse med udarbejdelsen af benchmarks skal forfølge et generelt mål om så vidt muligt at tilskynde til reduktion af drivhusgasemissioner, idet den pågældende forpligtelse ikke har karakter af en resultatforpligtelse.

49 Det første anbringendes andet led skal derfor forkastes.

– *Det første anbringendes første led*

50 Med henblik på at undersøge det første anbringendes første led, hvorved appellanten har anfægtet den undersøgelse af de omhandlede produkters substituerbarhed, der blev foretaget i den appellerede dom, skal det bemærkes, at Retten i dommens præmis 86 og 87 henviste til fjerde betragtning til afgørelse 2011/278 og præmis 47 i dom af 26. juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), for derefter i den appellerede doms præmis 88 at

konkludere, at appellanten med rette havde gjort gældende, at hvis det blev godtgjort, at jernmalmpiller var direkte substituerbare med sintret malm, skulle der i princippet sørges for, at disse to produkter var omfattet af det samme produktbenchmark og den tilsvarende produktdefinition.

51 I den appellerede doms præmis 93-99 undersøgte Retten den direkte substituerbarhed mellem de nævnte produkter inden for rammerne af den bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som det alene tilkommer Retten at foretage.

52 I dommens præmis 94 fastslog Retten, at selv om der var visse ligheder mellem sintret malm og jernmalmpiller, idet begge disse produkter kunne anvendes til at fremstille stål i en højovn med nogle tekniske justeringer ved omstilling fra det ene til det andet, var produkterne ikke desto mindre forskellige.

53 Blandt disse forskelle henviste Retten i den appellerede doms præmis 95 til den omstændighed, at produktionen af hvert af de to produkter var baseret på et forskelligt substrat, hvilket medførte, at jernindholdet i sintrede småpartikler, som var på mellem 55 og 58%, generelt adskilte sig fra jernindholdet i jernmalmpiller, som var på mellem 62 og 66%.

54 I den appellerede doms præmis 96 fastslog Retten, at appellanten ved produktion af jernmalmpiller havde brug for mindre mængder koksstøv end ved produktion af sintret malm, og at jernskrot i forbindelse med sidstnævnte produktion blev genanvendt direkte som indgangsmaterialer, mens produktion af jernmalmpiller gjorde det nødvendigt at finde en anden løsning i denne henseende.

55 I dommens præmis 97 fremhævede Retten nogle andre forskelle mellem de pågældende produkter for så vidt angår deres respektive sammensætning og egenskaber samt deres produktionsproces.

56 I dommens præmis 98 tilføjede Retten, at eftersom drivhusgasintensiteten ved fremstilling af sintret malm var ca. seks til syv gange højere end ved fremstilling af jernmalmpiller, risikerede medtagelsen af nye kategorier af anlæg i benchmarket for sintret malm at medføre en betydelig ubalance mellem de anlæg, der var omfattet af dette benchmark.

57 I den appellerede doms præmis 99 konkluderede Retten, at disse forskelle var tilstrækkelige til, at Kommissionen i medfør af sin vide skønsbeføjelse med rette kunne fastslå, at der ikke var en direkte substituerbarhed mellem jernmalmpiller og sintret malm for så vidt angår fastlæggelsen af de anlæg, der var omfattet af benchmarket for sintret malm.

58 Det skal i denne henseende bemærkes, at Kommissionen, som Domstolen allerede har fastslået i præmis 31 og 37 i dom af 26. juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), og som Retten selv bemærkede i den appellerede doms præmis 13-15, råder over en vid skønsbeføjelse ved fastlæggelsen af benchmarks i de enkelte sektorer eller delsektorer i henhold til artikel 10a, stk. 2, i direktiv 2003/87. I forbindelse hermed skal Kommissionen nemlig foretage såvel valg som vurderinger af kompliceret økonomisk eller teknisk art. Kun en åbenbart uegnet foranstaltning, der er vedtaget på dette område, kan berøre en sådan foranstaltnings lovlighed.

59 I den pågældende dom undersøgte Domstolen gyldigheden af afgørelse 2011/278, der blev vedtaget på grundlag af direktiv 2003/87, ligesom den omtvistede afgørelse, om fastsættelse af benchmarks for de produkter, der nu er opført i bilag I til delegeret forordning 2019/331.

60 Som anført i 13. betragtning til den omtvistede afgørelse er benchmarket for sintret malm fastsat i punkt 1 i bilag I til delegeret forordning 2019/331, idet definitionen af produkter samt definitionen af processer og emissioner, der er omfattet af dette produktbenchmark, er skræddersyet til sintringsproduktion og ikke omfatter jernmalmpiller. Desuden præciseres det i den nævnte betragtning, at der i medfør af artikel 10a, stk. 2, i direktiv 2003/87, som ikke indeholder bestemmelser om en tilpasning af fortolkningen af benchmarkdefinitionerne, kræves en ajourføring af benchmarkværdierne for fase 4.

61 Det fremgik af fjerde betragtning til afgørelse 2011/278, at såfremt et produkt kunne substitueres direkte med et andet produkt, burde begge være omfattet af det samme produktbenchmark og den tilknyttede produktdefinition.

62 Det er i denne sammenhæng, at Domstolen i præmis 40 i dom af 26. juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), undersøgte spørgsmålet om, hvorvidt de i denne sag omhandlede produkter var direkte substituerbare, under henvisning til deres karakteristika og deres sammensætning.

63 Under disse omstændigheder må det konstateres, at Retten ikke begik en retlig fejl, da den i den appellerede doms præmis 94-98 tog hensyn til sintret malms og jernmalmpillers respektive karakteristika og sammensætning med henblik på at efterprøve, om disse produkter var direkte substituerbare.

64 Retten fastslog således med rette i den appellerede doms præmis 99 i det væsentlige, at Kommissionen, henset til den vide skønsbeføjelse, som institutionen råder over, ved den omtvistede afgørelse lovligt kunne beslutte ikke at anvende benchmarket for sintret malm på de jernmalmpiller, der blev fremstillet på de omhandlede anlæg, under hensyntagen til den manglende direkte substitution mellem disse produkter på grund af deres forskellige karakteristika og sammensætninger.

65 Den undersøgelse, der er nødvendig for at træffe en sådan afgørelse, og som indebærer en vurdering af det omhandlede produkts karakteristika, sammensætning og fremstilling, er nemlig en kompleks teknisk vurdering, hvortil Kommissionen har en vid skønsbeføjelse (jf. analogt dom af 26.7.2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, C-80/16, EU:C:2017:588, præmis 44).

66 Denne konklusion afkræftes ikke af appellantens argument om, at Domstolen i præmis 42 i dom af 26. juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), fastslog, at Kommissionen med rette kunne betragte pellets og sintret malm, der var omhandlet i den sag, som gav anledning til den pågældende dom, som substituerbare produkter.

67 Som Retten i det væsentlige bemærkede i den appellerede doms præmis 106-112, blev denne konstatering nemlig foretaget af Domstolen i den særlige sammenhæng i den nævnte sag, hvor der, som det fremgår af præmis 42, 44-46 og 48 i dom af 26. juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), var tale om et integreret stålværk, der både omfattede en produktionsenhed for pellets og en produktionsenhed for sintret malm, som var forbundne med henblik på at producere en blanding, der blev tilføjet direkte i højovnene, idet denne blanding i kraft af sine egenskaber kunne benyttes som en direkte substitut for sintret malm i disse højovne.

68 Ud fra de sagsakter, som Domstolen råder over, er nærværende sag imidlertid ikke kendetegnet ved en specifik sammenhæng, der er helt analog med den, som forelå i den sag, der gav anledning til dom af 26. juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588).

69 Hvad angår det i denne doms præmis 35 nævnte argument fra appellanten, hvorved denne i det væsentlige har gjort gældende, at Retten ikke tog hensyn til formålet med artikel 10a i direktiv 2003/87, nemlig reduktion af drivhusgasemissioner under hensyntagen til de mest effektive teknikker, må det konstateres, at Retten i den appellerede doms præmis 68 bemærkede, at et af formålene med direktiv 2003/87 ganske vist, som det fremgår af bl.a. direktivets artikel 10a, stk. 1, andet afsnit, er at tilskynde til reduktion af drivhusgasemissioner ved at prioritere lavemissionsteknologier i forhold til teknologier, der er mindre effektive på det punkt, således at de foranstaltninger, der træffes med henblik på fastsættelse af ex ante-benchmarks, skal tage sigte på at tilskynde til anvendelse af de mest effektive teknikker til reduktion af emissioner.

70 Som Retten med rette anførte i den appellerede doms præmis 99, og som det fremgår af undersøgelsen af det første anbringendes andet led, forfølger direktiv 2003/87 imidlertid forskellige formål, eftersom reduktionen af drivhusgasemissioner ifølge direktivets artikel 1 skal gennemføres »på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde«. Som Retten fremhævede i dommens præmis 69, skal dette mål om reduktion af drivhusgasemissioner således i overensstemmelse med direktivets artikel 10a, stk. 1, andet afsnit, nås »så vidt muligt«, hvilket betyder, at en teknik eller en aktivitet, der er mindre effektiv med hensyn til reduktion af drivhusgasemissioner, ved en samlet vurdering kan have sine fordele med hensyn til økonomisk effektivitet.

71 I denne henseende fastslog Retten i den appellerede doms præmis 96 inden for rammerne af den bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som det alene tilkommer Retten at foretage, at jernskrot fra fremstillingen af sintret malm blev genanvendt direkte som indgangsmaterialer, mens dette ikke er tilfældet i forbindelse med fremstillingen af jernmalmpiller.

72 Endvidere anførte Retten i den appellerede doms præmis 98 inden for rammerne af den bedømmelse af de faktiske omstændigheder, som det alene tilkommer Retten at foretage, at eftersom drivhusgasintensiteten ved fremstilling af sintret malm var ca. seks til syv gange højere end ved fremstilling af jernmalmpiller, risikerede medtagelsen af nye kategorier af anlæg i benchmarket for sintret malm at medføre en betydelig ubalance mellem de anlæg, der var omfattet af dette benchmark.

73 Risikoen for en sådan betydelig ubalance skal navnlig forstås i lyset af 24. betragtning til direktiv 2009/29, hvori det understreges, at Unionen har truffet foranstaltningerne dels for at undgå større drivhusgasemissioner i tredjelande, hvor der ikke er begrænsninger for drivhusgasemissioner svarende til dem, der gælder i Unionen (»kulstoflækage«), dels for ikke at pålægge visse energiintensive sektorer og delsektorer i Unionen, der er udsat for international konkurrence, et økonomisk pres. Dette kan efter EU-lovgivers opfattelse underminere integriteten af og fordelene ved Unionens miljøforanstaltninger. For at løse de nævnte problemer med kulstoflækage besluttede EU-lovgiver at tildele 100% gratiskvoter til sektorer eller delsektorer, som opfylder de relevante kriterier.

74 Det er ubestridt, at Kommissionen således har anerkendt såvel jernminedrift som fremstilling af råjern og råstål samt jernlegeringer som sektorer, hvor der som omhandlet i artikel 10b, stk. 1, i direktiv 2003/87 er risiko for kulstoflækage.

75 Det er i denne sammenhæng, at Kommissionen vedtog den omtvistede afgørelse, hvori det i 13. betragtning anføres, at benchmarket for sintret malm er fastsat i bilag I til delegeret forordning 2019/331, og at definitionen af produkter samt definitionen af processer og emissioner, der er omfattet af dette produktbenchmark, er skræddersyet til sintringsproduktion og ikke omfatter jernmalmpiller.

76 For så vidt som produktionen af jernmalmpiller som anerkendt af appellanten i appelskriftet genererer færre drivhusgasemissioner end produktionen af sintret malm, modtager producenterne af disse piller nemlig en tilsvarende mindre mængde gratiskvoter i henhold til de benchmarks for varme og brændsel, der er omhandlet i nævnte 13. betragtning. Som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 108 i forslaget til afgørelse, følger det heraf, at hvis produktionen af jernmalmpiller var omfattet af benchmarket for sintret malm, ville værdien af dette benchmark være lavere, således at produktionen af sintret malm kun ville få en brøkdel af de fornødne kvoter til denne produktion.

77 Som generaladvokaten i det væsentlige har fremhævet i punkt 107 i forslaget til afgørelse, svarer tildelingen af gratiskvoter til produktionen af jernmalmpiller på den ene side og sintret malm på den anden side imidlertid til EU-lovgivers valg på miljøbeskyttelsesområdet for så vidt angår bekæmpelse af »kulstoflækage«, jf. denne doms præmis 73, med henblik på at sikre, at hverken producenter af jernmalmpiller eller producenter af sintret malm skal købe kvoter, når de anvender de mest effektive metoder, og at de ikke indstiller deres produktion på grund af udgifterne til kvoter eller flytter den ud af Unionen til andre lande.

78 Henset til disse betragtninger fandt Retten med rette i den appellerede doms præmis 99, at Kommissionen var berettiget til inden for rammerne af sin vide skønsbeføjelse og under hensyntagen til de forskellige formål, der forfølges med direktiv 2003/87, at antage, at en delinstallation til produktion af jernmalmpiller ikke kunne være omfattet af benchmarket for sintret malm.

79 Af disse grunde kan appellantens argumenter om ligebehandling af de økonomiske aktører på det indre marked og om opretholdelse af lige konkurrencevilkår heller ikke rejse tvivl om Rettens vurdering i den appellerede doms præmis 98.

80 Under disse omstændigheder skal det første anbringendes første led forkastes.

81 Det første anbringende skal dermed forkastes i det hele.

Det andet anbringende

Parternes argumenter

82 Med det andet anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 93-99 ved at erstatte begrundelsen vedrørende Kommissionens vurdering af substituerbarheden i den omtvistede afgørelse med sin egen begrundelse angående denne vurdering.

83 Appellanten har først gjort gældende, at de grunde, der er nævnt i den appellerede doms præmis 93-99, ikke fremgår af ordlyden af den omtvistede afgørelse. De eneste grunde, der er anført til støtte for denne afgørelse, er, at benchmarket er tilpasset til fremstilling af sintret malm, og at artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 ikke indeholder bestemmelser om en tilpasning af fortolkningen af benchmarkdefinitionerne.

84 Appellanten har dernæst anført, at selv om korrespondancen mellem Kommissionen og Kongeriget Sverige måtte anses for at være en del af begrundelsen for den omtvistede afgørelse, nævner denne korrespondance ikke en række karakteristika, som Retten alligevel tog hensyn til, nemlig jernmalmens oprindelse, berigelsen, jernindholdet og en sondring mellem hæmatit og magnetit, den mindre mængde koksstøv, der er nødvendig for fremstillingen af jernmalmpiller, og den omstændighed, at medtagelsen af produktionsanlæggene for disse piller i benchmarket for jernmalm risikerede at medføre en betydelig ubalance mellem de anlæg, der var omfattet af dette benchmark.

85 Endelig har appellanten under henvisning til dom af 6. oktober 2021, Sigma Alimentos Exterior mod Kommissionen (C-50/19 P, EU:C:2021:792), hævdet, at Retten selvstændigt i forhold til den omtvistede afgørelse og på grundlag af sin egen fortolkning udarbejdede en begrundelse for den omtvistede afgørelse ex post facto på grundlag af specifikke forhold, der var blevet påberåbt for første gang i forbindelse med sagen ved Retten. Retten begik en retlig fejl ved at erstatte begrundelsen i den omtvistede afgørelse med sin egen.

86 Kommissionen har gjort gældende, at det andet anbringende bør forkastes.

Domstolens bemærkninger

87 I den appellerede doms præmis 93-99, som det andet appelanbringende sigter mod, undersøgte Retten appellantens argument fremsat inden for rammerne af det første anbringende i stævningen i første instans om Kommissionens angivelige tilsidesættelse af bilag I til delegeret forordning 2019/331 og af artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 vedrørende den direkte substituerbarhed mellem de omhandlede produkter.

88 Forud for denne undersøgelse blev det for det første i den appellerede doms præmis 89 fastslået, at det ikke fremgik af den omtvistede afgørelse, at Kommissionen havde foretaget en detaljeret analyse af den direkte substituerbarhed mellem de to produkter. For det andet henviste Retten i den appellerede doms præmis 90 inden for rammerne af den bedømmelse af de faktiske omstændigheder og beviserne, som det alene tilkommer Retten at foretage, til korrespondancen mellem Kongeriget Sverige og Kommissionen, i forlængelse af hvilken Kommissionen klart tilkendegav over for de svenske myndigheder, at jernmalmpiller ikke var direkte substituerbare med sintret malm.

89 I den appellerede doms præmis 91 bemærkede Retten, at det var i denne sammenhæng, at de forskellige argumenter, som parterne havde fremført for eller imod en direkte substituerbarhed mellem jernmalmpiller og sintret malm, skulle vurderes.

90 Det skal i denne henseende fastslås, at appellanten ganske vist inden for rammerne af det første anbringende i stævningen i første instans gjorde gældende, at begrundelsen for ikke at medtage produktionen af jernmalmpiller i benchmarket for sintret malm, der fremgår af 13. betragtning til den omtvistede afgørelse, ikke var »overbevisende«.

91 Den argumentation, der blev fremført til støtte for dette første anbringende, drejede sig imidlertid ikke om, at Kommissionen havde tilsidesat sin begrundelsespligt i henhold til artikel 296, stk. 2, TEUF, men om den omtvistede afgørelses manglende overensstemmelse med bilag I til delegeret forordning 2019/331 og artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87, henset til Kommissionens valg om at afvise at medtage produktionen af jernmalmpiller i benchmarket for sintret malm.

92 Argumentet om, at Kommissionen havde tilsidesat sin begrundelsespligt, blev i virkeligheden fremført inden for rammerne af det femte anbringende i stævningen i første instans, som Retten undersøgte i den appellerede doms præmis 149-160. Disse præmisser er imidlertid omfattet af det femte appelanbringende.

93 Appellanten kan dermed ikke med sin argumentation inden for rammerne af det andet appelanbringende om, at Retten begik en retlig fejl ved sin undersøgelse af Kommissionens begrundelsespligt, anfægte argumentationen i den appellerede dom vedrørende spørgsmålet, om der var grundlag for den omtvistede afgørelse.

94 Det andet anbringende skal derfor forkastes.

Det tredje anbringende

Parternes argumenter

95 Med det tredje anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl i den appellerede doms præmis 116 og 117, idet den gengav beviser urigtigt, nemlig den sagkyndige udtalelse fra S. Kallo, teknik- og metallurgidirektør for jern- og stålselskabet SSAB Europe, som var ansvarlig for SSAB's produktion i Sverige og Finland (herefter »udtalelsen fra Kallo«).

96 Appellanten har herved præciseret, at de beviser, som Retten omtalte i de nævnte præmisser i den appellerede dom, ikke er tilstrækkelige til at begrunde Rettens konklusion i dommens præmis 99 om den manglende direkte substituerbarhed mellem jernmalmpiller og sintret malm.

97 Appellanten har til støtte for sit anbringende fremlagt to tabeller, der i den ene kolonne viser de præmisser i den appellerede dom, hvor Retten støttede sig på den pågældende sagkyndige udtalelse, og hvor den i den forbindelse efter appellantens opfattelse gengav bemærkningerne i udtalelsen urigtigt, og heroverfor i den anden kolonne de tilsvarende afsnit i udtalelsen fra Kallo som fremlagt for Retten.

98 Appellanten har således for det første anført, at Retten i den appellerede doms præmis 117 udlagde punkt 15 og 19 i udtalelsen fra Kallo forkert, for så vidt som den i denne præmis i den appellerede dom bl.a. fandt, at det fremgik af udtalelsen, at omstilling af et anlæg fra sintret jernmalm til jernmalmpiller med forskellige andele krævede forsøg og tilpasninger. Ifølge appellanten fremgik det imidlertid af udtalelsen fra Kallo, at det var let at ændre de anvendte andele af de to produkter.

99 For det andet fandt Retten i den appellerede doms præmis 116, at omstilling fra sintret jernmalm til jernmalmpiller ikke bare kan ske »ved at trykke på en knap«, selv om det udtrykkeligt anføres i udtalelsen fra Kallo, at »tilførslen af råstoffer bliver beregnet og ændret automatisk«.

100 For det tredje har appellanten anført, at Retten i præmis 116 ligeledes fandt, at »der kræves betydelige justeringer for at muliggøre en omstilling fra et råstof til et andet«. Denne betragtning er ligeledes uforenelig med udtalelsen fra Kallo, hvori det hedder, at »eftersom sinteren bliver produceret på stålværket, kan sådanne tilpasninger foretages inden for meget kort tid«.

101 Kommissionen har gjort gældende, at det tredje anbringende bør forkastes.

Domstolens bemærkninger

102 I den appellerede doms præmis 100-118 undersøgte Retten, om Kommissionen havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at udelukke, at produktionen af jernmalmpiller kunne være omfattet af benchmarket for sintret malm, og dermed ved ikke at anerkende, at sådanne piller er substituerbare med sintret malm, i modsætning til den løsning, som Domstolen nåede frem til i præmis 42 i dom af 26. juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), med hensyn til det integrerede stålværk, som var omhandlet i den sag, der gav anledning til nævnte dom.

103 I den appellerede doms præmis 114 fastslog Retten, at der ikke forelå et sådant åbenbart urigtigt skøn, idet den på den ene side støttede sig på konklusionen i dommens præmis 99, som appellanten har anfægtet inden for rammerne af det første appelanbringende uden at få medhold heri.

104 På den anden side fastslog Retten for det første i den appellerede doms præmis 115, at de eksempler på eksklusiv anvendelse af jernmalmpiller til at opvarme højovnene, som appellanten havde nævnt, viste, at der var tale om alternative løsninger eller afprøvede løsninger, der i øvrigt var forholdsvis gamle.

105 Appellanten har ikke anfægtet denne konstatering i forbindelse med nærværende appel.

106 For det andet henviste Retten i den appellerede doms præmis 116 og 117 til en rapport fra konsulentfirmaet CRU og til udtalelsen fra Kallo til støtte for sin konklusion om, at Kommissionen ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved ikke at finde, at jernmalmpiller i det foreliggende tilfælde kan anses for at være substituerbare med sintret malm.

107 Det skal i denne forbindelse på den ene side fastslås, at Retten på grundlag af den undersøgelse af substituerbarheden mellem de nævnte produkter, som Retten foretog i den appellerede doms præmis 94-99, og som er blevet anfægtet med det første appelanbringende, der ikke blev taget til følge, og henset til konstateringen i den appellerede doms præmis 115, der, som det fremgår af nærværende doms præmis 105, ikke er blevet anfægtet under nærværende appel, med rette kunne finde, at Kommissionen ikke havde anlagt et åbenbart urigtigt skøn ved at vedtage den omtvistede afgørelse.

108 På den anden side skal det under alle omstændigheder, for så vidt som det hævdes, at Retten har gengivet beviserne urigtigt i den appellerede doms præmis 116 og 117, bemærkes, at det fremgår af fast retspraksis, at bedømmelsen af de faktiske omstændigheder ikke er et retsspørgsmål, der som sådan kan efterprøves af Domstolen, medmindre beviserne er blevet gengivet urigtigt. En sådan urigtig gengivelse af beviserne foreligger, hvis det uden fremlæggelse af nye beviser fremgår åbenbart, at bedømmelsen af de foreliggende beviser er urigtig eller åbenbart i strid med deres ordlyd. Denne urigtige gengivelse skal imidlertid fremgå på åbenbar vis af sagsakterne, uden at

det er fornødent at foretage en fornyet bedømmelse af de faktiske omstændigheder og beviserne (dom af 27.4.2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro m.fl. mod Kommissionen, C-549/21 P, EU:C:2023:340, præmis 73 og den deri nævnte retspraksis).

109 I det foreliggende tilfælde fremgår det af punkt 15 i udtalelsen fra Kallo, der er vedlagt som bilag til stævningen i første instans, at det ganske vist er let at ændre andelene af henholdsvis jernmalmpiller og sintret malm til opvarmning af højovnene, og at dette gøres ofte på de fleste stålværker. Det præciseres imidlertid i udtalelsens punkt 22, at hvis ændringerne i denne henseende er væsentlige eller vedrører et råstof, der aldrig har været anvendt i det pågældende anlæg, foretages der normalt forsøg forud for ændringerne for at vurdere deres indvirkning på processen, produktiviteten og de samlede omkostninger. Det fremgår desuden af udtalelsens punkt 25, at det for at muliggøre en bæredygtig ændring af anlægget med henblik på udelukkende at tilføre jernmalmpiller kan være nødvendigt at ajourføre den interne logistik for at tilpasse sig en ny råstofstrøm med det formål at optimere processerne på det pågældende anlæg i endnu højere grad.

110 Den omtvistede afgørelse vedrører imidlertid Kommissionens afvisning af at medtage jernmalmpiller i benchmarket for sintret malm for så vidt angår de omhandlede anlæg og ikke det specifikke tilfælde med et integreret stålværk som omhandlet i præmis 42 i dom af 26. juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588).

111 Under disse omstændigheder gengav Retten ikke udtalelsen fra Kallo urigtigt, da den i den appellerede doms præmis 117 i det væsentlige fastslog, at det fremgik af udtalelsen, at selv om det heri konkluderes, at jernmalmpiller er direkte substitutter for sintret malm, kræver en omstilling fra sintret malm til jernmalmpiller med forskellige andele forsøg og tilpasninger samt forberedende arbejde, herunder en tilpasning af den interne logistik til en ny råstofstrøm.

112 Det tredje anbringende skal derfor forkastes.

Det fjerde anbringende

Parternes argumenter

113 Med det fjerde anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 148 at fastslå, at Kommissionen i modsætning til, hvad appellanten havde anført til støtte for det fjerde anbringende i stævningen i første instans, havde overholdt sin forpligtelse til omhyggeligt og upartisk at undersøge alle relevante forhold i den konkrete sag.

114 Appellanten har påpeget, at Kommissionen ikke foretog en sådan præcis og upartisk undersøgelse, inden den vedtog den omtvistede afgørelse. Retten fastslog nemlig i den appellerede doms præmis 89, at det ikke fremgik af denne afgørelse, at Kommissionen havde foretaget en detaljeret analyse af den direkte substituerbarhed mellem de to omhandlede produkter. Det ville navnlig have være nødvendigt at høre en ekspert i metallurgi i forbindelse med vurderingen af letheden eller den relative vanskelighed ved at kontrollere basisindholdet af chargen i højovnen i forbindelse med ændringen af inputtet.

115 Kommissionen har gjort gældende, at anbringendet bør forkastes.

Domstolens bemærkninger

116 I forbindelse med undersøgelsen af det første anbringende, der blev fremsat i første instans, fastslog Retten i den appellerede doms præmis 89, at det faktisk ikke fremgik af den omtvistede afgørelse, at Kommissionen havde foretaget en detaljeret analyse af den direkte substituerbarhed mellem de to produkter, idet institutionen havde begrænset sig til at undersøge ordlyden af benchmarket for sintret malm og erindre om, at det ikke blev krævet, at den foretog en »tilpasning af fortolkningen af benchmarkdefinitionerne«.

117 I den appellerede doms præmis 90 henviste Retten imidlertid til korrespondancen mellem Kommissionen og Kongeriget Sverige, som inden vedtagelsen af den omtvistede afgørelse havde forelagt Kommissionen nogle forslag, der tog hensyn til interesserne hos driftslederne af de omhandlede anlæg, og således var dybt involveret i den procedure, der endte med vedtagelsen af den pågældende afgørelse. I denne korrespondance havde Kommissionen klart meddelt de svenske myndigheder, at den var af den opfattelse, at jernmalmpiller ikke var direkte substituerbare med sintret malm, navnlig på grund af Domstolens dom af 26. juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588).

118 Henset til indholdet af den pågældende korrespondance kunne Retten i den appellerede doms præmis 147 med rette konkludere, at Kommissionen ikke kunne anses for at have tilsidesat sin forpligtelse til omhyggeligt og upartisk at undersøge sådanne argumenter under den administrative procedure.

119 Under disse omstændigheder må det konstateres, at Retten ikke begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 148 at fastslå, at det fjerde anbringende i stævningen i første instans skulle forkastes.

120 Det fjerde anbringende skal derfor forkastes.

Det femte anbringende

Parternes argumenter

121 Med det femte anbringende har appellanten gjort gældende, at Retten begik en retlig fejl ved i den appellerede doms præmis 160 at fastslå, at Kommissionen havde opfyldt sin begrundelsespligt.

122 Appellanten har anført, at den omtvistede afgørelse under hensyntagen til den tekniske kompleksitet af vurderingen af substituerbarheden burde have indeholdt en tilstrækkelig redegørelse for de videnskabelige grunde til dens konklusion. Appellanten har herved gjort gældende, at Kommissionen havde pligt til i den omtvistede afgørelse ikke blot at forklare, hvorfor jernmalmpiller og sintret malm var eller ikke var substituerbare, men også hvorfor den fandt, at det ikke var tilfældet her.

123 Appellanten har i denne forbindelse henvist til Rettens dom af 2. juli 1992, Dansk Pelsdyravlerforening mod Kommissionen (T-61/89, EU:T:1992:79, præmis 131), og af 14. maj 1998, Stora Kopparbergs Bergslags mod Kommissionen (T-354/94, EU:T:1998:104, præmis 126), samt Domstolens dom af 26. november 1981, Michel mod Parlamentet (195/80, EU:C:1981:284, præmis 22), og af 16. november 2000, Stora Kopparbergs Bergslags mod Kommissionen (C-286/98 P, EU:C:2000:630), og anført, at begrundelsen for en afgørelse fra

Kommissionen i overensstemmelse med denne retspraksis skal findes i selve afgørelsens tekst, idet efterfølgende forklaringer fra Kommissionen ikke kan tillægges betydning, medmindre der foreligger særlige omstændigheder.

124 De grunde, som Retten nævnte i den appellerede doms præmis 157-159, kan ikke anses for at være »særlige omstændigheder« som omhandlet i den nævnte retspraksis.

125 Appellanten har i øvrigt bestridt, at de skrivelser, som Kommissionen sendte til Kongeriget Sverige, kan anses for at være relevante med henblik på den anfægtede afgørelse, og hævdet, at de, selv hvis de var relevante, ikke udgør en tilstrækkelig redegørelse for de videnskabelige grunde, der kan begrunde konklusionen om, at de to omhandlede produkter ikke er substituerbare.

126 Kommissionen har gjort gældende, at det femte anbringende bør forkastes.

Domstolens bemærkninger

127 I den appellerede doms præmis 154 bemærkede Retten indledningsvis med rette, at det af den begrundelse, der kræves efter artikel 296 TEUF, klart og utvetydigt skal fremgå, hvilke betragtninger den institution, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, for at de kan forsvare deres rettigheder, og således at Unionens retsinstanser kan udøve deres kontrol.

128 I dommens præmis 155 tilføjede Retten dernæst med rette, at det ikke kræves, at en sådan begrundelse angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen til en afgørelse opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til afgørelsens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område.

129 Endelig fremhævede Retten i den appellerede doms præmis 156 uden at begå en retlig fejl, at overholdelsen af begrundelsespligten i henhold til artikel 296 TEUF for så vidt angår en afgørelse om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende midlertidig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 så meget desto mere er af grundlæggende betydning, som udøvelsen af Kommissionens skønsbeføjelse i henhold til sidstnævnte bestemmelse i denne sammenhæng indebærer komplekse økonomiske og økologiske vurderinger, og Unionens retsinstansers domstolskontrol af disse vurderinger er begrænset.

130 På grundlag af disse principper fandt Retten i den appellerede doms præmis 157-159, at appellanten i det foreliggende tilfælde ikke med rette kunne hævde, at selskabet ikke havde været i stand til at forstå grundene til, at Kommissionen havde vurderet, at benchmarket for sintret malm var skræddersyet til produktion af sintret malm, og at det ikke, som Kongeriget Sverige ønskede, kunne omfatte produktion af jernmalmpiller.

131 Retten bemærkede herved for det første i den appellerede doms præmis 158, at det fremgik af de sagsakter, som den rådede over, at appellanten havde været i stand til at anfægte, at der var grundlag for den omtvistede afgørelse for så vidt angår selskabet, hvad enten det gælder ordlyden af benchmarket for sintret malm, den indvirkning, som de forskellige formål med den gældende lovgivning kunne have på fortolkningen heraf, eller den omstændighed, at Kommissionen i det foreliggende tilfælde implicit, men nødvendigvis havde fundet, at det ikke var hensigtsmæssigt at

vælge den samme løsning for de omhandlede anlæg som den, den tidligere havde valgt med hensyn til et anlæg tilhørende Tata Steel (tidligere Corus) beliggende i IJmuiden (Nederlandene), der var en del af et integreret stålværk.

132 For det andet fremhævede Retten i den appellerede doms præmis 159, at det fremgik af stævningen i første instans og navnlig af indholdet af de forskellige anbringender, der var fremsat til støtte herfor, at appellanten ligeledes havde et godt kendskab til den korrespondance, der havde været mellem Kongeriget Sverige og Kommissionen under den procedure, der førte til vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, og som indgik i sammenhængen.

133 Som Retten med rette fastslog i den appellerede doms præmis 155, kræves det herved i henhold til fast retspraksis ikke, at begrundelsen for en retsakt fra en EU-institution angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold, da spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen for en sådan retsakt opfylder kravene efter artikel 296 TEUF, ikke blot skal vurderes i forhold til retsaktens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (jf. i denne retning dom af 12.9.2017, Anagnostakis mod Kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, præmis 29, af 20.1.2022, Rumænien mod Kommissionen, C-899/19 P, EU:C:2022:41, præmis 68, og af 23.1.2025, Neos mod Ryanair og Kommissionen, C-490/23 P, EU:C:2025:32, præmis 34).

134 I det foreliggende tilfælde præciseres det i 13. betragtning til den omtvistede afgørelse, at Kongeriget Sverige faktisk havde foreslået, at der med henblik på fremstilling af jernmalmpiller blev anvendt en benchmarket delinstallation til malmsintring, mens der i fase 3 blev anvendt benchmarks for varme og brændsel. I samme betragtning mindede Kommissionen imidlertid for det første om, at benchmarket for sintret malm var fastsat i bilag I til delegeret forordning 2019/331, for det andet, at definitionen af produkter samt definitionen af processer og emissioner, der var omfattet af dette produktbenchmark, var skræddersyet til sintringsproduktion og ikke omfattede produktion af jernmalmpiller, og for det tredje, at der i medfør af artikel 10a, stk. 2, i direktiv 2003/87, som ikke indeholdt bestemmelser om en tilpasning af fortolkningen af benchmarkdefinitionerne, krævedes en ajourføring af benchmarkværdierne for fase 4.

135 Det må i denne forbindelse på den ene side konstateres, at appellanten med sin appel alene har anfægtet afgørelsen om, at produktion af jernmalmpiller ikke er omfattet af benchmarket for sintret malm.

136 På den anden side giver den retlige sammenhæng, som den omtvistede afgørelse blev vedtaget i, og som er nævnt i 13. betragtning til afgørelsen og omhandlet i denne doms præmis 73-77, sammenholdt med forklaringerne i den pågældende betragtning, tilstrækkeligt grundlag for at forstå grundene til, at Kommissionen besluttede, at produktion af jernmalmpiller ikke var omfattet af benchmarket for sintret malm.

137 Ud over den omstændighed, at Kongeriget Sverige, som havde forelagt Kommissionen nogle forslag, der tog hensyn til interesserne hos driftslederne af de omhandlede anlæg, var dybt involveret i den procedure, der endte med vedtagelsen af den omtvistede afgørelse, må det i øvrigt konstateres, at appellanten i lyset af sine skriftlige indlæg for Retten var i stand til effektivt at anfægte, at der var grundlag for afgørelsen (jf. analogt dom af 10.9.2024, Kommissionen mod Irland m.fl., C-465/20 P, EU:C:2024:724, præmis 393).

138 Henset til disse betragtninger skal det fastslås, at begrundelsen for den omtvistede afgørelse opfylder kravene i artikel 296 TEUF, og at Retten ikke begik en retlig fejl ved at forkaste det femte anbringende i stævningen i første instans om, at Kommissionen havde tilsidesat sin begrundelsespligt.

139 Det femte anbringende skal derfor forkastes.

140 Da alle af de af appellanten fremførte anbringender er blevet forkastet, skal appellen forkastes i sin helhed.

Sagsomkostninger

141 I henhold til artikel 138, stk. 1, i Domstolens procesreglement, der i medfør af samme reglements artikel 184, stk. 1, finder tilsvarende anvendelse i appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagsomkostningerne, hvis der er nedlagt påstand herom.

142 Da Kommissionen har nedlagt påstand om, at appellanten tilpligtes at betale sagsomkostningerne, og da appellanten har tabt sagen, bør det pålægges denne at bære sine egne omkostninger og betale Kommissionens omkostninger.

143 I henhold til procesreglementets artikel 184, stk. 4, kan Domstolen bestemme, at en intervenient i første instans, som ikke selv har iværksat appel, skal bære sine egne omkostninger, når den pågældende har deltaget i den skriftlige eller den mundtlige del af retsforhandlingerne i appelsagen. I den foreliggende sag bestemmes det, at Kongeriget Sverige, som har deltaget i den skriftlige del af retsforhandlingerne for Domstolen, skal bære sine egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Femte Afdeling):

1) **Appellen forkastes.**

2) **Luossavaara-Kiirunavaara AB bærer sine egne omkostninger og betaler de af Europa-Kommissionen afholdte omkostninger.**

3) **Kongeriget Sverige bærer sine egne omkostninger.**

Underskrifter