Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 22 maj 2025*

”Överklagande – Miljö – Direktiv 2003/87/EG – System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen – Gratis tilldelning av utsläppsrätter – Artikel 10a.1 – Begreppet ersättningsmöjligheter – Nationella genomförandeåtgärder – Artikel 11.1 – Förteckning som medlemsstaterna överlämnar till kommissionen över anläggningar som omfattas av direktiv 2003/87 – Beslut (EU) 2021/355 – Den berörda medlemsstatens förslag om att riktmärket för sintrad järnmalm ska omfatta en delanläggning som producerar järnmalmspellets – Avslagsbeslut – Kommissionens fastställande av riktmärken – Allmänt mål att främja minskningen av utsläpp av växthusgaser – Skyldighet att uppnå ett visst resultat föreligger inte – Artikel 296 FEUF – Motiveringsskyldighet för beslut av Europeiska unionens institutioner”

I mål C-621/23 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 6 oktober 2023,

Luossavaara-Kiirunavaara AB, Luleå (Sverige), företrädd av advokaterna A. Bryngelsson, A. Johansson och F. Sjövall,

klagande,

i vilket de andra parterna är:

Europeiska kommissionen, företrädd av B. De Meester och G. Wils, båda i egenskap av ombud,

svarande i första instans,

Konungariket Sverige, företrätt av C. Meyer-Seitz och R. Shahsavan Eriksson, båda i egenskap av ombud,

intervenient i första instans,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden M.L. Arastey Sahún (referent), samt domarna D. Gratsias, E. Regan, J. Passer och B. Smulders,

* Rättegångsspråk: engelska.

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

och efter att den 14 november 2024 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Luossavaara-Kiirunavaara AB (nedan kallat LKAB) har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska unionens tribunal den 26 juli 2023, Luossavaara-Kiirunavaara/kommissionen (T-244/21, EU:T:2023:428) (nedan kallad den överklagade domen). Genom denna dom ogillade tribunalen LKAB:s talan om ogiltigförklaring av artikel 1.3 i kommissionens beslut (EU) 2021/355 av den 25 februari 2021 om nationella genomförandeåtgärder för gratis tilldelning under en övergångsperiod av utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med artikel 11.3 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 68, 2021, s. 221) (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

Direktiv 2003/87/EG

2 I artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/410 av den 14 mars 2018 (EUT L 76, 2018, s. 3) (nedan kallat direktiv 2003/87), föreskrivs följande:

”Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen (nedan kallat … [utsläppshandelssystemet]), vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.

…”

3 I artikel 2 i direktiv 2003/87, med rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”1. Detta direktiv skall tillämpas på utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I och för de växthusgaser som anges i bilaga II.

2. Detta direktiv skall tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av kraven enligt [rådets direktiv 96/61/EG av den 24 september 1996 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EGT L 257, 1996, s. 26)].

…”

4 I artikel 10a.1 i direktiv 2003/87, som har rubriken ”Gemenskapstäckande övergångsbestämmelser för gratis tilldelning”, föreskrivs följande i punkt 1:

”[Europeiska k]ommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter i enlighet med artikel 23 för att komplettera detta direktiv avseende unionstäckande och fullt harmoniserade bestämmelser för tilldelning av utsläppsrätter som avses i punkterna 4, 5, 7 och 19 i den här artikeln.

Genom de åtgärder som avses i första stycket ska det i möjligaste mån fastställas unionstäckande förhandsriktmärken för att garantera att tilldelningen sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik genom att beakta de mest effektiva teknikerna, ersättningsmöjligheter, alternativa produktionsprocesser, högeffektiv kraftvärme, effektiv energiåtervinning från restgaser, användande av biomassa samt avskiljning och lagring av CO_2, om sådana möjligheter finns, och åtgärderna ska inte ge incitament till att öka utsläppen. Gratis tilldelning ska inte förekomma för någon typ av elproduktion, utom i de fall som omfattas av artikel 10c och för el som produceras från restgaser.

För varje sektor och delsektor ska riktmärket i princip beräknas för produkter snarare än för insatsvaror för att maximera minskningarna av växthusgasutsläppen och energieffektiviseringarna i varje produktionsprocess i den berörda sektorn eller delsektorn.

När kommissionen fastställer principerna för förhandsriktmärken i enskilda sektorer och delsektorer ska den samråda med berörda parter, inklusive berörda sektorer och delsektorer.

…”

5 I artikel 10b i direktivet, med rubriken ”Övergångsåtgärder för att stödja vissa energiintensiva industrier i händelse av koldioxidläckage”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Det ska anses föreligga risk för koldioxidläckage i sektorer och delsektorer om produkten av deras handelsintensitet med tredjeländer (definierad som förhållandet mellan det totala värdet av exporten till tredjeländer) plus värdet av importen från tredjeländer och EES sammanlagda marknadsstorlek (årlig omsättning plus sammanlagd import från tredjeländer) multiplicerad med deras utsläppsintensitet, mätt i kilogram koldioxid dividerat med deras bruttoförädlingsvärde (i euro) överstiger 0,2. Dessa sektorer och delsektorer ska tilldelas gratis utsläppsrätter för perioden fram till 2030 motsvarande 100 % av det antal som fastställts enligt artikel 10a.”

6 I artikel 11 i samma direktiv, med rubriken ”Nationella genomförandeåtgärder”, föreskrivs följande:

”1. Senast den 30 september 2011 ska varje medlemsstat offentliggöra och till kommissionen överlämna en förteckning över anläggningar inom dess gränser som omfattas av detta direktiv samt över all gratis tilldelning till varje anläggning inom dess gränser, beräknat i enlighet med de bestämmelser som avses i artiklarna 10a.1 och 10c.

En förteckning över de anläggningar som omfattas av detta direktiv under de fem år som inleds den 1 januari 2021 ska lämnas in senast den 30 september 2019 och förteckningar för varje efterföljande femårsperiod ska därefter lämnas in vart femte år. Varje förteckning ska innehålla uppgifter om produktionsverksamhet, överföring av värme och gas, elproduktion och utsläpp i delanläggningar under de fem kalenderår som föregår inlämnandet. Gratis tilldelning ska endast ske till anläggningar där sådan information tillhandahålls.

2. Senast den 28 februari varje år ska de behöriga myndigheterna utfärda den kvantitet utsläppsrätter som ska tilldelas för det året, beräknat i enlighet med artiklarna 10, 10a och 10c.

3. Medlemsstaterna får inte utfärda gratis utsläppsrätter i enlighet med punkt 2 till anläggningar vars införande i förteckningen i punkt 1 har avslagits av kommissionen.”

7 I bilaga I till direktiv 2003/87/EG förtecknas de verksamheter på vilka direktivet är tillämpligt.

Direktiv 2009/29/EG

8 I skälen 24 och 25 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 140, 2009, s. 63) anges följande:

”(24) … Om andra industriländer och andra stora producenter av växthusgaser inte deltar i [det internationella avtalet om klimatförändringar som lever upp till målet att begränsa den globala temperaturökningen till 2 °C] kan detta leda till en ökning av växthusgasutsläppen i de tredjeländer där industrin inte skulle omfattas av jämförbara koldioxidbegränsningar (*koldioxidläckage*) och samtidigt skapa en ekonomiskt ofördelaktig situation för vissa energiintensiva sektorer och delsektorer i gemenskapen som är utsatta för internationell konkurrens. Detta skulle kunna undergräva gemenskapsinsatserna ur miljö- och nyttohänseende. För att hantera risken för koldioxidläckage bör [Europeiska] gemenskapen tilldela 100 % av utsläppsrätterna gratis till sektorer eller delsektorer som uppfyller relevanta kriterier. …

(25) Kommissionen bör därför senast den 30 juni 2010 se över situationen, samråda med alla arbetsmarknadens berörda parter och, mot bakgrund av resultaten av de internationella förhandlingarna, lägga fram en rapport åtföljd av lämpliga förslag. Kommissionen bör senast den 31 december 2009 också undersöka vilka energiintensiva sektorer eller delsektorer som sannolikt riskerar koldioxidläckage. Denna undersökning bör grundas på vilka branscher som inte har möjlighet att föra kostnaderna för utsläppsrätter vidare till produktpriset utan att förlora stora marknadsandelar till anläggningar utanför gemenskapen, som inte gör motsvarande insatser för att minska sina utsläpp. Energiintensiva branscher som visar sig vara utsatta för stora risker för koldioxidläckage skulle kunna tilldelas en större andel utsläppsrätter gratis …”

Delegerad förordning (EU) 2019/331

9 I kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/331 av den 19 december 2018 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 59, 2019, s. 8) fastställs riktmärken, bland annat för produkter, som ligger till grund för gratis tilldelning av utsläppsrätter för växthusgaser till de anläggningar och delanläggningar i unionen som använder de berörda produkterna. I delegerad förordning 2019/331 fastställs även värdena för dessa riktmärken.

10 Skäl 3 i förordningen har följande lydelse:

”Enligt artikel 10a.1 i direktiv [2003/87] ska gemenskapstäckande och fullt harmoniserade övergångsbestämmelser för gratis tilldelning av utsläppsrätter användas för att i möjligaste mån fastställa förhandsriktmärken i syfte att säkerställa att tilldelningen av gratis utsläppsrätter sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik genom att beakta de mest effektiva teknikerna, ersättningsmöjligheter, alternativa produktionsprocesser, högeffektiv kraftvärmeproduktion, effektiv energiåtervinning från avgaser, användande av biomassa samt avskiljning och lagring av koldioxid, om sådana möjligheter finns. Samtidigt får dessa åtgärder inte ge incitament till att öka utsläppen. För att minska incitamenten för fackling av avgaser, utöver säkerhetsfackling, bör antalet utsläppsrätter som tilldelas gratis för de berörda delanläggningarna minskas med de historiska utsläppen av facklade avgaser, med undantag för säkerhetsfackling, som inte används för produktion av mätbar värme, icke mätbar värme eller el. Med hänsyn till den särskilda behandling som medges genom artikel 10a.2 i direktiv [2003/87], och för att införa en övergångsperiod, bör denna minskning tillämpas först från och med 2026.”

11 I bilaga I till den delegerade förordningen, med rubriken ”Riktmärken”, definieras i punkt 1 produktriktmärken och systemgränser utan beaktande av utbytbarheten för bränsle och el på följande sätt:

”Produktriktmärke	Definition av produkter som omfattas	Definition av processer och utsläpp som omfattas (systemgränser)	Utgångspunkt för fastställandet av den årliga minskningstakten för uppdatering av riktmärkes-värde (utsläppsrätter/t)
…			
Sintrad järnmalm	Agglomererade järnhaltiga produkter som innehåller järnmalmsfines, flussmedel och järnhaltiga återvinningsmaterial med de kemiska och fysikaliska egenskaper (såsom basiskhet, mekanisk hållfasthet och permeabilitet) som krävs för att få järn och nödvändiga flussmaterial för järnmalmsreduktion-sprocesser. Uttryckt i ton sintrad järnmalm som lämnar sinterverket.	Alla processer som är direkt eller indirekt kopplade till processenheterna sinterband, antändning, blandning av råmaterial, varmsiktning, kylning av sinter, kallsiktning och ånggeneratorn ingår.	0,171

…”

Beslut 2011/278/EU

12 Kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 130, 2011, s. 1) upphävdes med verkan från och med den 1 januari 2021 genom delegerad förordning 2019/331.

13 I skäl 4 i beslutet anges följande:

”Kommissionen har i möjligaste mån tagit fram riktmärken både för produkter och för intermediära produkter som är föremål för handel mellan anläggningar och som tillverkas inom de verksamhetskategorier som förtecknas i bilaga I till direktiv 2003/87/EG. I princip bör det fastställas ett riktmärke för varje produkt. Om en produkt är en direkt ersättning för en annan produkt bör båda täckas av samma produktriktmärke och den relaterade produktdefinitionen.”

Det omtvistade beslutet

14 I skälen 1–5, 12 och 13 i det omtvistade beslutet anges följande:

”(1) Auktionering används från och med 2013 för tilldelning av utsläppsrätter till verksamhetsutövare för anläggningar som omfattas av unionens utsläppshandelssystem … Berättigade verksamhetsutövare kommer att fortsätta att tilldelas gratis utsläppsrätter under handelsperioden 2021–2030. Det antal utsläppsrätter som varje sådan verksamhetsutövare tilldelas fastställs på grundval av unionstäckande harmoniserade regler som anges i direktiv [2003/87] och kommissionens delegerade förordning [2019/331].

(2) Medlemsstaterna skulle senast den 30 september 2019 lämna in sina nationella genomförandeåtgärder till kommissionen, däribland en förteckning över anläggningar som omfattas av direktiv [2003/87] på deras territorium, inbegripet information om produktionsverksamhet, överföring av värme och gaser, elproduktion samt utsläpp på delanläggningsnivå, under den femåriga referensperioden (2014–2018) i enlighet med bilaga IV till delegerade förordning [2019/331].

(3) För att säkerställa uppgifternas kvalitet och jämförbarhet lämnade medlemsstaterna in sina nationella genomförandeåtgärder med hjälp av den elektroniska mall som kommissionen tillhandahållit i enlighet med artikel 14.1 i delegerade förordning [2019/331], där relevanta uppgifter per anläggning ingick. Medlemsstaterna lämnade också in en metodrapport med en beskrivning av den datainsamlingsprocess som genomförts av deras myndigheter.

(4) Eftersom en mängd olika typer av information och data lämnades in kontrollerade kommissionen först om alla nationella genomförandeåtgärder var kompletta. Där kommissionen konstaterade att det inlämnade materialet var ofullständigt begärde man ytterligare uppgifter från de berörda medlemsstaterna. Som svar på detta lämnade de berörda myndigheterna ytterligare relevanta uppgifter för att komplettera de inlämnade nationella genomförandeåtgärderna.

(5) Kommissionen bedömde därefter de nationella genomförandeåtgärderna utifrån kriterierna i direktiv [2003/87] och delegerade förordning [2019/331], med beaktande av kommissionens riktlinjer till medlemsstaterna som offentliggjordes mellan januari och april 2020. Dessa överensstämmelsekontroller utgjorde den andra fasen i bedömningen av de nationella genomförandeåtgärderna.

…

(12) Sverige föreslog att man skulle inkludera en anläggning vars utsläpp härrör från en mesaugn där mesa, en rest från återvinning av kokningskemikalier i kraftmassafabriker, kalcineras. Processen för att återvinna kalk från mesa omfattas av definitionerna av systemgränserna för kort- och långfibrig sulfatmassa. Den berörda anläggningen importerar således en mellanprodukt som omfattas av ett produktriktmärke. Eftersom utsläppen inte bör dubbelräknas, vilket anges i artikel 16.7 i delegerade förordning [2019/331], bör uppgifterna avseende gratis tilldelning för den anläggningen avslås.

(13) Sverige föreslog att tre anläggningar skulle använda andra delanläggningar med riktmärke jämfört med vad de använde i de nationella genomförandeåtgärderna i fas 3 för produktion av järnmalmspellets. Sverige föreslog att man skulle använda en delanläggning med riktmärke för sintrad järnmalm för produktion av järnmalmspellets, medan riktmärken för värme och bränsle användes i fas 3. Riktmärket för sintrad järnmalm definieras dock i bilaga I till delegerade förordning [2019/331] och definitionen av produkter samt definitionen av processer och utsläpp som omfattas av det produktriktmärket är skräddarsydda för sintringsproduktion och omfattar inte järnmalmspellets. Enligt artikel 10a.2 i direktiv [2003/87] krävs dessutom en uppdatering av riktmärkesvärdena för fas 4, och det föreskrivs inte någon justering av tolkningen av riktmärkesdefinitionerna. De uppgifter som lämnats för produktion av järnmalmspellets baserade på en delanläggning för sintrad järnmalm bör därför avslås.”

15 I artikel 1.3 i detta beslut föreskrivs följande:

”De uppgifter som gäller delanläggningar med produktriktmärke för de anläggningar som förtecknas i bilaga III till detta beslut och som ingår i de förteckningar över anläggningar som omfattas av direktiv 2003/87/EG som överlämnats till kommissionen i enlighet med artikel 11.1 i direktiv 2003/87/EG ska avslås.”

16 I bilaga III till nämnda beslut, med rubriken ”Anläggningar som använder produktriktmärke för sintrad järnmalm i stället för värme- eller bränsleriktmärken”, anges identifieringskoder för följande anläggningar:

”SE000000000000497	SE000000000000498	SE000000000000499”

Bakgrund till tvisten

17 Bakgrunden till tvisten, så som den framgår av punkterna 2–6 i den överklagade domen, kan sammanfattas enligt följande.

18 LKAB är ett statligt ägt gruvbolag. Bolaget producerar bland annat järnmalm, den huvudsakliga råvaran för ståltillverkning. Förevarande mål rör tre av LKAB:s anläggningar, vilka nämns i bilaga III till det omtvistade beslutet, nämligen anläggningarna med identifieringskoderna SE-497, SE-498 och SE-499 i Kiruna, Malmberget (Gällivare) respektive Svappavaara, Sverige (nedan kallade de aktuella anläggningarna).

19 De aktuella anläggningarna omfattas av det utsläppshandelssystem som infördes genom direktiv 2003/87.

20 Såsom framgår av det omtvistade beslutet blev, från och med år 2013, auktionering huvudregeln för tilldelning av utsläppsrätter till verksamhetsutövare vid anläggningar som omfattas av utsläppshandelssystemet. Verksamhetsutövare som uppfyllde kraven skulle emellertid även fortsättningsvis erhålla gratis utsläppsrätter under handelsperioden 2021–2030, även kallad den fjärde handelsperioden. Under denna period fastställs det antal utsläppsrätter som tilldelas var och en av dessa verksamhetsutövare i enlighet med de harmoniserade bestämmelserna i direktiv 2003/87 och i delegerad förordning 2019/331.

21 Under år 2019 överlämnade Konungariket Sverige till kommissionen, genom Naturvårdsverket, i samband med förberedelserna för gratistilldelningen för den period som började den 1 januari 2021, i enlighet med artikel 11 i direktiv 2003/87 en förteckning över de anläggningar som omfattas av direktivet och över de utsläppsrätter som tilldelats respektive anläggning gratis. I detta sammanhang föreslog denna medlemsstat att delanläggningar i de aktuella anläggningarna skulle tas upp i förteckningen för gratis tilldelning av utsläppsrätter på grundval av produktriktmärket för sintrad järnmalm, såsom det definieras i punkt 1 i bilaga I till delegerad förordning 2019/331 (nedan kallat riktmärket för sintrad järnmalm), trots att riktmärken för värme och bränsle tidigare hade använts i detta avseende.

22 Efter att ha analyserat de uppgifter som Konungariket Sverige hade lämnat mot bakgrund av kriterierna i direktiv 2003/87 och delegerad förordning 2019/331, beslutade kommissionen att avslå denna medlemsstats förslag på grundval av de skäl som angavs i skäl 13 i det omtvistade beslutet.

Förfarandet vid tribunalen och den överklagade domen

23 LKAB väckte, genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 4 maj 2021, talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

24 Till stöd sin talan åberopade LKAB sex grunder. Den första grunden avsåg åsidosättande av bilaga I till delegerad förordning 2019/331 och artikel 10a.1 i direktiv 2003/87. Den andra grunden avsåg åsidosättande av principerna om likabehandling och icke-diskriminering. Den tredje grunden avsåg åsidosättande av unionens skyldigheter och åtaganden enligt internationell miljörätt. Den fjärde grunden avsåg åsidosättande av den behöriga institutionens skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet. Den femte grunden avsåg åsidosättande av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF. Slutligen yrkade LKAB genom sin sjätte grund, som åberopats i andra hand, att tribunalen, med tillämpning av artikel 277 FEUF, ska fastställa att delegerad förordning 2019/331 är ogiltig, i den del den är tillämplig på det omtvistade beslutet.

25 I den överklagade domen fann tribunalen att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg någon av de grunder som LKAB hade åberopat och ogillade följaktligen talan i dess helhet.

Parternas yrkanden i målet om överklagande

26 LKAB har i sitt överklagande yrkat att domstolen ska

– upphäva den överklagade domen i dess helhet,

– ogiltigförklara artikel 1.3 i det omtvistade beslutet, och

– förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

27 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

– ogilla överklagandet, och

– förplikta LKAB att ersätta rättegångskostnaderna.

28 Konungariket Sverige har yrkat att domstolen ska bifalla överklagandet.

Prövning av överklagandet

29 LKAB har till stöd för sitt överklagande åberopat fem grunder, varav den första och den tredje stöds av Konungariket Sverige.

Den första grunden

Parternas argument

30 Den första grunden består av två delar och avser i huvudsak tribunalens felaktiga tolkning av uttrycket ”ersättningsmöjligheter” i artikel 10a.1 i direktiv 2003/87.

31 Genom den första grundens första del har LKAB gjort gällande att tribunalen, i punkt 88 i den överklagade domen, felaktigt fann att det ankom på bolaget att visa att järnmalmspellets (även kallat kulsinter) var en ”direkt ersättning” för sintrad järnmalm, trots att ordet ”direkt” varken förekommer i direktiv 2003/87, i det omtvistade beslutet eller i delegerad förordning 2019/331. Tribunalen åsidosatte således artikel 10a.1 i direktiv 2003/87 genom att göra en tolkning av denna bestämmelse som innebar en ändring av det rättsliga kriterium som är tillämpligt på ersättningsmöjligheter vid fastställandet av riktmärken för tilldelning av utsläppsrätter.

32 För det första har LKAB anfört att ordalydelsen i denna bestämmelse inte gör det möjligt att göra en sådan tolkning. Även om ordet ”ersättning” avser en produkt som kan ersätta en annan produkt för en viss användning, är det inte desto mindre så att en ersättning inte nödvändigtvis är identiskt med eller jämförbar med det som det ersätter.

33 I domen av den 26 juli 2017, ArcelorMittal Atlantique och Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588, punkt 45), slog domstolen fast att om en produkt kan ersätta en annan produkt för samma användning, utgör de berörda produkterna ”ersättningsmöjligheter” i den mening som avses i artikel 10a.1 i direktiv 2003/87, vilket var fallet med sintrad järnmalm och pellets som användes i den anläggning som var aktuell i det målet.

34 För det andra anser LKAB, med hänvisning till det sammanhang i vilket bestämmelsen ingår, att den ska ges en vid tolkning och att uttrycket ”ersättningsmöjligheter” i bestämmelsen följaktligen inte kan avse samma produkter när de är resultatet av olika produktionsmetoder.

35 För det tredje skulle denna tolkning vinna stöd av syftet med artikel 10a i direktiv 2003/87, nämligen att minska utsläppen av växthusgaser med beaktande av de effektivaste teknikerna.

36 Med hänsyn till detta syfte anser LKAB att en produkt som avger lägre utsläpp, såsom järnmalmspellets, än en annan utbytbar produkt, såsom sintrad järnmalm, inte ska uteslutas från riktmärket avseende sintrad järnmalm.

37 För det fjärde har LKAB gjort gällande att uttrycket ”ersättningsmöjligheter”, i den mening som avses i artikel 10a.1 i direktivet, ska tolkas dels mot bakgrund av syftet att bevara den inre marknadens integritet och konkurrensvillkoren, dels mot bakgrund av principen om likabehandling. Detta innebär att detta uttryck inte ska kunna tolkas på ett sätt som leder till snedvridning av konkurrensen eller till att anläggningar som befinner sig i liknande situationer behandlas olika.

38 Genom den första grundens andra del har LKAB gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i punkt 69 i den överklagade domen slog fast att det framgår av uttrycket ”i möjligaste mån” i artikel 10a.1 i direktiv 2003/87 att denna bestämmelse inte medför någon skyldighet för kommissionen att uppnå ett visst resultat.

39 Detta uttryck ska i stället tolkas så, att det avser själva skyldigheten att fastställa ett riktmärke.

40 För det fall kommissionen fastställer ett sådant riktmärke får kommissionen inte avvika från skyldigheten att precisera dess innehåll, för att på så sätt uppmuntra till minskade utsläpp av växthusgaser och användning av energieffektiv teknik.

41 LKAB anser vidare att tribunalen, i punkterna 93–99 i den överklagade domen, felaktigt ersatte en prövning av produkternas utbytbarhet med en bedömning av deras ”likhet”, vilket skedde på grundval av irrelevanta skillnader mellan sintrad järnmalm och järnmalmspellets. Detta fick till följd att uttrycket ”ersättningsmöjligheter”, i den mening som avses i artikel 10a.1 i direktiv 2003/87, tolkades alltför restriktivt samt i strid mot dess gängse innebörd. Tribunalen har dessutom tolkat detta uttryck på ett sätt som är förenligt varken med det mål som eftersträvas med den bestämmelse som detta mål i förevarande fall ingår i, nämligen att minska utsläppen av växthusgaser, eller med iakttagande av principen om likabehandling.

42 Kommissionen anser att överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Domstolens bedömning

– *Den första grundens andra del*

43 Vad gäller den första grundens andra del, som ska prövas först, ska det erinras om att tribunalen, i punkt 69 i den överklagade domen, slog fast att det allmänna målet att främja en minskning av växthusgasutsläppen genom att prioritera teknik med låga utsläpp framför teknik som är mindre effektiv ur denna synvinkel skulle uppnås ”i möjligaste mån”, enligt vad som anges i artikel 10a.1 i direktiv 2003/87, skäl 4 i beslut 2011/278 och skäl 3 i delegerad förordning 2019/331. Enligt tribunalen hade kommissionen således inte någon skyldighet att uppnå ett visst resultat i detta avseende. En teknik eller en verksamhet kan i sig ha fördelar i fråga om effektivitet jämfört med en annan, men det kan även finnas andra intressen med denna teknik eller verksamhet i sig, vilka som sådana kan beaktas enligt lagstiftningen vid en helhetsbedömning där de jämförs med varandra. Med hänsyn till innehållet i sektorsrapporterna skulle den alternativa tekniken eller verksamheten i fråga, även om den är mindre effektiv, ändå kunna göra det möjligt att återvinna material som annars skulle bli till avfall.

44 I punkt 70 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att kommissionen vid bedömningen av olika tekniker eller verksamheter borde beakta samtliga parametrar som kännetecknar dem snarare än att endast fokusera på en av dessa parametrar.

45 Enligt artikel 10a.1 andra stycket första meningen i direktiv 2003/87 ska kommissionen, genom de åtgärder som den vidtar i enlighet med första stycket i denna artikel 10a.1, fastställa unionstäckande förhandsriktmärken för att garantera att tilldelningen sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik genom att beakta de effektivaste teknikerna, ersättningsmöjligheter, alternativa produktionsprocesser, högeffektiv kraftvärme, effektiv energiåtervinning från restgaser, användande av biomassa samt avskiljning och lagring av CO2, om sådana möjligheter finns. Åtgärderna ska vidare inte ge incitament till att öka utsläppen.

46 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 80 i sitt förslag till avgörande framgår det av själva ordalydelsen i denna bestämmelse att kommissionen, när den vidtar de aktuella åtgärderna, ska beakta olika omständigheter.

47 Även om syftet med artikel 10a.1 andra stycket, första meningen, i direktiv 2003/87 uttryckligen är att främja användning av effektiv teknik för att minska utsläppen av växthusgaser, ska det huvudsakliga målet enligt domstolens praxis uppnås med iakttagande av ett antal delmål. Enligt skälen 5 och 7 i direktivet är dessa delmål, bland annat, att bevara ekonomisk utveckling och sysselsättning samt den inre marknadens integritet jämte konkurrensvillkoren (dom 22 juni 2016, DK Recycling und Roheisen/kommissionen, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punkt 49 och där angiven rättspraxis).

48 Mot bakgrund av dessa överväganden konstaterar domstolen att tribunalen inte gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den i punkt 69 i den överklagade domen slog fast att kommissionen vid utarbetandet av riktmärkena ska eftersträva ett allmänt mål, som är att i möjligaste mån främja en minskning av utsläppen av växthusgaser. Denna skyldighet utgör nämligen inte en skyldighet att uppnå ett visst resultat.

49 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den andra delen av den första grunden.

– *Den första grundens första del*

50 För att pröva den första grundens första del, genom vilken LKAB har bestritt den bedömning av de aktuella produkternas utbytbarhet som gjordes i den överklagade domen, erinrar domstolen om att tribunalen, i punkterna 86 och 87 i den domen, grundade sig på skäl 4 i beslut 2011/278 och på punkt 47 i domen av den 26 juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588). Mot denna bakgrund slog tribunalen i punkt 88 i den överklagade domen fast att LKAB hade fog för sitt påstående att om det visades att järnmalmspellets var en direkt ersättning för sintrad järnmalm, borde det i princip säkerställas att dessa två produkter omfattades av samma produktriktmärke och motsvarande produktdefinition.

51 I punkterna 93–99 i den överklagade domen prövade tribunalen, inom ramen för sin självständiga bedömning av de faktiska omständigheterna, huruvida nämnda produkter var direkt utbytbara.

52 I punkt 94 i den domen konstaterade tribunalen att det, trots vissa likheter mellan sintrad järnmalm och järnmalmspellets, vilka båda kunde användas för stålproduktion i en masugn genom vissa tekniska anpassningar för att växla från en produkt till en annan, ändå förelåg skillnader mellan dessa produkter.

53 Bland dessa skillnader hänvisade tribunalen, i punkt 95 i den överklagade domen, till den omständigheten att produktionen av var och en av dessa två produkter byggde på olika substrat, vilket innebar att järnhalten i sinter, som uppgick till mellan 55 och 58 procent, i allmänhet skilde sig från järnmalmspellets på mellan 62 och 66 procent.

54 I punkt 96 i den överklagade domen konstaterade tribunalen att LKAB vid produktionen av järnmalmspellets behövde mindre mängder koks än vid framställning av sintrad järnmalm. Tribunalen angav även att järnrester inom ramen för sistnämnda produktion kunde återanvändas direkt som insatsvaror, medan det för produktionen av järnmalmspellets krävdes en annan lösning i detta avseende.

55 I punkt 97 i den överklagade domen framhöll tribunalen andra skillnader mellan dessa produkter vad gäller deras sammansättning och egenskaper samt produktionsprocessen.

56 I punkt 98 i den överklagade domen påpekade tribunalen att intensiteten av växthusgasutsläpp vid produktionen av sinter var ungefär sex till sju gånger högre än vid produktion av pellets. Införandet av nya kategorier av anläggningar i riktmärket för sintrad järnmalm riskerade därför att skapa en betydande obalans för de anläggningar som omfattades av detta riktmärke.

57 I punkt 99 i den överklagade domen fann tribunalen att dessa skillnader var tillräckliga för att kommissionen, inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning, hade fog för sin bedömning att det inte förelåg någon direkt utbytbarhet mellan pellets och sinter vid fastställandet av de anläggningar som omfattas av riktmärket för sintrad järnmalm.

58 Såsom domstolen redan har slagit fast i punkterna 31 och 37 i domen av den 26 juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), och såsom tribunalen själv har påpekat i punkterna 13–15 i den överklagade domen, förfogar kommissionen över ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av riktmärkena per sektor eller delsektor, med tillämpning av artikel 10a.2 i direktiv 2003/87. Kommissionen måste nämligen i det sammanhanget göra komplexa val samt komplicerade tekniska och ekonomiska bedömningar. Följaktligen kan en åtgärd på detta område endast förklaras ogiltig om den är uppenbart olämplig.

59 I den domen prövade domstolen giltigheten av beslut 2011/278, vilket antogs på grundval av direktiv 2003/87, liksom det omtvistade beslutet om fastställande av riktmärken för de produkter som numera anges i bilaga I till delegerad förordning 2019/331.

60 Såsom anges i skäl 13 i det omtvistade beslutet definieras riktmärket för sintrad järnmalm i punkt 1 i bilaga I till delegerad förordning 2019/331, eftersom definitionen av produkter samt definitionen av processer och utsläpp som omfattas av det produktriktmärket är skräddarsydda för sintringsproduktion och omfattar inte järnmalmspellets. I detta skäl anges vidare att det enligt artikel 10a.2 i direktiv 2003/87/EG dessutom krävs en uppdatering av riktmärkesvärdena för fas 4, och det föreskrivs inte någon justering av tolkningen av riktmärkesdefinitionerna.

61 I skäl 4 i beslut 2011/278 angavs att om en produkt är en direkt ersättning för en annan produkt bör båda täckas av samma produktriktmärke och den relaterade produktdefinitionen.

62 Det var mot denna bakgrund som domstolen, i punkt 40 i domen av den 26 juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), prövade frågan huruvida de produkter som var aktuella i det målet var direkt utbytbara genom att hänvisa till deras egenskaper och sammansättning.

63 Under dessa omständigheter konstaterar domstolen att tribunalen inte gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den, i punkterna 94–98 i den överklagade domen, beaktade egenskaperna och sammansättningen hos sintrad järnmalm och järnmalmspellets för att pröva huruvida dessa produkter var direkt utbytbara.

64 Tribunalen gjorde således en riktig bedömning när den i punkt 99 i den överklagade domen slog fast att kommissionen, med hänsyn till dess stora utrymme för skönsmässig bedömning, genom det omtvistade beslutet lagligen kunde besluta att inte tillämpa riktmärket för sintrad järnmalm på järnmalmspellets som framställs i de aktuella anläggningarna, med hänsyn till att produkterna inte var direkt utbytbara på grund av deras olika egenskaper och sammansättningar.

65 Den prövning som är nödvändig för att fatta ett sådant beslut, vilken innefattar en bedömning av den aktuella produktens egenskaper, sammansättning och tillverkning, utgör nämligen en komplex teknisk bedömning, i vilken kommissionen förfogar över ett stort utrymme för eget skön (se, analogt, dom av 26 juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, C-80/16, EU:C:2017:588, punkt 44).

66 Denna slutsats påverkas inte av LKAB:s argument att domstolen, i punkt 42 i domen av den 26 juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), konstaterade att kommissionen hade fog för sin bedömning att de pellets och den sintrade järnmalm som var i fråga i det målet var utbytbara produkter.

67 Såsom tribunalen påpekade i punkterna 106–112 i den överklagade domen kom domstolen nämligen till denna slutsats mot bakgrund av det särskilda sammanhanget i det målet. I detta sammanhang var det, såsom framgår av punkterna 42, 44–46 och 48 i domen av den 26 juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), fråga om ett integrerat stålverk som innehöll både en pelletsenhet och en sintringsenhet, vilka var sammankopplade för att framställa en blandning som matas in direkt i masugnen. Denna blandning hade sådana egenskaper att den kunde användas som en direkt ersättning för sintrad järnmalm i masugnar.

68 Mot bakgrund av de handlingar som domstolen har tillgång till kännetecknas förevarande mål emellertid inte av ett specifikt sammanhang som är helt jämförbart med sammanhanget i det mål som avgjordes genom domen av den 26 juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588).

69 LKAB har genom det argument som återges i punkt 35 ovan gjort gällande att tribunalen åsidosatte det mål som eftersträvas med artikel 10a i direktiv 2003/87, det vill säga att minska växthusgasutsläpp genom att beakta de effektivaste teknikerna. I punkt 68 i den överklagade domen påpekade tribunalen visserligen att ett av syftena med direktiv 2003/87, såsom framgår av bland annat artikel 10a.1 andra stycket i direktivet, är att förhandsriktmärken ska fastställas på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp genom att energieffektiv teknik prioriteras i förhållande till teknik med sämre prestanda i detta avseende. De åtgärder som vidtas för att fastställa förhandsriktmärken ska därför ha som mål att främja den effektivaste tekniken för att minska utsläppen.

70 I punkt 99 i den överklagade domen har tribunalen emellertid med rätta angett att såsom framgår av prövningen av den första grundens andra del, eftersträvas andra mål med direktiv 2003/87. Enligt artikel 1 i detta direktiv ska minskningen av växthusgasutsläpp nämligen ske ”på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt”. Såsom tribunalen påpekade i punkt 69 i den överklagade domen ska målet att minska utsläpp av växthusgaser enligt artikel 10a.1 andra stycket i direktivet uppnås ”i möjligaste mån”. Detta innebär teknik eller verksamhet som är mindre effektiv för att minska växthusgasutsläpp, inom ramen för en helhetsbedömning, kan bedömas ha egna fördelar i form av ekonomisk effektivitet.

71 Tribunalen konstaterade i detta avseende, i punkt 96 i den överklagade domen, inom ramen för sin självständiga bedömning av de faktiska omständigheterna, att järnrester från produktionen av sinter kunde återvinnas direkt som insatsvaror, medan detta inte är fallet vid pelletstillverkning.

72 I punkt 98 i den överklagade domen påpekade tribunalen dessutom, även inom ramen för sin självständiga bedömning av de faktiska omständigheterna, att utsläppen av växthusgaser från sintrad järnmalm var ungefär sex till sju gånger högre än de utsläpp som var knutna till produktionen av järnmalmspellets. Införandet av nya kategorier av anläggningar i riktmärket för sintrad järnmalm riskerade därför att medföra en betydande obalans för de anläggningar som då omfattades av detta riktmärke.

73 Risken för en sådan betydande obalans ska bland annat förstås mot bakgrund av skäl 24 i direktiv 2009/29, där det anges att unionen har vidtagit åtgärder för att förhindra dels en ökning av växthusgasutsläppen i de tredjeländer där industrin inte skulle omfattas av jämförbara koldioxidbegränsningar (*koldioxidläckage*), dels en ekonomiskt ofördelaktig situation för vissa energiintensiva sektorer och delsektorer i unionen som är utsatta för internationell konkurrens. Enligt unionslagstiftaren skulle detta kunna undergräva unionsinsatserna ur miljö- och nyttohänseende För att hantera risken för koldioxidläckage bör gemenskapen tilldela 100 procent av utsläppsrätterna gratis till sektorer eller delsektorer som uppfyller relevanta kriterier.

74 Kommissionen har i detta avseende godtagit att såväl utvinning av järnmalm som tillverkningen av råjärn, stål och järnlegeringar är sektorer med risk för koldioxidläckage i den mening som avses i artikel 10b.1 i direktiv 2003/87/EG.

75 Det var mot denna bakgrund som kommissionen antog det omtvistade beslutet, i vilket det i skäl 13 anges att riktmärket för sintrad järnmalm definieras i bilaga I till delegerad förordning 2019/331 och definitionen av produkter samt definitionen av processer och utsläpp som omfattas av det produktriktmärket är skräddarsydda för sintringsproduktion och omfattar inte järnmalmspellets.

76 Eftersom produktionen av järnmalmspellets, såsom LKAB har medgett i sitt överklagande, medför lägre växthusgasutsläpp än produktionen av sintrad järnmalm, erhåller producenterna av pellets en motsvarande lägre mängd utsläppsrätter gratis, enligt de riktmärken för värme och bränsle som avses i nämnda skäl 13. Om produktionen av pellets inkluderades i riktmärket för sintrad järnmalm skulle värdet av detta riktmärke, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 108 i sitt förslag till avgörande, minska, så att tillverkningen av sintrad järnmalm endast skulle tilldelas en bråkdel av de utsläppsrätter som krävs för denna tillverkning.

77 Såsom generaladvokaten vidare har påpekat i punkt 107 i sitt förslag till avgörande motsvarar gratis tilldelning av utsläppsrätter för produktion av järnmalmspellets och sintrad järnmalm det val som unionslagstiftaren har gjort på miljöskyddsområdet för att bekämpa sådant koldioxidläckage som avses i punkt 73 i förevarande dom. Detta val har gjorts för att säkerställa dels att varken pelletsproducenter eller producenter av sintrad järnmalm skulle behöva förvärva utsläppsrätter när de använder de sig av de energieffektivaste metoderna, dels att de inte upphör med sin tillverkning eller flyttar den ut ur unionen till tredjeländer på grund av kostnaderna för utsläppsrätterna.

78 Mot bakgrund av dessa överväganden gjorde tribunalen en riktig bedömning när den i punkt 99 i den överklagade domen slog fast att kommissionen, inom ramen för sitt stora utrymme för skönsmässig bedömning och med beaktande av de olika mål som eftersträvas med direktiv 2003/87, hade fog för att anse att en delanläggning för produktion av järnmalmspellets inte kan omfattas av riktmärket för sintrad järnmalm.

79 LKAB:s argument avseende likabehandling av ekonomiska aktörer på den inre marknaden och bevarandet av villkoren för en icke snedvriden konkurrens kan av dessa skäl inte heller påverka tribunalens bedömning i punkt 98 i den överklagade domen.

80 Under dessa omständigheter kan talan inte vinna bifall såvitt avser den första grundens första del.

81 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grunden i dess helhet.

Den andra grunden

Parternas argument

82 LKAB har genom sin andra grund gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning i punkterna 93–99 i den överklagade domen genom att ersätta kommissionens motivering av sin bedömning av produkternas utbytbarhet i det omtvistade beslutet med sin egen motivering av denna bedömning.

83 För det första har LKAB anfört att de skäl som anges i punkterna 93–99 i den överklagade domen inte framgår av det omtvistade beslutets lydelse. De enda skäl som åberopats till stöd för detta beslut är att riktmärket är anpassat till tillverkning av sintrad järnmalm och att det i artikel 10a.1 i direktiv 2003/87 inte föreskrivs att tolkningen av riktmärkenas definitioner ska anpassas.

84 För det andra har LKAB hävdat att även om skriftväxlingen mellan kommissionen och Konungariket Sverige skulle anses utgöra en del av motiveringen till det omtvistade beslutet, kan ett visst antal egenskaper inte utläsas ur denna skriftväxling. Dessa egenskaper har emellertid ändå beaktats av tribunalen, nämligen järnmalmens ursprung, berikning, järnhalt och en hematit-/magnetisk distinktion, den lägre mängden koksdamm som krävs för pelletstillverkning och den omständigheten att om anläggningar som framställer pellets togs med i riktmärket för sintrad järnmalm riskerade detta att medföra en betydande obalans för de anläggningar som redan omfattades av detta riktmärke.

85 För det tredje har LKAB, med hänvisning till domen av den 6 oktober 2021, Sigma Alimentos Exterior/kommissionen (C-50/19 P, EU:C:2021:792), gjort gällande att tribunalen, självständigt i förhållande till det omtvistade beslutet och genom sin egen tolkning, i efterhand fastställde motiveringen på grundval av vissa specifika omständigheter som åberopades för första gången i förfarandet vid tribunalen. Tribunalen har således gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning genom att ersätta motiveringen i det omtvistade beslutet med sin egen motivering.

86 Kommissionen har yrkat att den andra grunden ska underkännas.

Domstolens bedömning

87 I punkterna 93–99 i den överklagade domen, vilka omfattas av den andra grunden för överklagandet, prövade tribunalen det argument som LKAB hade anfört inom ramen för den första grunden i sin ansökan varigenom talan väcktes i första instans, avseende kommissionens påstådda åsidosättande av bilaga I till delegerad förordning 2019/331 och artikel 10a.1 i direktiv 2003/87, vilka avser de aktuella produkternas direkta utbytbarhet.

88 Denna prövning föregicks av konstaterandet i punkt 89 i den överklagade domen att det inte framgick av det omtvistade beslutet att kommissionen hade gjort en detaljerad analys av huruvida de två produkterna var direkt utbytbara. I punkt 90 i den överklagade domen hänvisade tribunalen, inom ramen för sin självständiga bedömning av omständigheterna i målet och bevisningen, till skriftväxlingen mellan Konungariket Sverige och kommissionen, efter vilken kommissionen tydligt angav för de svenska myndigheterna att järnmalmspellets inte var en direkt ersättning för sintrad järnmalm.

89 Tribunalen fann i punkt 91 i den överklagade domen att det var utifrån detta sammanhang som parternas olika argument antingen till stöd för att pellets och sinter var direkt utbytbara, eller emot detta, skulle bedömas.

90 Domstolen konstaterar i detta avseende att LKAB, inom ramen för den första grunden i sin ansökan varigenom talan väcktes i första instans, visserligen hade gjort gällande att motiveringen för att pelletstillverkning skulle uteslutas från riktmärket för sintrad järnmalm, i skäl 13 i det omtvistade beslutet, inte var ”övertygande”.

91 De argument som anförts till stöd för den första grunden avsåg emellertid inte kommissionens åsidosättande av sin motiveringsskyldighet enligt artikel 296 andra stycket FEUF, utan det omtvistade beslutets bristande förenlighet med bilaga I till delegerad förordning 2019/331 och med artikel 10a.1 i direktiv 2003/87, på grund av kommissionens val att inte inkludera pelletstillverkning i riktmärket för sintrad järnmalm.

92 Den omständigheten att kommissionens skulle ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet åberopades i själva verket inom ramen för den femte grunden i ansökan varigenom talan väcktes i första instans. Denna grund prövades av tribunalen i punkterna 149–160 i den överklagade domen. De sistnämnda punkterna omfattas emellertid av den femte grunden för överklagandet.

93 Genom det resonemang som LKAB har utvecklat inom ramen för sin andra grund till stöd för överklagandet, avseende den felaktiga rättstillämpning som tribunalen påstås ha gjort sig skyldig till vid sin prövning av kommissionens motiveringsskyldighet, kan bolaget följaktligen inte bestrida de argument som utvecklades i den överklagade domen avseende huruvida det omtvistade beslutet var välgrundat.

94 Överklagandet kan därmed inte vinna bifall såvitt avser den andra grunden.

Den tredje grunden

Parternas argument

95 Genom sin tredje grund har LKAB gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning i punkterna 116 och 117 i den överklagade domen. Tribunalen skulle nämligen ha missuppfattat bevisningen, närmare bestämt sakkunnigutlåtandet från Sakari Kallo, teknologichef (CTO) på stålföretaget SSAB Europe, produktionsansvarig på SSAB i Sverige och Finland (nedan kallat Sakari Kallos utlåtande).

96 LKAB har i detta avseende preciserat att den bevisning som tribunalen hänvisade till i dessa punkter i den överklagade domen inte kan vara tillräcklig för att motivera tribunalens bedömning, i punkt 99 i den domen, att järnmalmspellets inte utgör en direkt ersättning för sintrad järnmalm.

97 Till stöd för sin grund har LKAB ingett två tabeller som i en kolumn visar de punkter i den överklagade domen i vilka tribunalen grundade sig på Sakari Kallos utlåtande och i vilka den i detta sammanhang skulle ha missuppfattat hans uttalanden, och, i den andra kolumnen, anges motsvarande avsnitt i utlåtandet, såsom dessa hade getts in till tribunalen.

98 LKAB har således, för det första, gjort gällande att tribunalen, i punkt 117 i den överklagade domen, gjorde en felaktig tolkning av punkterna 15 och 19 i Sakari Kallos utlåtande. I denna punkt i den överklagade domen bedömde nämligen tribunalen att det framgick av utlåtandet att det krävdes försök och anpassningar för att kunna växla mellan användning av sinter och pellets i en anläggning. Enligt LKAB hade Sakari Kallo emellertid uppgett i sitt utlåtande att det var lätt att ändra hur stor andel av varje produkt som användes.

99 LKAB har, för det andra, anfört att tribunalen, i punkt 116 i den överklagade domen, uppgav att det inte är ”lika enkelt som att trycka på en knapp” att genomföra omställningen från sinter till pellets. I Sakari Kallos utlåtande förklarades däremot uttryckligen att ”tillförseln av råvaror beräknas och ändras automatiskt”.

100 LKAB har för det tredje påpekat att tribunalen i punkt 116 även fann att ”betydande anpassningar blir nödvändiga för att möjliggöra en omställning från en produkt till en annan”. Inte heller detta övervägande överensstämmer med Sakari Kallos utlåtande där det anges att ”eftersom sinter framställs i stålverket, kan sådana anpassningar genomföras inom en mycket kort tid”.

101 Kommissionen har yrkat att den tredje grunden ska underkännas.

Domstolens bedömning

102 I punkterna 100–118 i den överklagade domen prövade tribunalen huruvida kommissionen hade gjort en uppenbart oriktig bedömning när den uteslöt att produktionen av järnmalmspellets kunde omfattas av riktmärket för sintrad järnmalm. I motsats till den bedömning som domstolen gjorde i punkt 42 i domen av den 26 juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588), av det integrerade stålverk som var i fråga i det målet, erkände således inte kommissionen att pellets utgör en ersättning för sinter.

103 I punkt 114 i den överklagade domen fann tribunalen att det inte förelåg någon sådan uppenbart oriktig bedömning. Tribunalen grundade sig därvid på slutsatsen i punkt 99 i den överklagade domen, vilken utan framgång kritiserats av LKAB inom ramen för den första grunden för förevarande överklagande.

104 Tribunalen konstaterade, för det första, i punkt 115 i den överklagade domen, att de exempel på uteslutande användning av järnmalmspellets i masugnar, vilka LKAB hade hänvisat till, visade att det rörde sig om nödlösningar eller lösningar som endast hade testats, för övrigt ganska långt bak i tiden.

105 Detta konstaterande har emellertid inte bestritts av LKAB inom ramen för förevarande överklagande.

106 Tribunalen hänvisade, för det andra, i punkterna 116 och 117 i den överklagade domen, till en rapport från konsultbyrån CRU och till Sakari Kallos utlåtande till stöd för sin slutsats att kommissionens bedömning att järnmalmspellets inte kunde anses utgöra en direkt ersättning för sintrad järnmalm inte var uppenbart oriktig.

107 Domstolen konstaterar i detta avseende att tribunalen – på grundval av den prövning av dessa produkters utbytbarhet som den gjorde i punkterna 94–99 i den överklagade domen, vilken utan framgång har kritiserats genom den första grunden för överklagandet, och mot bakgrund av konstaterandet i punkt 115 i den överklagade domen, vilket, såsom framgår av punkt 105 ovan, inte har bestritts i förevarande mål – med rätta fann att kommissionen inte hade gjort någon uppenbart oriktig bedömning när den antog det omtvistade beslutet.

108 Vad gäller påståendet att tribunalen i punkterna 116 och 117 i den överklagade domen missuppfattade bevisning, erinrar domstolen om att bedömningen av de faktiska omständigheterna enligt fast rättspraxis inte utgör en sådan rättsfråga som i sig omfattas av domstolens prövning i, utom i det fall då de faktiska omständigheterna och bevisningen har

missuppfattats. En sådan missuppfattning föreligger när bedömningen av den befintliga bevisningen framstår som uppenbart felaktig eller uppenbart strider mot dess lydelse utan att någon ny bevisning har beaktats. Denna missuppfattning ska emellertid framstå som uppenbar utifrån handlingarna i målet, utan att det blir nödvändigt att göra en ny bedömning av de faktiska omständigheterna och av bevisningen (dom av den 27 april 2023, Fondazione Cassa di Risparmio di Pesaro m.fl./kommissionen, C-549/21 P, EU:C:2023:340, punkt 73 och där angiven rättspraxis).

109 I förevarande fall framgår det av punkt 15 i Sakari Kallos utlåtande, som bilagts ansökan varigenom talan väcktes i första instans, att det visserligen är lätt att ändra vilken andel av pellets och vilken andel av sinter som används i masugnen och att detta ofta sker i de flesta stålverk. I punkt 22 i utlåtandet preciseras emellertid att även om sådana omställningar är betydande eller avser en råvara som aldrig har använts i den aktuella anläggningen, föregås de i allmänhet av tester för att bedöma deras inverkan på produktionsprocessen, produktiviteten och de totala kostnaderna. Det framgår dessutom av punkt 25 i utlåtandet att det, för att möjliggöra en varaktig övergång till att uteslutande använda pellets i anläggningen, kan vara nödvändigt att uppdatera den interna logistiken för att anpassa sig till ett nytt råvaruflöde, i syfte att ytterligare optimera verksamheten inom den berörda anläggningen.

110 Det omtvistade beslutet avser emellertid kommissionens vägran att inkludera järnmalmspellets i riktmärket för sintrad järnmalm när det gäller de aktuella anläggningarna och inte det specifika fallet med ett integrerat stålverk, såsom avses i punkt 42 i dom av den 26 juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588).

111 Domstolen konstaterar mot denna bakgrund att tribunalen inte missuppfattade Sakari Kallos utlåtande när den, i punkt 117 i den överklagade domen, bedömde att det framgick av detta utlåtande att en övergång från sintrad järnmalm till järnmalmspellets i olika proportioner, trots slutsatsen att pellets är en direkt ersättning för sinter, skulle kräva tester och anpassningar samt förberedelser, inbegripet en anpassning av den interna logistiken till ett nytt råvaruflöde.

112 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

Den fjärde grunden

Parternas argument

113 Genom sin fjärde grund har LKAB gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i punkt 148 i den överklagade domen slog fast att kommissionen, i motsats till vad LKAB gjorde gällande till stöd för sin fjärde grund i ansökan varigenom talan väcktes i första instans, hade iakttagit sin skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla relevanta omständigheter i det aktuella fallet.

114 Klaganden har anfört att kommissionen, innan den antog det omtvistade beslutet, inte gjorde en sådan omsorgsfull och opartisk prövning. Tribunalen konstaterade nämligen, i punkt 89 i den överklagade domen, att det av detta beslut inte framgick att kommissionen hade gjort en detaljerad analys av huruvida de två berörda produkterna var direkt utbytbara. Bedömningen av huruvida det skulle bli lätt eller svårt att kontrollera basiskheten av masugnens innehåll vid råvarubyten skulle dessutom ha krävt samråd med en expert på metallurgi.

115 Kommissionen har yrkat att överklagandet inte ska bifallas såvitt avser denna grund.

Domstolens bedömning

116 Inom ramen för prövningen av den första grunden i första instans konstaterade tribunalen, i punkt 89 i den överklagade domen, att det faktiskt inte framgick av det omtvistade beslutet att kommissionen hade gjort en detaljerad analys av huruvida de två produkterna var direkt utbytbara. Kommissionen hade endast bedömt lydelsen av riktmärket för sintrad järnmalm och erinrat om att den inte var skyldig att göra någon ”justering av tolkningen av riktmärkesdefinitionerna”.

117 I punkt 90 i den överklagade domen hänvisade tribunalen emellertid till den skriftväxling som ägt rum mellan kommissionen och Konungariket Sverige. Före antagandet av det omtvistade beslutet hade Konungariket Sverige lagt fram förslag till kommissionen med beaktande av intressena hos verksamhetsutövarna vid de aktuella anläggningarna. Konungariket Sverige deltog således direkt i det förfarande som avslutades genom antagandet av detta beslut. I denna skriftväxling hade kommissionen tydligt angett för de svenska myndigheterna att den ansåg att järnmalmspellets inte var direkt utbytbara mot sintrad järnmalm, bland annat mot bakgrund av domstolens bedömningar i dom av den 26 juli 2017, ArcelorMittal Atlantique et Lorraine (C-80/16, EU:C:2017:588).

118 Mot bakgrund av innehållet i skriftväxlingen gjorde tribunalen en riktig bedömning när den i punkt 147 i den överklagade domen slog fast att kommissionen inte kunde klandras för att ha åsidosatt sin skyldighet att omsorgsfullt och opartiskt pröva sådana argument under det administrativa förfarandet.

119 Domstolen konstaterar under dessa omständigheter att tribunalen inte har gjort sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i punkt 148 i den överklagade domen slog fast att talan inte kunde vinna bifall såvitt avsåg den fjärde grunden för talan i första instans.

120 Talan kan således inte vinna bifall såvitt avser den fjärde grunden.

Den femte grunden

Parternas argument

121 Genom sin femte grund har LKAB gjort gällande att tribunalen gjorde sig skyldig till en felaktig rättstillämpning när den i punkt 160 i den överklagade domen slog fast att kommissionen hade uppfyllt sin motiveringsskyldighet.

122 LKAB har anfört att det omtvistade beslutet, med hänsyn till den tekniska komplexiteten i bedömningen av utbytbarheten, borde ha innehållit en tillräcklig redogörelse för de vetenskapliga skälen till kommissionens slutsats. I detta avseende har LKAB framhållit att kommissionen var skyldig att i det omtvistade beslutet förklara inte bara varför järnmalmspellets och sintrad järnmalm var, eller inte var, utbytbara, utan även varför den ansåg att så inte var fallet i det aktuella fallet.

123 LKAB har i detta syfte hänvisat till tribunalens dom av den 2 juli 1992, Dansk Pelsdyravlerforening/kommissionen (T-61/89, EU:T:1992:79, punkt 131), och dom av den 14 maj 1998, Stora Kopparbergs Bergslags/kommissionen (T-354/94, EU:T:1998:104, punkt 126), samt domstolens dom av den 26 november 1981, Michel/parlamentet (195/80, EU:C:1981:284,

punkt 22), och dom av den 16 november 2000, Stora Kopparbergs Bergslags/kommissionen (C-286/98 P, EU:C:2000:630). LKAB har härvid hävdat att motiveringen av ett kommissionsbeslut, enligt denna rättspraxis, ska ingå i själva beslutet, eftersom förklaringar som lämnats av denna institution efter det att beslutet antagits inte kan beaktas, utom i undantagsfall.

124 De skäl som tribunalen angav i punkterna 157–159 i den överklagade domen kan emellertid inte anses utgöra ”exceptionella omständigheter” i den mening som avses i nämnda rättspraxis.

125 LKAB har vidare bestritt att de skrivelser som kommissionen skickade till Konungariket Sverige kan anses vara relevanta för det omtvistade beslutet och har anfört att dessa skrivelser, även om de vore relevanta, inte utgör en tillräcklig redogörelse för de vetenskapliga skäl som kan motivera slutsatsen att de två berörda produkterna inte är utbytbara.

126 Kommissionen har yrkat att överklagandet ska lämnas utan bifall såvitt avser den femte grunden.

Domstolens bedömning

127 I punkt 154 i den överklagade domen erinrade tribunalen inledningsvis med rätta om att det av den motivering som krävs enligt artikel 296 FEUF klart och tydligt ska framgå hur den som har antagit rättsakten har resonerat, så att de som berörs därav kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och så att unionsdomstolen ges möjlighet att utföra sin prövning.

128 I punkt 155 i den överklagade domen har tribunalen därefter tillagt att det inte krävs att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av ett beslut uppfyller kraven i artikel 296 FEUF inte ska ske endast utifrån motiveringens lydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området.

129 I punkt 156 i den överklagade domen underströk tribunalen slutligen, utan att göra sig skyldig till en felaktig rättstillämpning, att iakttagandet av motiveringsskyldigheten enligt artikel 296 FEUF, vad gäller ett beslut om nationella genomförandeåtgärder för övergångsutdelningen av gratis utsläppsrätter för växthusgaser, i enlighet med artikel 11.3 i direktiv 2003/87, är av än mer grundläggande betydelse. Kommissionens utövande av sitt utrymme för skönsmässig bedömning enligt sistnämnda bestämmelse förutsätter nämligen i detta sammanhang komplicerade ekonomiska och miljömässiga bedömningar. Unionsdomstolens prövning av huruvida dessa bedömningar är lagenliga och välgrundade är dessutom begränsad.

130 På grundval av dessa principer bedömde tribunalen, i punkterna 157–159 i den överklagade domen, att LKAB i förevarande fall inte med framgång kunde göra gällande att den inte hade kunnat förstå skälen till varför kommissionen ansåg att riktmärket för sintrad järnmalm var anpassat till produktionen av sintrad järnmalm och inte, till skillnad från vad Konungariket Sverige önskade, kunde omfatta produktionen av järnmalmspellets.

131 I detta avseende fann tribunalen, i punkt 158 i den överklagade domen, att det framgick av handlingarna i målet att LKAB hade haft möjlighet att bestrida att det omtvistade beslutet var välgrundat i den del det avsåg detta bolag. Detta gäller oavsett om det rör sig om lydelsen av riktmärket för sintrad järnmalm, den inverkan som de olika syftena med den tillämpliga lagstiftningen skulle kunna ha på tolkningen av det tillämpliga regelverket eller den omständigheten att kommissionen i förevarande fall underförstått, men med nödvändighet, hade

ansett att det inte var lämpligt att för de aktuella anläggningarna anta samma lösning som den tidigare hade valt med avseende på Tata Steels (tidigare Corus) anläggning, belägen i Ijmuiden (Nederländerna), vilken är en del av ett integrerat stålverk.

132 Tribunalen framhöll vidare, i punkt 159 i den överklagade domen, att det framgick av ansökan varigenom talan väcktes i första instans, och i synnerhet av innehållet i de olika grunder som åberopats till stöd för talan, att LKAB även hade god kännedom om innehållet i skriftväxlingen mellan Konungariket Sverige och kommissionen under det förfarande som ledde fram till antagandet av det omtvistade beslutet, vilka ingick i sammanhanget.

133 Såsom tribunalen med rätta har angett i punkt 155 i den överklagade domen krävs det inte, enligt fast rättspraxis, att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen av en rättsakt som antas av en unionsinstitution. Bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 296 FEUF ska nämligen inte ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse, utan även utifrån det sammanhang i vilket den ingår och samtliga rättsregler på det aktuella området (se, för ett liknande resonemang, dom av den 12 september 2017, Anagnostakis/kommissionen, C-589/15 P, EU:C:2017:663, punkt 29, dom av den 20 januari 2022, Rumänien/kommissionen, C-899/19 P, EU:C:2022:41, punkt 68, och dom av den 23 januari 2025, Neos/Ryanair och kommissionen, C-490/23 P, EU:C:2025:32, punkt 34).

134 I förevarande fall anges i skäl 13 i det omtvistade beslutet att Konungariket Sverige faktiskt hade föreslagit att man skulle använda en delanläggning med riktmärke för sintrad järnmalm för produktion av järnmalmspellets, medan riktmärken för värme och bränsle användes i fas 3. I samma skäl erinrade kommissionen emellertid, för det första, om att riktmärket för sintrad järnmalm definierades i bilaga I till delegerad förordning 2019/331. För det andra, påpekade kommissionen att definitionen av produkter samt definitionen av processer och utsläpp som omfattas av det produktriktmärket är skräddarsydda för sintringsproduktion och omfattar inte järnmalmspellets. För det tredje uppgav kommissionen att det enligt artikel 10a.2 i direktiv 2003/87/EG dessutom krävdes en uppdatering av riktmärkesvärdena för fas 4, och att det inte föreskrevs någon justering av tolkningen av riktmärkesdefinitionerna.

135 Domstolen konstaterar i detta avseende att LKAB genom sitt överklagande endast har ifrågasatt beslutet att produktionen av järnmalmspellets inte ska omfattas av riktmärket för sintrad järnmalm.

136 Vidare är det normativa sammanhang i vilket det omtvistade beslutet antogs, vilket nämns i skäl 13 i beslutet och som avses i punkterna 73–77 i förevarande dom, tillsammans med förklaringarna i detta skäl, tillräckligt för att förstå skälen till att kommissionen beslutade att tillverkningen av järnmalmspellets inte omfattades av riktmärket för sintrad järnmalm.

137 Utöver den omständigheten att Konungariket Sverige, som har överlämnat ett förslag till kommissionen med beaktande av verksamhetsutövarnas intressen vid de aktuella anläggningarna, har deltagit direkt i det förfarande som avslutades genom antagandet av det omtvistade beslutet, konstaterar domstolen att LKAB, med beaktande av dess inlagor till tribunalen, har haft möjlighet att på ett ändamålsenligt sätt bestrida att detta beslut är välgrundat (se, analogt, dom av den 10 september 2024, kommissionen/Irland m.fl., C-465/20 P, EU:C:2024:724, punkt 393).

138 Mot bakgrund av dessa överväganden finner domstolen att motiveringen av det omtvistade beslutet uppfyller kraven i artikel 296 FEUF. Tribunalen gjorde sig således inte skyldig till en felaktig rättstillämpning när den underkände den femte grunden, i ansökan varigenom talan väcktes i första instans, avseende kommissionens åsidosättande av sin motiveringsskyldighet.

139 Talan kan följaktligen inte bifallas såvitt avser den femte grunden.

140 Eftersom överklagandet inte kan vinna bifall såvitt avser någon av de grunder som har åberopats, ska överklagandet ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

141 Enligt artikel 138.1 i domstolens rättegångsregler, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 184.1 i dessa rättegångsregler, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

142 Kommissionen har yrkat att LKAB ska förpliktas att bära sina rättegångskostnader och ersätta kommissionens rättegångskostnader. Eftersom LKAB har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

143 I enlighet med artikel 184.4 i rättegångsreglerna får domstolen besluta att en intervenient i första instans som inte själv har överklagat ska bära sina rättegångskostnader när denna intervenient har deltagit i den skriftliga eller den muntliga delen av förfarandet vid domstolen. I förevarande fall ska Konungariket Sverige, som har deltagit i den skriftliga delen av förfarandet vid domstolen, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Luossavaara-Kiirunavaara AB ska bära sina rättegångskostnader och ersätta Europeiska kommissionens rättegångskostnader.

3) Konungariket Sverige ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter