Tillväxtanalys
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser

Tillväxtanalys
Studentplan 4
831 40 Östersund

Telefon: 010 447 44 00
Kontakt: info@tillvaxtanalys.se
www.tillvaxtanalys.se

EU:s dilemma kring sällsynta jordartsmetaller: Att förena kollektiva intressen och lokala kostnader

Svensk sammanfattning av WP2026:05
The EU's Rare-Earth Predicament: Reconciling Collective Interests with Local Costs

Europas beroenden av sällsynta jordartsmetaller

Sällsynta jordartsmetaller är centrala insatsvaror i den gröna, digitala och säkerhetspolitiska omställningen. De används bland annat i permanentmagneter för elfordon och vindkraftverk, i avancerad elektronik och telekommunikation samt i försvars- och rymdtillämpningar. Trots detta är EU fortfarande starkt beroende av import från Kina. Beroendet är särskilt stort i de senare leden av värdekedjan, där sällsynta jordartsmetaller separeras, raffineras och omvandlas till metaller, legeringar och permanentmagneter. År 2025 stod Kina exempelvis för 95,6 procent av EU:s import av sällsynta jordartsmetaller i metallform och 91,5 procent av importen av permanentmagneter. EU:s strategiska sårbarhet handlar därför inte bara om tillgången till mineral i marken, utan om hela värdekedjan från gruva till färdig magnet.

Rapportens utgångspunkt är att Europas beroende inte i första hand beror på geologisk knapphet. Europa har betydande identifierade resurser av sällsynta jordartsmetaller, särskilt i Sverige, Norge och Grönland. Projektbaserade uppskattningar pekar på en sammanlagd resursbas på omkring 50 miljoner ton räknat som sällsynta jordartsmetalloxider. Dessa uppskattningar ska dock inte likställas med ekonomiskt utvinningsbara reserver. De säger heller inte vilka enskilda jordartsmetaller som förekommer i olika fyndigheter eller om det finns tillräcklig kapacitet för separation, raffinering och vidareförädling. Den centrala utmaningen är därför att omvandla identifierade geologiska resurser till projekt som är tekniskt genomförbara, ekonomiskt bärkraftiga, finansierade, tillståndsgivna och lokalt accepterade.

Ett kollektivt handlingsproblem

Rapporten beskriver detta som ett genomföranderelaterat kollektivt handlingsproblem. Vinsterna av en mer motståndskraftig europeisk försörjning är spridda över hela EU. De tillfaller medlemsstater, företag och konsumenter genom minskad sårbarhet, bättre försörjningstrygghet och stärkt industriell motståndskraft. Kostnaderna för de projekt som krävs för att åstadkomma detta är däremot ofta geografiskt koncentrerade. Gruvor, anrikningsverk och annan infrastruktur kan medföra miljörisker, förändrad markanvändning, påverkan på vatten och biologisk mångfald samt konflikter med lokala näringar och rättigheter. I norra Sverige kan utvecklingen även påverka samisk renskötsel, kultur och etablerade rättigheter. Den geografiska asymmetrin mellan spridda europeiska nyttor och koncentrerade lokala kostnader kan därför skapa svaga incitament för enskilda regioner och samhällen att bära kostnaderna för projekt vars strategiska fördelar huvudsakligen realiseras på EU-nivå.

Problemet förstärks av EU:s system för flernivåstyrning. EU kan genom lagstiftning och gemensamma program formulera strategiska mål, fastställa riktmärken, utse strategiska projekt, samordna finansiering och stödja marknadsutveckling. Unionen är däremot inte en generell tillståndsmyndighet för enskilda gruvor eller processanläggningar. Principerna om tilldelade befogenheter, subsidiaritet och proportionalitet i

artikel 5 i EU-fördraget formar omfattningen och utövandet av EU:s befogenheter. Beslut om markanvändning, miljöprövning, vatten, samråd och, där det är relevant, urfolksrättigheter är därför fortsatt inbäddade i nationella och regionala rätts- och förvaltningssystem, där såväl nationell rätt som tillämplig EU-rätt ska beaktas. EU:s strategiska prioriteringar måste följaktligen omsättas genom de institutioner som prövar enskilda projekt och deras konkreta miljömässiga, sociala, rättsliga och ekonomiska konsekvenser.

Det finns dessutom en tidsmässig obalans. EU:s ekonomiska säkerhetspolitik kräver snabb diversifiering och minskat beroende av enskilda externa leverantörer. Samtidigt tar utvecklingen av nya gruvprojekt ofta mellan tio och tjugo år från prospektering till drift. Den politiska tidshorisonten och projektens faktiska utvecklingstid kan därför vara svåra att jämka i praktiken.

Tre svenska fall

De tre svenska fallstudierna – Per Geijer, Norra Kärr och Olserum – visar hur dessa problem kan uppstå i olika skeden av projektutvecklingen.

Per Geijer utanför Kiruna är den största av de tre fyndigheterna och har en särskild ekonomisk struktur. Järnmalm är projektets primära produkt, medan fosforhaltiga mineral och sällsynta jordartsmetaller potentiellt kan utvinnas som sekundära produkter. Intäkter från järnmalm och andra produkter kan därmed bidra till att bära gemensamma kostnader för infrastruktur, drift och bearbetning, vilket kan förbättra förutsättningarna för utvinning av sällsynta jordartsmetaller jämfört med fristående projekt. Per Geijer har utsetts till ett strategiskt projekt enligt Critical Raw Materials Act (CRMA). Samtidigt ligger fyndigheten inom Gabna samebys traditionella renskötselmarker och i ett redan hårt exploaterat gruvlandskap. Projektet illustrerar därmed hur betydande europeiska försörjningsintressen kan sammanfalla med lokalt koncentrerade markanvändningskonflikter och frågor om samiska rättigheter.

Norra Kärr nära Gränna innehåller betydande mängder tunga sällsynta jordartsmetaller, bland annat dysprosium och terbium, som är särskilt viktiga för högpresterande permanentmagneter. Projektet har präglats av långvariga miljö- och tillståndsfrågor, bland annat på grund av närheten till Vättern och Natura 2000-områden. År 2016 upphävde Högsta förvaltningsdomstolen den dåvarande bearbetningskoncessionen eftersom prövningen varit för snäv. Projektutformningen har därefter förändrats för att minska miljöpåverkan, och i juni 2026 beviljade regeringen en ny 25-årig bearbetningskoncession. Gruvdrift får dock inte påbörjas utan fortsatt miljöprövning. Fallet visar att den strategiska betydelsen av mineralutvinning kan vägas in i beslutsprocessen, men ersätter inte kraven på en fullständig och rättssäker miljöprövning.

Olserum utanför Västervik befinner sig i ett tidigare utvecklingsskede. Fyndigheten innehåller både lätta och tunga sällsynta jordartsmetaller och har pekats ut som riksintresse för värdefulla ämnen och material. Projektet visar att genomförandeproblem kan uppstå redan långt före en formell tillståndsprövning. Frågor om radioaktiva restprodukter, avfall, framtida markanvändning och lokal acceptans aktualiseras redan under prospekteringsfasen.

Tillsammans visar de tre fallen att hindren inte är av en enda typ. De kan vara tekniska, finansiella, miljömässiga, rättsliga och sociala och varierar med projektets geografiska läge, utformning och utvecklingsfas. De blir strategiskt betydelsefulla eftersom de hanteras genom nationella rätts- och förvaltningssystem som avgör om identifierade fyndigheter faktiskt kan omvandlas till operativ produktion.

EU-politik minskar risker

EU har under senare år stärkt sin politik genom CRMA och RESourceEU. CRMA sätter riktmärken för 2030: EU ska ha kapacitet att utvinna minst 10 procent av sin årliga konsumtion av strategiska råvaror inom unionen, bearbeta minst 40 procent och återvinna minst 25 procent. Samtidigt bör högst 65 procent av EU:s årliga

konsumtion av en strategisk råvara i ett relevant förädlingsled komma från ett enda tredjeland. Lagstiftningen ger också strategiska projekt administrativ prioritet och kortare tillståndstider. RESourceEU kompletterar detta med ytterligare åtgärder för bland annat finansiering, marknadsstöd, lagerhållning, diversifiering och kapacitet längre ned i värdekedjan. Sammantaget kan dessa instrument bidra till att minska flera av de kommersiella och försörjningsrelaterade risker som annars skulle bäras av enskilda företag, investerare och medlemsstater.

Tre kompletterande policyalternativ

Analysen pekar på en kvarstående asymmetri. EU:s politik har utvecklat allt fler mekanismer för att gemensamt hantera strategiska, kommersiella och finansiella risker, men betydligt färre mekanismer för att hantera de miljömässiga, sociala och markanvändningsrelaterade kostnader som koncentreras till de orter och regioner där projekten faktiskt genomförs. Rapporten identifierar därför tre kompletterande policyalternativ:

- Att ge unionens strategiska försörjningsintressen större vikt i relevanta beslutsprocesser.
- Att minska behovet av ny europeisk primärutvinning genom återvinning, substitution, materialeffektivisering, strategisk lagerhållning och en mer diversifierad extern försörjning.
- Att i större utsträckning internalisera lokala kostnader genom förebyggande åtgärder, minskad miljöpåverkan, lokalt anpassad nyttodelning och, där det är lämpligt, kompensation för kvarvarande belastningar.

Inget av alternativen är tillräckligt på egen hand. En starkare strategisk prioritering kan underlätta utvecklingen av vissa projekt, men den eliminerar inte deras lokala miljö-, sociala eller markanvändningsrelaterade kostnader. Återvinning och diversifierad import kan minska behovet av nya europeiska gruvor, men kan inte helt undanröja beroendet av externa leverantörer. Dessutom innebär minskad europeisk utvinning att en större del av de miljömässiga och sociala kostnaderna i stället uppstår i producentländer utanför EU. Ett ökat inslag av nyttodelning och kostnadsinternalisering kan bidra till en mer balanserad fördelning av vissa kostnader, men alla miljömässiga, kulturella och rättighetsbaserade konsekvenser kan inte kompenseras. Ekonomisk ersättning kan inte heller ersätta rättssäkra processer, meningsfullt deltagande eller skyddet av etablerade rättigheter.

Erfarenheter från bland annat Kanada, Australien och USA visar att liknande spänningar mellan strategiska nationella mål och lokalt koncentrerade kostnader uppstår även i andra resursproducerande ekonomier. Även om de institutionella lösningarna skiljer sig åt, pekar dessa exempel på betydelsen av konsultation, rättighetsskydd, skadebegränsning och olika former av lokal delaktighet i utvecklingens nyttor. Samtidigt visar lärdomar från andra infrastrukturområden – såsom energi- och elnätsutbyggnad – att en bred uppslutning bakom övergripande politiska mål inte nödvändigtvis innebär acceptans för enskilda projekt.

Rapportens slutsats är att EU:s försörjningstrygghet inte bör likställas med fullständig självförsörjning. En mer realistisk strategi är att kombinera selektiv europeisk utvinning och förädling med återvinning, diversifierade externa leveranskedjor, strategisk lagerhållning och starkare kapacitet inom separation, metallproduktion och permanentmagneter. Samtidigt behöver lokala konsekvenser hanteras genom deltagande, skadeförebyggande åtgärder, rättighetsskydd och, där det är lämpligt, lokal nyttodelning. Rapportens analys pekar på att en sådan kombination kan vara mer realistisk och genomförbar än en ensidig satsning på fler gruvor eller fortsatt importberoende.