

Rapportering av regeringsuppdrag

Datum:
2025-03-26

Diarienummer:
21-3126/2024

Handläggare:
Carolina Liljenstolpe

Genomförande av EU-förordningen om kritiska råmaterial

Sveriges geologiska undersökning (SGU) har enligt 2025 års regleringsbrev i uppdrag från regeringen att, i enlighet med EU-förordningen om kritiska råmaterial (EU 2024/1252, härnäst CRMA), upprätta nationella programartikel 19.1–19.2 och offentliggöra kartor med grundläggande information om mineralförekomster enligt artikel 19.6 i CRMA. Vidare ska SGU förbereda metoder för att identifiera och rapportera projekt samt centrala marknadsaktörer inom värdekedjan för kritiska råmaterial (enligt artikel 21.1–21.2 i CRMA). Arbetet ska ske i samråd med berörda myndigheter. Ett förslag på ansvarsfördelning inom värdekedjans olika delar – utvinning, förädling och återvinning – ska redovisas.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Klimat- och näringslivsdepartementet) senast den 1 april 2025.

Sammanfattning

SGU föreslår att

- SGU:s kartläggningsplan på fem år, med start 2024, tillfredsställer kraven på nationella program och kartor enligt artikel 19.1–19.2 och 19.6 i CRMA.
- SGU, Tillväxtverket och Naturvårdsverket samverkar i genomförandet av artikel 21.1–21.2 i CRMA. SGU erhåller ansvar för identifiering av projekt och centrala marknadsaktörer inom prospekterings- och utvinningsled, Tillväxtverket inom förädlingsled och Naturvårdsverket inom återvinningsledet av värdekedjan för kritiska råmaterial. Samverkan bör beröra kriterier för identifiering och urval av relevanta och projekt och centrala marknadsaktörer samt föra diskussioner kring eventuella större händelser som inträffar.
- Kommerskollegium genomför övervakning av centrala marknadsaktörers verksamheter och ansvarar för att identifiera större händelser som kan hindra de centrala marknadsaktörernas normala verksamhet. Kommerskollegium bör därmed inkluderas i den del av myndighets-samverkan som för diskussioner av övervakningens resultat och de större händelser som eventuellt inträffar.
- Kommerskollegium ansvarar för genomförande av proportionella undersökningar utifrån inhämtande av importdata från Tullverket och för vid behov dialog med berörd verksamhet och den myndighet som innehar ansvaret för det delen.

- relevanta projekt inom värdekedjan för kritiska råmaterial identifieras utifrån en så komplett offentligt tillgänglig förteckning som möjligt. Det kan vara motiverat att exkludera vissa projekt på grund av upphörd verksamhet eller att verksamheten bedöms ha små möjligheter att bidra till produktion och produktionskapacitet i unionen och globalt.
- klassificering av projekt enligt Förenta nationernas ramklassificering av resurser (UNFC) genomförs av SGU och i ett första steg endast genomförs med avseende på projekt som syftar till primär utvinning eller sekundär utvinning (historiskt gruvavfall). Klassificeringen hålls på en så generell nivå som möjligt.
- centrala marknadsaktörers verksamheter identifieras utifrån projektets produktionskapacitet och/eller potential för att bidra till unionens försörjningstrygghet.
- SGU ansvarar för överföring av information till Kommissionen om identifierade relevanta projekt, centrala marknadsaktörer och resultat från övervakningen av centrala marknadsaktörer.

Nationella program och kartor

SGU har tagit fram en kartläggningsplan på fem år med start 2024. Planen omfattar berggrunds-, geofysisk och markgeokemisk kartläggning inom malmpotentiella områden inklusive inventering av malm och mineral (gruvhåll) med fokus på potential för förekomst av kritiska och strategiska metaller och mineral. SGU bedömer att kartläggningsplanen tillfredsställer kraven på nationella program och kartor enligt artikel 19.1–19.2 och 19.6 i CRMA.

Kartläggningsplanen redovisas i delrapporteringen *Uppföljning av uppdraget utökad kartering inom malmpotentiella områden* (SGU 2025a). Den femåriga planen innehåller kartläggningsområden som SGU kommer att hinna starta upp under andra halvan av tidperioden, men som inte kommer att kunna avslutas. Dessa kommer att behöva ingå även i kommande långtidsplan för slutförande. Planen baseras på kostnader motsvarande SGU:s grundfinansiering av kartläggningsverksamheten på avdelningen Mineralresurser plus regeringens utökade satsning på kartläggning av malmpotentiella områden 2024–2026. SGU äskar finansiering för kartläggningen i Budgetunderlag 2026–2028 (SGU 2025b).

Ett system för övervakning av försörjningsrisker

Artikel 20 i CRMA anger att kommissionen ska övervaka försörjningsrisker och artikel 21 anger bland annat hur medlemsstater ska bidra till övervakningen och hur rapporteringen kan användas. I skäl 45 förtydligas att övervakning av försörjningsrisker bör genomföras enligt ett ramverk/system där kommissionen bör ”utveckla en särskild resultattavla för övervakning av försörjningsriskerna för kritiska råmaterial” och medlemsstater ”bör identifiera och övervaka centrala marknadsaktörer”.

På en övergripande nivå är systemet uppbyggt enligt följande princip:

- Artikel 20 fastställer att försörjningsrisker ska övervakas av kommissionen, inklusive produktion och produktionskapacitet i EU och globalt.
- Artikel 21 specificerar vilken information medlemsstaterna ska rapportera för att möjliggöra kommissionens övervakning. Informationen ska inkludera projektdata och underlag om marknadsaktörers verksamhet. Informationen från artikel 21 kan användas för stresstester enligt artikel 20. Stresstester kan i sin tur hjälpa kommissionen att identifiera och hantera försörjningsrisker.

Den nationella övervakningen ska således komplettera kommissionens övervakning. Artikel 21 fungerar som ett verktyg för att samla in den information som krävs för att genomföra övervakning och stresstester enligt artikel 20. Medlemsstatens fokus bör därmed ligga på genomförandet av artikel 21, det vill säga att nationella data som rapporteras till kommissionen lever upp till förordningens krav men även ger ett så ändamålsenligt underlag till kommissionens övervakning och stresstester som möjligt.

Värdekedjans olika delar

SGU bedömer att ansvaret för att identifiera projekt i värdekedjans olika delar – prospektering och utvinning, förädling och återvinning – bör delas upp mellan SGU, Tillväxtverket och Naturvårdsverket. Motivering görs nedan.

SGU bör ansvara för att identifiera projekt inom prospektering och utvinning. Motiveringen till detta är framför allt 3 § i förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning där det bland annat framgår att myndigheten ska verka för att skapa goda förutsättningar för ett hållbart nyttjande av landets mineralresurser och för att främja hållbar tillväxt och företagande inom sektorn. Inom ramen för myndighetens främjandeuppdrag genomförs regelbunden insamling av gällande undersökningstillstånd. Inom främjandeuppdraget arbetar SGU också kontinuerligt med att klassificera fyndigheter enligt UNFC. Vidare pekar SGU ut riksintressen för värdefulla ämnen och material enligt miljöbalken kapitel 3, 7 § andra stycket.

Tillväxtverket bör ansvara för att identifiera projekt inom förädling. Detta kan motiveras genom att myndigheten ska främja hållbar näringslivsutveckling och hållbar regional tillväxt enligt 2 § förordning (2009:145) med instruktion för Tillväxtverket. Tillväxtverket pekar ut områden som är av riksintresse för anläggningar av bland annat industriell produktion enligt miljöbalken kapitel 3, 8 § andra stycket. Vidare bedöms det finnas samordningsvinster eftersom Tillväxtverket enligt regleringsbrevet för år 2025 har i uppdrag att bland annat *Upprätta förteckning över stora företag som använder strategiska råmaterial* enligt artikel 24 i CRMA.

Naturvårdsverket bör ansvara för att identifiera projekt inom återvinning. Motiveringen till detta är 1 § i förordning (2012:989) med instruktion för Naturvårdsverket där det framgår att myndigheten har uppdrag som förvaltningsmyndighet på miljöområdet i frågor som rör bland annat kretslopp och avfall. I instruktionens 3 § punkt 5 framgår det att Naturvårdsverket ska ”utveckla, följa upp och samordna arbetet med miljöinformationsförsörjning och ansvara för den övergripande administrativa samordningen av miljöövervakningen”. Detta ansvar medför att Naturvårdsverket har tillgång till vissa efterfrågande uppgifter om återvinningsprojekt via Svenska miljörapporteringsportalen (SMP).

Genomförande av artikel 21.1

I artikel 21.1 specificeras informationskraven på den nationella övervakning som ska redovisas i en årlig rapport till kommissionen. Den första rapporteringen ska genomföras senast den 24 maj 2026.

21.1 Medlemsstaterna ska, i sina rapporter som överlämnas enligt artikel 45, lämna uppgifter till kommissionen om nya eller befintliga projekt för kritiska råmaterial på sina territorier som är relevanta med avseende på artikel 20.1 d, inklusive en klassificering av nya projekt enligt Förenta nationernas ramklassificering av resurser

Som framgår av 21.1 ska nya och befintliga projekt för kritiska råmaterial som är relevanta enligt artikel 20.1 d rapporteras. Då artikel 20.1 d avser produktion och produktionskapacitet i unionen och globalt i olika led i värdekedjan, handlar det alltså om att a) identifiera och rapportera om projekt för kritiska råmaterial inom tre olika steg: prospektering och utvinning av kritiska råmaterial, förädling och raffinering av kritiska råmaterial samt återvinning av kritiska råmaterial samt b) projekten ska

vara relevanta. SGU bedömer att innebörden av a) är relativt okomplicerad, men att genomförandet kräver att ansvaret för att identifiera behöver delas upp mellan myndigheter utifrån respektive ansvarsområde. Innebörden av b) är mer komplex i den bemärkelsen att det kommer behövas samsyn mellan myndigheter vad gäller metod för urval. Identifiering av ”relevanta” projekt kan komma att kräva en metod/systematiskt arbetssätt som i möjligaste mån bör delas mellan myndigheterna.

Vidare är det förväntat att det kan uppkomma gränsdragningsproblematik mellan de olika stegen i värdekedjan, det vill säga till vilken del av värdekedjan en verksamhet bör räknas in. SGU föreslår att gränsdragningen primärt bör utgå från huvudverksamhet och självidentifieringsprincipen. Här avses huvudverksamheten vara den verksamhet som anläggningen främst är avsedd för och som utgör den största delen av verksamheten i fråga om produktion, kapacitet eller påverkan. Vid eventuella tveksamheter kring vad denna är bör självidentifieringsprincipen användas, det vill säga att verksamhetsutövaren själv får identifiera vilken del av värdekedjan denna anser sig vara en del av.

Identifiering av relevanta projekt

SGU föreslår att utgångspunkten för att bedöma ”relevanta projekt” i ett första steg bör vara en så komplett förteckning som möjligt. Det senare kan i praktiken innebära att förteckningen exempelvis utgörs av Bergsstatens register över aktuella undersökningstillstånd (SGU), förteckning från SMP över aktiva verksamheter inom utvinning (SGU). Uppgifter från förädlingsled kan inhämtas enligt samma metodik som för att identifiera stora företag som använder strategiska råmaterial (Tillväxtverket). Tillväxtverket kan även behöva ta in underlag för identifiering av projekt via sina riksintresseutredningar och SMP. Vad gäller återvinningsled kan uppgifter om pågående ärenden inhämtas från Mark- och miljödomstolarna eller Miljöprövningsdelegationerna. Uppgifter om pågående verksamheter inom återvinning av kritiska råmaterial kan inhämtas via SMP (Naturvårdsverket).

För att identifiera relevanta projekt kommer det dessutom att krävas viss handpåläggning. Ett andra steg för att bedöma relevanta projekt är att gå igenom förteckningen för att bedöma om något projekt ska exkluderas. Ett myndighetsregister förväntas exempelvis ha viss eftersläpning och det finns alltid en risk att ett bolag har upphört eller att ett projekt har sålts vidare. Om ett projekt har upphört finns det de facto låg kännedom om parametern ”produktion och produktionskapacitet i unionen och globalt”. Det kan också finnas skäl att utesluta ett projekt på grund av en expertbedömning. Exempelvis kan ansökta ämnen i undersökningstillstånd tillsammans med kunskapsunderlag om mineralförekomsten och typ av mineralisering medföra slutsats om att projektet i praktiken kommer att ha låga möjligheter att bidra till parametern.

Klassificering av projekt enligt UNFC

Enligt artikel 21.1 ska medlemsstaterna klassificera nya projekt för kritiska råmaterial enligt Förenta nationernas ramklassificering av resurser (UNFC). UNFC är FN:s ramverk för klassificering av resursprojekt. Klassificering enligt UNFC är tillämpligt på utvinning av, eller olika produktionsaktiviteter relaterat till, naturresurser som exempelvis primär utvinning av metall och mineral, vatten, förnybara energikällor, petroleum, kol, mineral och underjordslagring (CCS). För klassificering av mineraltillgångar (inklusive gruvavfall) finns det tilläggs-specifikationer (UNECE 2021) och klassificering är även i viss mån möjlig på för resurser från antropogena källor (UNECE 2018).

SGU föreslog i ett regeringsuppdrag, tillsammans med Naturvårdsverket, en klassificeringsmetod för sekundära resurser i form av gruvavfall från enskilda projekt i enlighet med UNFC (SGU 2023). Bedömningen är att SGU:s förslag i det uppdraget samt den vägledning som togs fram inom ramen för regeringsuppdraget, *UNFC – FN:s system för klassificering av råvaror* (UNECE 2020), utgör ett

underlag för att utgöra kriterier för klassificering av projekt för primära kritiska råmaterial från utvinningsledet samt för klassificering av kritiska råmaterial från utvinningsavfall i återvinningsledet. Det bör observeras att sådana projekt i förekommande fall bör klassificeras av SGU då myndigheten har expertkompetens inom området. Dock ser SGU inte någon möjlighet att klassificera projekt inom förädling eftersom sådana projekt inte tas upp inom något av UNECE:s olika ramverk och det är således inte heller möjligt att utarbeta kriterier. Vidare ser SGU utmaningar i tillämpning av UNFC på projekt inom så kallad ”urban mining”, det vill säga utvinningsprojekt från övriga produkt- och materialflöden i återvinningsledet. Detta eftersom det inte finns någon nationell metodutveckling med utarbetade kriterier på området.

Utifrån ovanstående redogörelse anser SGU att det enbart är möjligt att rapportera vissa nya projekt enligt UNFC till kommissionen. Vad gäller den klassificering som är möjlig att genomföra och därmed ska rapporteras till kommissionen bör det noteras att det kommer finnas osäkerheter. Klassificering kan enbart utgå från offentligt tillgänglig information, exempelvis utifrån tekniska rapporter som finns offentligt tillgängliga via bolagens webbplats. På grund av stora osäkerheter kring de faktiska förhållandena bör klassificeringen inte göras på detaljnivå.

Genomförande av artikel 21.2

I artikel 21.2. specificeras informationskraven på den nationella övervakning som ska redovisas i en årlig rapport till kommissionen. Den första rapporteringen ska genomföras senast den 24 maj 2026.

21. 2. Medlemsstaterna ska identifiera centrala marknadsaktörer längs värdekedjan för kritiska råmaterial som är etablerade på deras respektive territorier och de ska

- a) övervaka deras verksamheter genom att granska offentligt tillgängliga uppgifter och vid behov genom regelbundna och proportionella undersökningar i syfte att samla in den information som krävs för kommissionens övervakning och stresstester enligt artikel 20,*
- b) i sina rapporter som överlämnas enligt artikel 45, lämna information om insamlingen av information enligt led a i detta stycke,*
- c) utan dröjsmål underrätta kommissionen om större händelser som kan hindra de centrala marknadsaktörernas normala verksamhet*

Artikel 21.2 anger att medlemsstaten ska identifiera centrala marknadsaktörer inom värdekedjan och övervaka deras verksamheter genom att granska offentliga uppgifter och vid behov genomföra proportionella undersökningar. SGU bedömer att identifiering av centrala marknadsaktörer bör genomföras utifrån relevanta projekt. Identifiering av centrala marknadsaktörer bör således delas upp mellan SGU, Tillväxtverket och Naturvårdsverket utifrån respektive ansvarsområde. För likvärdig identifiering kommer det behövas samsyn i vad som avses med central marknadsaktör, det vill säga metod för urval.

Identifiering av centrala marknadsaktörer

Centrala marknadsaktörer bör identifieras utifrån projektets produktionskapacitet och/eller potential, där befintliga verksamheter med högre grad av bevisad kapacitet bör ha fördel, samtidigt som projekt med planer på att utöka produktionen inom kort till medellång tidsram också kan beaktas.

Vad gäller omogna projekt, exempelvis projekt i prospekteringsled kan ovanstående vara komplext att bedöma. SGU bedömer att en central marknadsaktör inom prospektering bör vara lokaliserad på en plats där det även finns ett utpekat riksintresse för den kritiska metallen eller mineralen. Att projektet har en bearbetningskoncession kan också vara ett relevant kriterium.

Övervakning och genomförande av regelbundna och proportionella undersökningar

SGU föreslår att Kommerskollegium får ansvaret för övervakningen av centrala marknadsaktörer och att vid behov genomföra regelbundna och proportionella undersökningar. SGU, Tillväxtverket och Naturvårdsverket meddelar på årlig basis vilka centrala marknadsaktörer som ska övervakas till nästkommande rapporteringstillfälle. Motiveringen är framför allt att Kommerskollegium har i uppgift att analysera utvecklingen av Sveriges handel med varor och tjänster inom och utom EU, världshandeln, internationella investeringar och den handelspolitiska utvecklingen (2 § punkt 3 i förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium). Myndigheten bedöms vidare ha en etablerad metodik för att för att analysera handelsflöden. Om Kommerskollegium ansvarar för övervakning finns behov av att myndigheten även ingår i samverkan med SGU, Tillväxtverket och Naturvårdsverket. I samverkan bör Kommerskollegium presentera och diskutera övervakningens resultat och de större händelser som eventuellt inträffar. SGU, Tillväxtverket och Naturvårdsverket kan bistå med kunskap om aktuella branscher samt eventuellt med kontaktpersoner hos berörda bolag.

Offentligt tillgängliga uppgifter och vid behov regelbundna och proportionella undersökningar bör förslagsvis utgöras av Tullverkets deklarationsdata (import- och exportdeklarationer) från de centrala marknadsaktörernas verksamhet. Övervakning bör genomföras genom viss bearbetning av deklarationsdata och sedan analys utifrån etablerad metodik i syfte att upptäcka eventuella anomalier i värdekedjan.

Om avvikelse kan identifieras bör detta medföra ett behov av proportionerlig undersökning av berört projekt. SGU ser det som lämpligt att Kommerskollegium hämtar information om verksamheten i första hand från det berörda bolagets webbplats eller dylikt. I andra hand kan kontakt tas med marknadsaktören och att denna tillfrågas om orsaken till händelsen. Det bör dock observeras att en central marknadsaktör får vägra att lämna uppgifter om det skulle röja handels- eller affärshemligheter. Vid vägran eller om uppgifterna inte finns, ska dock bolaget lämna skäl till att de inte kan ge information.

Ansvar för överförande av uppgifter

Den insamlade informationen ska vidarebefordras till nationella statistikmyndigheter och Eurostat för sammanställning av statistik, i enlighet med förordning (EG) nr 223/2009. En nationell myndighet ska utses för att ansvara för denna överföring och säkerställa att rapporteringen sker korrekt och i tid.

Informationen från projekt och marknadsaktörer används sedan som underlag för EU:s övervakning av försörjningsrisker, inklusive analys av handelsflöden, produktionskapacitet och potentiella flaskhalsar i värdekedjan. Dessutom används uppgifterna för att genomföra stresstester av försörjningskedjor för strategiska råmaterial, vilket ska ske minst vart tredje år eller vid ökad risk för störningar.

Förslaget är att SGU får i ansvar att överföra informationen om identifierade relevanta projekt, centrala marknadsaktörer och resultat från övervakningen av centrala marknadsaktörer. Motiveringen till detta är att SGU har en representant i den ständiga arbetsgruppen för övervakning. SGU kan därmed vid behov ställa klagörande frågor till kommissionen och även omvärldsbevaka kring hur arbetet med genomförandet av artikel 21.1 och 21.2 fortskrider i andra medlemsstater.

Övervakningens konsekvenser

SGU:s förslag på metod för att identifiera och rapportera projekt samt centrala marknadsaktörer inom värdekedjan för kritiska råmaterial utgör inte ett förslag på regelförändring eller lagtext varför det inte genomförs en konsekvensutredning i enlighet med förordning (2024:183) om konsekvensutredningar. CRMA är en EU-förordning varför den är direkt verkande i svensk rätt. I samband med att kommissionen tog fram förslag på förordning publicerades även en konsekvensanalys av förslaget (EU-Kommissionen 2023).

Generellt kan dock konstateras att förslaget bidrar till stärkta möjligheter att övervaka och samla in information som är av betydelse för resiliensen av värdekedjor för kritiska råmaterial. Med myndigheters insamling av information och ett system för övervakning följer kostnader för staten eftersom det ställs krav på resurser hos berörda myndigheter. I budgetunderlag 2026–2028 äskar SGU om en ytterligare budgetförstärkning om 2 000 000 kronor för genomförande av samordning, sammanställning av rapporteringen samt överföring av uppgifter till kommissionen för perioden 2026–2028 (SGU 2025b).

SGU bedömer vidare att vissa centrala marknadsaktörer kan erhålla vissa administrativa kostnader i de fall det identifieras avvikelser i deras värdekedjor. Mot bakgrund av att undersökningen ska vara proportionerlig och i första hand ska hämtas från berörda bolags webbplats eller dylikt bedöms den administrativa bördan vara försumbar.

Samverkan

SGU har haft informationsmöte med Tillväxtverket, Naturvårdsverket och Kommerskollegium. SGU gick igenom förslaget och det fördes en diskussion. Syftet med mötet var att skapa en övergripande förståelse för förslaget och den nationella övervakningens syfte, behov av samverkan och bidrag till kommissionens övervakning.

Referenser

- EU-Kommissionen, 2023: Commission staff working document, Impact assessment report. Brussels, 16.3.2023, SWD(2023) 161 final.
- SGU, 2023: Hållbar utvinning och återvinning av metaller och mineral från sekundära resurser. Rapportering av regeringsuppdrag, RR 2023:01. Diarie-nr 311-781/2021.
- SGU, 2025a: Uppföljning av uppdraget utökad kartering inom malmpotentiella områden, RR 2025:05. Diarie-nr: 311-211/2024.
- SGU, 2025b: Budgetunderlag 2026–2028. *Diarie-nr: 21-306/2025*.
- UNECE, 2018: Specifications for the application of the United Nations Framework Classification for Resources to Anthropogenic Resources. Geneva: UNECE.
- UNECE, 2020: United Nations Framework Classification for Resources. Case study from Finland/Estland, Sweden and Norway - Nordkalk Limestone and Forsand sand and gravel mines. Geneva: UNECE.
- UNECE, 2021: Supplementary Specifications for the Application of the United Nations Framework Classification for Resources to Minerals. Geneva: UNECE.