欧盟46个矿产项目直面投产考验

中国金属矿业经济研究院 （五矿产业金融研究院）

周 匀

2026年10月，欧盟委员会公布新一批46个战略性原材料项目，覆盖16个成员国的铜、锂、镍、钴、锰、石墨、稀土、镁、钨等矿种，并赋予加快审批与公共和私人资金融资对接权限。这一举措延续了《关键原材料法案》设定的2030年供给目标，也是对首批项目推进迟缓、开发商预警资金断裂的直接回应。名单扩容不等于产能落地，欧盟正把产业政策从列清单阶段推进到保项目阶段，但审批、成本、承购与资本回报仍是横在纸面目标前的多重硬性约束。

一、欧盟新一批项目旨在把政策身份转化为融资通道

本轮46个项目从申报方案中筛选产生，覆盖开采、加工、回收及综合环节。欧盟委员会明确，战略项目身份不附带自动拨款，其核心价值在于许可提速、监管协调、对接公共资金与贷款机构。项目预计需要约211亿欧元的资本投入，资金拟通过公共和私人渠道筹集，欧盟已动员的公共资金超过20亿欧元，距离项目总需求仍有明显缺口。

入选项目沿两条应用主线布局，指向清晰。首先，电池产业链以锂、镍、钴、锰、石墨为核心。锂、镍、钴、锰构成正极材料主体，石墨承担负极功能，五者共同决定动力电池的能量密度与循环寿命。德国辛沃尔德锂矿直接对接欧洲电池厂的正极材料需求；芬兰阿克蒂亚铝厂虽属铝行业，但

其产出用于电池箔与结构件，同样嵌入电动化产业链。其次，稀土永磁与国防航空航天产业链以稀土、镁、钨为核心。钕、镨制造钕铁硼永磁体，是新能源汽车驱动电机与风电发电机的核心部件；镝、铽提升永磁体耐高温性能，关系国防制导与雷达可靠性。镁合金用于战机结构件与装甲轻量化，钨进入航空发动机耐热部件与弹头。瑞典维斯卡里亚铜矿产出分流至电机绕组与军工电子；希腊斯科瑞斯铜金矿伴生钴与稀土元素，可用于电池与稀土永磁产业链。优美科、奥卢比斯、莱昂纳多等集团以承购或联合投资身份参与，为加工回收项目锁定下游出海口。这两条主线共同说明，欧盟筛选项目的标准是项目能否嵌入已验证的工业需求链。有“矿山、厂家、买家”，三者缺一不可。

项目结构明显向加工和回收倾斜。欧盟不仅仅局限于找矿，还致力于弥补冶炼分离、再生料回收和城市矿山回收等环节短板，试图把进口原矿、缺少中间品的短板向内转移。法国的卡雷斯特稀土回收分离、德国的稀土回收、西班牙的钨加工、东欧的电子废料与电池黑粉回收等诸多项目，代表了欧洲把循环体系视为降低外部依赖的现实路径。回收环节建设周期短于新矿开发周期，但原料收集、尾料成分稳定和长期采购协议仍是瓶颈。

政策工具的关键变化是把项目优先级变成可执行的协调权。审批时限、一站式服务、欧盟成员国层面的环境评估与建设许可被纳入战略项目身份框架，欧盟层面则负责串联投资银行、国家担保、区域基金与私营企业。政策提速能够

压缩行政时间，却不能消除地质、工程和市场需求的不确定性。矿山从勘探到投产周期需要 10 年以上，加工项目也受到能源价格、设备交付、排放约束等因素影响，战略标签无法替代最终投资决策。

本轮名单与 2025 年首批项目共同构成项目池。欧盟此前已认定 47 个境内项目和 13 个第三国项目，涉及巴西、格陵兰、哈萨克斯坦等第三国项目布局。新一批项目的作用不是重申目标，而是把最靠近融资关闭和投产节点的资产挑选出来，集中协调许可、担保与承购。也就是说，欧盟正在把关键矿产政策从准入清单阶段推进到项目保全阶段。

二、外部依赖与首批项目推进迟缓共同倒逼政策纠偏

欧盟推动关键原材料自主，底层原因是电池、风电、电机、半导体、国防装备所需中间品高度依赖外部供应。《关键原材料法案》于 2024 年落地，设定目标是到 2030 年本土开采满足至少 10%的年需求、本土加工满足 40%、回收满足 25%，并将特定加工环节对单一第三国依赖控制在 65%以内。这一目标不是单纯扩产，而是把供应安全写入产业制度。

首批项目暴露了政策认定与实际投资之间的断层。2025 年前后入选的欧盟境内及第三国项目推进不均衡，部分项目的实施在许可、融资、承购和社区方面遭遇阻力。2026 年 8 月，项目开发商发出警告，若无紧急资金注入，更多项目将面临失败风险。法国部分锂项目融资受挫，北欧和伊比利亚项目受电价与环境评估拖累，说明战略身份不能替代资产负债表和采购合同。

欧盟在实施项目方面面对的困境是存在多重错配。一是周期错配，矿山建设慢，2030 年实现目标的期限已经很近；二是风险错配，商品价格波动使私人资本不愿在缺乏承购时进入重资产；三是成本错配，欧洲人工、能源、环保和融资成本均高于全球其他主要生产国；四是市场错配，下游电池厂和整车企业追求低价稳定供应，本土材料若溢价过高，采购意愿不足。首批项目进展缓慢，倒逼欧盟官方不得不从宣示性清单转向资金协调与需求侧来推动实施。

外部贸易与地缘环境强化了紧迫感。关键矿产被纳入贸易、投资审查和战略储备议程，欧盟同时推进与资源国的联合采购、长期协议和境外战略项目。上一轮名单已纳入巴西、格陵兰、哈萨克斯坦等境外项目，本轮聚焦境内产能，形成本土兜底外加海外供应来源多元化的双层结构。政策逻辑不再仅仅强调自由市场配置，而是承认战略材料具有准公共品属性，需要公共资本承担一部分前端风险。

制度执行中的监督缺口问题同样突出。布鲁盖尔研究所指出，战略项目资格与融资之间缺乏正式绑定，产量预测由开发商自行上报且未经独立核实，公共支持规模远不能满足项目总需求。欧洲审计院则关注资金跟踪困难、第三国项目支持有限，以及环境评估与司法审查延长了许可周期。葡萄牙埃斯塔雷雅锂加工项目被开发商放弃、部分首批项目迟迟未作出最终投资决定，说明行政认定不能自动转化为资本市场认可。

欧盟此轮公布新一批战略性原材料项目，实质是为实现

2030 年目标补齐可调度项目池。它把有限公共资源投放在最接近投产的资产上，同时用审批时限和优先对接抬高项目存活率。这种做法实质上承认，此前的短板不在于目标设定是否足够高远，而在项目能否越过融资、许可、承购三道门槛。

三、欧盟此举影响外溢至全球供应链、融资秩序与产业成本

对欧盟内部而言，项目名单将重塑资本流向。入选意味着许可优先级和谈判筹码上升，未入选的中小项目融资空间将被挤压。公共资金更多以担保、股权、贷款和承购支持等方式出现，欧洲投资银行及成员国开发性金融机构角色将会增强。短期来看，加工与回收项目比新矿开发项目更容易形成产能；中长期维度下，铜、锂及稀土分离产能能否落地，取决于最终投资决定而非战略项目身份。

对全球关键矿产市场而言，欧盟正在形成独立的需求侧集团。联合采购、战略储备、关键原材料中心等政策工具成熟后，买方议价方式会从零散合同转向区域化长期协议。铜、锂、镍、钴、锰等品种贸易流向将围绕欧盟标准重组，环保、人权、碳足迹溯源成为隐性门槛。资源国若接受欧盟标准，可获得融资与市场；不接受，则面临认证与准入成本门槛。

对第三方国家项目，欧盟采取的对策是境内项目与境外项目并重。巴西、格陵兰、哈萨克斯坦等伙伴资源仍被纳入安全边界，但欧盟更强调本土加工不被彻底掏空。未来会出现一种分层网络：欧盟境内项目保证战略底线，周边及友好国家保障规模供应，回收体系补充边际缺口。这种网络供应

模式有利于降低单一通道中断风险，却也提高了全产业链合规成本。

对产业竞争而言，下游企业将承受安全溢价。本土项目资本开支高，电价和人工推升加工成本，若没有长期溢价采购或公共分摊，欧洲材料价格难与成熟供应体系竞争。欧盟因此同步强调优先采购欧洲供应，把政策压力从生产商转向下游用户。短期内这会加剧电池、汽车、风电企业的成本矛盾，长期看则可能促成绑定为期 10 年的产业闭环。

对全球治理而言，关键矿产阵营化趋势日益明显。欧盟、北美及部分资源国围绕承购、标准、补贴和审查构建联盟，矿业投资不再只受价格和品位驱动，还受到地缘准入约束。有利于资源国获得更多谈判筹码，也面临标准绑定。希腊、瑞典、葡萄牙等国已有社区与生态争议先例，资本进入会带动基建和税收，但许可周期不会因战略身份自动消失。

最现实的影响仍是兑现率分化。上述 46 个项目不会全部走到投产那一步，开采类资产受周期与许可制约最大，回收和改扩建项目落地概率更高。欧盟到 2030 年更可能先在铝冶炼改扩建、铜矿重启、电池回收、稀土回收分离等环节形成节点，锂、镍、原生稀土的完整产业链仍存在不确定性。政策层面的价值在于为欧洲关键原材料价值链搭建起初始框架，经济层面的实效则取决于未来两年内有多少项目能够完成融资关闭。

项目名单还会改变矿业企业的选址逻辑。此前欧洲项目常因审批缓慢、电价高昂、社区风险被资本回避，现在战略

身份带来贷款机构对接、成员国协调和环评通道，项目估值中的政策风险折价有所下降。但这种折价不会消失，只会从行政环节转移到承购价格与退出机制上。没有稳定买家的项目依旧难以拿到建设资金。

总体来看，欧盟这轮公布 46 个项目标志着关键矿产政策进入到硬性执行阶段。从内容看，它是审批提速、融资对接和全产业链补链的组合；从背景看，此举是外部供应依赖、首批项目推进失速与资金缺口三重压力共同催生的纠偏；从影响看，它推动欧洲供应网络成型，同时把成本、标准和地缘门槛外溢到全球市场。此次项目名单发布只是起点，真正检验是项目能否越过最终投资决定、签下承购、拿到贷款并按期投产。