

歐盟向特定鋼鐵產品發動防衛措施調查

賴珮萱 編譯

摘要

全球鋼鐵產能過剩以及美國貿易擴張法 (Trade Expansion Act of 1962) 232 條款之實施，導致大量原以美國為出口市場之鋼鐵產品，可能轉向以歐盟為替代市場，歐盟執委會 (European Commission) 根據可得資料以及 2016 年 3 月實施之進口監控，認定特定鋼鐵產品進口量急遽增加，為防止境內廠商受到損害，執委會於 2018 年 3 月 26 日向 26 類鋼鐵產品發動防衛措施調查。目前調查仍在進行中，調查程序最多為 9 個月，且不排除實施暫時性防衛措施之可能性。

(取材新聞：Notice of Initiation of A Safeguard Investigation Concerning Imports of Steel Products, COM (2018) 111final (Mar. 26, 2018).)

於今 (2018) 年 3 月 26 日，歐盟執委會 (European Commission, 以下簡稱「執委會」) 對 26 類鋼鐵進口產品發動防衛措施調查¹。依據執委會「進口鋼鐵產品防衛調查通知 (Notice of initiation of a safeguard investigation concerning imports of steel products)」，該防衛措施調查係意圖防止美國貿易擴張法 (Trade Expansion Act of 1962) 232 條款所產生的貿易轉向 (trade diversion) 效果對歐盟境內造成損害²。歐盟進行防衛調查時係依世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 防衛協定 (Agreement on Safeguards) 之規定，其調查範圍涵括了來自所有進口國之系爭產品。依照歐盟規定³，調查期間為 9 個月，若調查結果顯示歐盟鋼鐵生產商因面臨進口急遽增加而有必要受到保護，歐盟得向進口

¹ 26 類鋼鐵產品包括：非合金及其他合金熱軋鋼板捲和條、非合金及其他合金冷軋板捲、非方向性電磁鋼片 (方向性電磁鋼板除外)、金屬塗層鋼板、彩塗 (烤漆、有機) 鋼片、錫軋鋼產品 (馬口鐵及其底材)、非合金及其他合金板、不銹鋼熱軋鋼板捲及條、不銹鋼冷軋鋼板捲及條、不銹鋼熱軋板、方向性電磁鋼板、非合金及其他合金條鋼和輕型鋼、鋼筋、不銹鋼條和輕型鋼、不銹鋼盤元、非合金及其他合金盤元、非合金鋼鐵角、形及型、鋼板樁、鐵路鋼材 (鋼軌)、瓦斯鋼管、矩形鋼管、無縫不銹鋼鋼管、軸承鋼管、其他無縫鋼管、焊接大口徑鋼管、其他焊接鋼管。參考：經濟部國際貿易局，至 2018 年 4 月 13 日各國實施防衛措施一覽表，https://www.trade.gov.tw/App_Ashx/File.ashx?FilePath=../Files/PageFile/7d3dd2b8-27ae-4df2-9058-92401bd22fc6.pdf (最後瀏覽日：2018 年 5 月 28 日)。

² Charles De Jager & Cherie Waltermann, *EU Initiates Steel Safeguard Proceeding to Protect Against Trade Diversion Due to U.S. 232 Measure*, CROWELL MORNING, Apr. 3, 2018, <https://www.cmtradelaw.com/category/eu-steel-safeguard/>.

³ Commission Regulation 2015/478 of Mar. 27, 2015, Regulation (EU) 2015/478 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 on Common Rules for Imports, art. 6, 2015 O.J. (L83) 16, 20.

產品實施關稅或配額⁴。同時，若認定歐盟鋼鐵生產商應受到立即的保護，則歐盟亦得選擇實施暫時性防衛措施⁵。本文先介紹歐盟防衛措施的法律基礎及調查通知內容；再統整各方對此調查之看法；最後以未來發展作一結論。

壹、歐盟防衛措施調查通知與相關規定

歐盟防衛措施是為了防止其境內產業受到未預見、急劇和突然進口增加影響，該等措施之實施使境內產業暫時擁有喘息空間，以進行必要之產業調整⁶。與反傾銷 (anti-dumping) 和反補貼 (anti-subsidy) 措施不同，防衛措施之實施並非針對貿易行為之公平性，因此其實施的要件更為嚴苛，包括：進口的增加須為「急劇 (sharp)」且由「未預見之發展 (unforeseen development)」所致。對境內產業造成「嚴重損害 (serious injury) 或嚴重損害之虞」(其損害之程度較實施反傾銷與反補貼措施時所要求之「實質損害 (material injury)」高)；另外，該防衛措施之實施有利於歐盟 (此要件較 WTO 下之義務更為嚴苛)⁷。根據 2015/478 規章第 10 條，若是源自第三國之產品進口趨勢對歐盟境內生產者造成損害之虞，且與歐盟利益有關，則該等產品之進口得於適當之情況下受執委會監控 (Union Surveillance)⁸。此種監控為於特定時間內，實施自動輸入許可制度，其要求進口產品需提供相關證書，作為統計進口量之用途，並未有限制進口之效果⁹。根據 2015/478 規章第 5 條和 2015/755 規章第 3 條¹⁰，若執委會認為明顯具有足夠之證據，以正當化其發動防衛調查，則應於收到某一會員國相關資料後一個月內發動調查，並應於歐盟公報 (Official Journal of the European Union) 發佈通知¹¹。該通知中，應概述執委會所接收的所有相關資料，並註明利害相關團體提交調查所需的書面意見和相關資料以及得申請公聽會之期限¹²。

⁴ Charles De Jager & Cherie Waltermann, *supra* note 2.

⁵ *Id.*

⁶ European Commission, *Safeguards in A Nutshell*, Mar. 18, 2013, <http://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/trade-defence/actions-against-imports-into-the-eu/safeguards/>.

⁷ *Id.*

⁸ 該進口監控可分為「得溯及既往監控」及「預先監控」，且監控實施期間應有限制，若有特別情況，實施期間最多可為一年。Commission Regulation 2015/478 of Mar. 27, 2015, Regulation (EU) 2015/478 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 on Common Rules for Imports, art. 10, 2015 O.J. (L83) 16, 22.

⁹ European Commission, *supra* note 6.

¹⁰ 2015/755 規章適用於非 WTO 成員之防衛措施調查。

¹¹ Commission Regulation 2015/478 of Mar. 27, 2015, Regulation (EU) 2015/478 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 on Common Rules for Imports, art. 5, 2015 O.J. (L83) 16, 19.

¹² *Id.*

執委會依據 2016 年 3 月起所實施的進口監控¹³等可得資料，認定已有足夠證據顯示特定鋼鐵進口產品於近期「急遽」增加，而此進口增加之趨勢似乎需透過發動防衛措施加以因應。因此執委會決定根據 2015/478 規章第 5 條和 2015/755 規章第 3 條，依職權 (*ex officio*) 發動防衛措施調查，並於 2018 年 3 月 26 日發佈「進口鋼鐵產品防衛調查通知」。針對防衛措施進口量增加之要件，依據 2015/478 規章第 9 條和 2015/755 規章第 6 條，應以境內產量和消費量¹⁴是否絕對增加或相對增加為判斷¹⁵。依據執委會可得之資訊顯示，於 2013 至 2017 年間，系爭鋼鐵產品總進口量由 1780 萬噸增加至 2930 萬噸，而 2013 至 2016 年間，進口量增加約 65%。主要增加期間為 2015 和 2016 年，此兩年之進口量達 2860 萬噸，尤其 2016 年增加更甚，而於 2016 年後亦持續保持大量的進口量。此外，從絕對數量觀之，各類鋼鐵產品進口量亦確實「突然地、近期地、重大地和急劇地 (*sudden, recent, significant and sharp*)」增加。除了絕對數量增加，系爭鋼鐵產品總進口量相對地增加，例如 2014 至 2016 年間產量由 7.3% 增加至 11.6%，進口產品消費量由 12.2% 增加至 17.6%，此顯示進口量之增長，而於 2016 年之後，進口量仍保持相對高水平。

針對防衛措施產業損害之要件，依據 2015/478 規章第 9 條和 2015/755 規章第 6 條所規定的經濟指標¹⁶，目前有足夠的證據顯示，進口產品的價格和數量，皆對於國內整體產業造成嚴重損害，或有嚴重損害之虞。尤其，系爭進口鋼鐵產品可能為境內某些類別鋼鐵廠商市佔率下降原因之一。另外，進口產品的價格於 2013 至 2017 年間皆低於歐盟廠商之販售價格，使得歐盟廠商之販售價格受到極大的降價壓力，導致歐盟廠商獲利降低，甚至是無法獲利。儘管歐盟生產系爭鋼鐵產品的廠商之財務狀況於 2017 年已改善，但有鑑於全球鋼鐵產量過剩、第三國對鋼鐵產品採取的貿易救濟措施日益增多以及美國近期採取 232 條款之措施，

¹³ Commission Regulation 2016/670 of Apr. 29, 2016, Commission Implementing Regulation (EU) 2016/670 of 28 April 2016 Introducing Prior Union Surveillance of Imports of Certain Iron and Steel Products Originating in Certain Third Countries, 2016 O.J. (L115) 37, 37.

¹⁴ 「消費購買力」及「生產原料需求的增加」會導致進口增加。參考：進口，178.taiwanlife.com/Z/GLOSSARY/glexpIFrame_4287.djhtm (最後瀏覽日：2018 年 5 月 13 日)。

¹⁵ Commission Regulation 2015/478 of Mar. 27, 2015, Regulation (EU) 2015/478 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 on Common Rules for Imports, art. 9, 2015 O.J. (L83) 16, 21, (providing that: “Examination of the trend in imports, of the conditions in which they take place and of serious injury or threat of serious injury to Union producers resulting from such imports shall cover in particular the following factors: (a) the volume of imports, in particular where there has been a significant increase, either in absolute terms or relative to production or consumption in the Union;...”).

¹⁶ 經濟指標包含：產量、生產能力、存貨、銷售量、市佔率、價格、利潤、資本報酬率、現金流和雇用狀況等等。See Commission Regulation 2015/478 of Mar. 27, 2015, Regulation (EU) 2015/478 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2015 on Common Rules for Imports, art. 9, 2015 O.J. (L83) 16, 21.

導致歐盟進口量持續增加，將使歐盟廠商仍然處在不利的狀況，且易受進口量增加而有損害。鋼鐵進口增加應可歸因於鋼鐵產品全球產能過剩，以及許多國家於去年開始採取貿易救濟措施，故執委會認為此等進口增加似乎為「未預見之發展」所致。該防衛調查目前仍在進行中，其將會審查系爭產品之情況，包括將各個產品依不同種類個別分析，以及衡量近期發展，例如美國 232 條款所導致的貿易轉向效果。

貳、業界及各國回應

業界對於執委會開啟防衛措施調查看法不一，贊成者如歐盟鋼鐵協會 (The European Steel Association, EUROFER) 肯定該調查廣泛地涵括 26 類鋼鐵產品¹⁷，EUROFER 理事長表示，該調查須快速進行，且將防衛措施盡可能實施於越大範圍之產品，才得以防止產業受到貿易轉向效果所帶來的損害¹⁸。其也強調僅管歐盟等國家暫時非美國 232 條款實施之目標國家，然而並不代表歐盟不需事前防範¹⁹。事實上，於 2018 年 1 至 2 月，鋼鐵成品之進口量，相較於 2017 年，成長 12%²⁰。估計約有百萬噸鋼鐵產品可能轉移至歐盟市場，此將對歐盟市場價格造成毀滅性的影響²¹。EUROFER 支持歐盟理事會之看法，認為歐盟有權以適當及符合比例之方式，回應美國 232 條款之措施，並力勸執委會應儘快依照歐盟規定及 WTO 防衛協定，對進口產品實施暫時性防衛措施²²。

反對者如歐盟非集成線材加工協會 (The European Non-Integrated Wire Rod Processors Association, Eunirpa) 則認為，防衛措施將會使線材短缺情況惡化，且逐漸壓縮線材加工中小企業的獲利空間²³。Eunirpa 強調因歐盟市場對於線材工廠之投資意願下降，造成歐盟批發市場上的線材供不應求，而此次防衛措施調查將使缺貨情況更為嚴重²⁴。Eunirpa 會長認為，儘管防衛措施的調查將會導致鋼鐵原物料價格上漲，但來自非歐盟地區之最終產品仍會持續地進口，最終產品之價格仍會保持在低水平。另外，集成線材加工者為確保以商業合理價格取得足夠的

¹⁷ Eurofer, *EUROFER Welcomes Launch of EU Safeguard Investigation on Steel Products – Urges Swift Deployment*, SOUTH EAST ASIA IRON AND STEEL INSTITUTE, Mar. 29, 2018, <http://www.seaisi.org/News/7362/EUROFER+welcomes+launch+of+EU+safeguard+investigation+on+steel+products+-+urges+swift+deployment>.

¹⁸ *Id.*

¹⁹ *Id.*

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Id.*

²³ Carrie Bone, *EU Safeguard Measures Could Lead to Bankruptcies, Wire Rod Processors Say*, METALBULLETIN, Apr. 4, 2018, <https://www.metalbulletin.com/Article/3798680/EU-safeguard-measures-could-lead-to-bankruptcies-wire-rod-processors-say.html>.

²⁴ *Id.*

鋼鐵原物料供給量，非常依賴進口原物料，Eunirpa 力勸歐盟於推動防衛措施時，應謹慎進行²⁵。

印度對歐盟此次防衛調查表達不滿，表示該防衛措施調查將可能對其境內產業造成極大影響，根據統計，於此次會計年度，印度出口約 300 至 350 萬噸的鋼鐵產品至歐盟，大約佔該國鋼鐵出口量百分之 40²⁶。印度鋼鐵生產商 Essar Steel 執行長表示，這對鋼鐵產業整體來說並非是好消息，並希望印度政府得與執委會進行雙邊對談，確保印度得豁免於此次防衛措施之實施²⁷。

我國國際貿易局表示，依據歐盟統計資料，2017 年歐盟進口本案涵蓋鋼品主要來源國為印度、中國大陸及土耳其，自我國進口金額約為 13 億美元，占歐盟進口總額 5.47%，排名第 7。另依據我國海關統計，歐盟為我國該類受調查產品第 2 大出口市場，僅次於東協國家，又以出口鍍面產品及不鏽鋼產品為大宗²⁸。貿易局表示，本案歐盟發布公告後即轉知鋼鐵公會，並邀集該公會及相關單位研商因應做法，而後續將密切注意案情發展，適時要求與歐方進行諮商，以維護我廠商權益²⁹。

參、未來發展

執委會仍持續進行防衛調查，並表示防衛措施為 WTO 下一貿易救濟措施，因此相關調查程序將嚴格地遵守防衛協定之規定³⁰。利害相關團體已將相關資料繳交至執委會，此調查期間最多為 9 個月，而歐盟也認為若有必要，不排除實施暫時性防衛措施。由於該調查涉及我國相關產品之出口，故其未來發展值得持續關注。

²⁵ *Id.*

²⁶ Rakhi Mazumdar, *European Commission Safeguard Probe into Steel May Hit India*, THE ECONOMIC TIMES, Mar. 26, 2018, <https://economictimes.indiatimes.com/industry/indl-goods/svs/steel/ec-safeguard-probe-into-steel-may-hit-india/articleshow/63472145.cms>.

²⁷ *Id.*

²⁸ 經濟部國際貿易局，歐盟公告對特定鋼品展開全球防衛措施調查，2018 年 3 月 26 日，<https://www.trade.gov.tw/Pages/Detail.aspx?nodeID=40&pid=634218>。

²⁹ 同上註。

³⁰ European Commission Press Release, *Commission Launches Safeguard Investigation into Steel Products to Prevent Trade Diversion into the EU* (Mar. 26, 2018).