

歐盟對特定進口鋼鐵採取最終防衛措施

黃意晴 編譯

摘要

歐盟於去 (2018) 年 3 月對特定進口鋼鐵發動防衛措施調查，且於同年 7 月先行實施暫時性防衛措施，以應對全球鋼鐵產能過剩、第三國對鋼鐵產品採取貿易救濟措施之情形日增，以及美國貿易擴張法之實行，導致特定鋼鐵轉向以歐盟為替代市場之情狀。經 9 個月調查後，歐盟執委會於今 (2019) 年 1 月 4 日向世界貿易組織提交調查結果，並自 2 月 2 日開始對特定進口鋼鐵採取最終防衛措施至 2021 年 7 月。

(本篇取材自：*EU Approves Steel Safeguards; Measures to Stay in Place until Mid-2021*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No. 3, Jan. 18, 2019; Committee on Safeguards, *Notification by European Union under Article 12.1(B) of the Agreement on Safeguards on Finding a Serious Injury or Threat Thereof Caused by Increased Imports – Notification by European Union of a Proposal to Impose a Measure – Notification by European Union Pursuant to Article 9, Footnote 2 of the Agreement on Safeguards*, WTO Doc. G/SG/N/8/EU/1 (Jan. 4, 2019).)

由於全球鋼鐵產量過剩、第三國對鋼鐵產品採取貿易救濟措施之情形日增，以及美國實施「貿易擴張法 (Trade Expansion Act of 1962)」232 條款可能造成的貿易轉向 (trade diversion)，歐盟執委會 (European Commission，以下簡稱執委會) 為防止其境內產業因未預見、急遽且突然之進口增加而受到損害，於去 (2018) 年 3 月 26 日對 26 類鋼鐵產品發動防衛措施調查¹，並於同年 7 月 18 日決定採取暫時性防衛措施。持續調查後，執委會於今 (2019) 年 1 月 4 日完成最終調查，進而採取最終防衛措施。

歐盟採取最終防衛措施之緣由可溯至 2018 年，且目前業已經過防衛措施調查期間及實施暫時性防衛措施之期間。為使讀者了解本事件之來龍去脈，以下先簡介歐盟於去年展開調查之背景，進而介紹歐盟向世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 提供調查之結果為何，以及歐盟所批准之措施內容如何實施，

¹ 賴珮萱，歐盟向特定鋼鐵產品發動防衛措施調查，政治大學國際經貿組織暨法律研究中心經貿法訊，234 期，頁 1-5，網址：<http://www.tradelaw.nccu.edu.tw/epaper/no234/1.pdf> (最後瀏覽日：2019 年 3 月 23 日)。

最後綜觀外界對本事件有何看法與應對，俾使讀者全盤了解本案。

壹、背景

執委會於去年 7 月 18 日宣布對進口鋼鐵產品採取暫時性防衛措施²。該措施係為因應同一時期美國課徵關稅，導致其他國家出口之鋼鐵轉往歐盟市場之貿易轉向效果³。該暫時性措施於同年 7 月 19 日生效，鋼鐵之傳統進口量並不會受到影響⁴。

該暫時性措施係針對 23 類鋼鐵產品且採取關稅配額 (Tariff Rate Quota)⁵。對於 23 類中之每一類，僅於進口量超過前三年之平均進口量時，課徵 25% 之關稅⁶。配額之進口量係以「先到先得 (first come first serve)」為基礎進行分配，因此該階段非以個別出口國作為分配依據⁷。此一暫時性措施適用於所有國家，但一些對歐盟出口量有限的開發中國家則被排除在外⁸。基於歐盟與挪威、冰島、列支敦士登這三個歐洲經濟區 (European Economic Area, EEA) 國家具備經濟上密切之連結，其也被豁免於該等措施⁹。上述除外規定符合歐盟在雙邊協定及 WTO 下之義務¹⁰。

暫時性防衛措施最多得實施 200 天，所有利害關係人可持續於此階段對調查認定提出意見¹¹。執委會於今年 1 月 4 日完成最終調查報告¹²並通知 WTO，本文以下就歐盟通知 WTO 之內容進行簡要的摘錄。

貳、歐盟向 WTO 提交調查結果及擬採取防衛措施之通知

歐盟於今年 1 月 4 日，依據《防衛協定》(Agreement on Safeguards) 第 12.1 (b) 及 12.1 (c) 條¹³，向 WTO 防衛協定委員會 (Committee on Safeguards) 提

² European Commission Press Release IP/18/4563, Trade: Commission Imposes Provisional Safeguard Measures on Imports of Steel Products (July 18, 2018).

³ *Id.*

⁴ *Id.*

⁵ *Id.*

⁶ *Id.*

⁷ *Id.*

⁸ *Id.*

⁹ *Id.*

¹⁰ *Id.*

¹¹ *Id.*

¹² Press Release of *Steel: Commission Intends to Impose Definitive Safeguard Measures on Imports of Certain Steel Products*, EUROPEAN COMMISSION (Jan. 4, 2019), https://ec.europa.eu/info/news/commission-publishes-its-findings-steel-safeguard-investigation-2019-jan-04_en.

¹³ Agreement on Safeguards art. 12.1(b), Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 154 [hereinafter Safeguards Agreement], (providing that “A Member shall immediately notify the Committee on Safeguards upon: (b) making a finding of serious injury or threat thereof caused by increased imports.”); Safeguards Agreement, art. 12.1(c),

交其認定國內生產特定鋼鐵之產業，受有嚴重損害或有嚴重損害之虞之通知，及其擬採取防衛措施之通知。該通知內容包含《防衛協定》第 12.2 條¹⁴所要求之擬議採行措施的所有相關資訊，以及按《防衛協定》第 12.3 條¹⁵提供對受調查產品之出口具有實質利益之會員諮商機會。以下即就歐盟所提交之調查報告，針對實施防衛措施之兩項重要條件的調查結果進行摘錄。

一、絕對數量增加或相對於國內生產量之增加

執委會於這份通知裡，將 26 類產品類型重新分為 3 大產品群，即扁鋼產品、鋼條產品及管材，並據此加以評估。執委會對 26 類產品於 2013 至 2017 年間之進口增加進行全面分析。這項全球分析排除在個別水平上未呈現增加的產品類型。此外，本項分析也對上述 3 個產品群之進口發展狀況進行審查，以證實該結論係在全球產業基礎上得出，具備可靠性。執委會在分析中使用最新的數據，即 2018 年上半年之進口數據。為了確保數據與先前整年期間的可比性，執委會也另外設立臨時性的 12 個月調查期間，即由 2017 年下半年與 2018 年上半年所組成的「最近期間 (the most recent period)」。¹⁶ 執委會亦更正一些用於暫時性措施階段中的數據的輕微文書錯誤。在全球進口分析的部分，執委會就 26 類產品類型及 3 大產品群之相關進口數據進行分析後，得出受調查產品在絕對數量與相對數量上，皆存有突然、急遽且重大之進口增加情形之結論。

二、進口增加致受有嚴重損害之虞

調查報告中的損害評估係以受調查產品（包含執委會做出進口增加認定之 26 類產品類型）於全球之基礎上進行，損害之分析係基於歐盟鋼鐵產業所提交的問卷回覆。分析顯示歐盟的鋼鐵產業，不論是以全球發展或是以 3 大產品群之任一類型而論，皆在 2016 年前處於困難的經濟局勢，且於 2017 年僅部分復甦，故產業仍處於脆弱地位。事實上，儘管有暫時性的改善，如果進口增加之趨勢持續發展，隨之而來的便是價格壓低及獲利能力降至可持續發展水平以下，這將使得歐盟的鋼鐵產業依舊處於脆弱的局面，且受有嚴重損害之虞。上述預期之發展已可從損害分析之最新數據中顯示。

(providing that “[t]aking a decision to apply or extend a safeguard measure.”).

¹⁴ Safeguards Agreement, art. 12.2, (providing that “[t]he Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide the Committee on Safeguards with all pertinent information, which shall include evidence of serious injury or threat thereof caused by increased imports, precise description of the product involved and the proposed measure, proposed date of introduction, expected duration and timetable for progressive liberalization...”).

¹⁵ *Id.* art. 12.3, (providing that “A Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide adequate opportunity for prior consultations with those Members having a substantial interest as exporters of the product concerned, with a view to, inter alia, reviewing the information provided under paragraph 2, exchanging views on the measure and reaching an understanding on ways to achieve the objective set out in paragraph 1 of Article 8.”).

基於去年 1 月至 9 月可得的最新數據，執委會也對未來出口增加的可能性進行更準確的分析。這一系列最新數據讓執委會確認其對貿易轉向風險的認定。總體而言，受調查產品的進口量逐年增加。2018 年每月進口至歐盟的鋼鐵數量皆比 2017 年的相同月份更高，特別是從 2018 年 3 月開始有顯著增加。相較其他月份，2018 年的 6、7 月，即美國開始實施 232 條款措施幾個月後，與 2017 年的差異更為可觀。而 2018 年的 9、10 月，雖然增加幅度仍顯著，但卻不如先前兩個月，此可能導因於 7 月 18 日宣布實施的暫時性措施。同一時期，特別是自美國實施 232 條款措施之後，受調查之 26 類產品進口至美國之數量急遽減少。2018 年 9 月之進口水平比 2018 年 4 月降低 35%。整體而言，2018 年 1 月到 9 月之進口水平降低了 19%。

若歐盟不採取任何措施，部分肇因於美國 232 條款措施的進口增加趨勢，預計在近期內會變得更加明顯。這項推論立基於許多 232 條款涵蓋產品的美國生產者，均已宣布重要的產能擴張計畫，因此美國市場將不再能如同以往吸收國內產量及相同水平的進口。此導致出口生產者必須尋找替代市場，而鑑於市場規模，歐盟係為理想的替代市場。執委會因此認定，歐盟鋼鐵產業因為受調查產品之進口，而處於受有嚴重損害之虞的處境。執委會亦認定進口增加，與產業處於受有損害之虞的脆弱處境間，具備因果關聯，因為歐盟生產者所生產之產品類別與受調查產品，係屬同類產品或直接競爭產品。

參、歐盟通過最終防衛措施

歐盟已於今年 1 月 16 日正式通過最終防衛措施的決定，並於 2 月 2 日正式實施，執委會預計實施至 2021 年 7 月。執委會表示，這些措施意在保護歐洲的鋼鐵生產者，免於受到美國以單邊措施限制鋼鐵進口至美國市場後，全球生產者將貿易轉向歐盟市場之影響¹⁶。

一、防衛措施內容

為了在防止嚴重損害的同時，儘可能地維持傳統貿易流量，歐盟以關稅配額的形式實施最終防衛措施。一般而言，歐盟關稅配額之水準應設在過去三個代表性年份的進口平均水平。執委會在考量使用者與進口商的競爭利益，與歐盟鋼鐵產業的處境後，認為關稅配額之水準應調整至過去三年的進口平均水平之上，即關稅配額的數量水平應根據 2015 至 2017 年間之平均進口量，再加上 5%。超過配額外之產品則會被課徵 25% 關稅。

執委會認為國家特定關稅配額制（原文），是對於確保傳統貿易量，最合適

¹⁶ News of European Commission Set to Adopt Definitive Safeguard Measures on Imports of Steel, EUROPEAN COMMISSION (Jan. 16, 2019), <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1969>.

的制度。儘管如此，它面臨一些限制：首先，每個產品類型的供應國數量龐大，將關稅配額分配給每一國並不合理可行；再者，為了適當分配關稅配額，執委會認為必須將影響受調查產品貿易的特殊因素列入考量。此處所謂影響受調查產品貿易的特殊因素，指的是歐盟近期就受調查產品，針對特定出口國課徵反傾銷、平衡稅之行為。此舉往往顯著地降低了近年來自該等國家之進口，在該等措施的存續期間也會繼續帶來相同效應。這些國家可能僅會使用少量的國家特定關稅配額，因為關稅配額之水準係基於 2015 至 2017 年之平均進口水平，該期間包含了尚未實施反傾銷、平衡稅措施之期間，且因為不公平的貿易行為，進口貿易量仍十分顯著。在此種情況下，因為無法避免未來的進口水平將低於其傳統貿易水平，故採用國家特定關稅配額制將不符合歐盟的利益。

執委會認為，有鑑於上述情形，採用混和方法最為合適。首先，國家特定關稅配額應按過去 3 年之進口量，分配予具有重大供應利益之國家。全球關稅配額（原文），即所謂的剩餘關稅配額（residual quota），則按過去 3 年剩餘之平均進口量，分配給其他供應國。全球關稅配額需平均分配至各季，以確保全年之進口量得以平均分布，並防止相關產品為規避關稅，而於期初大量進口積存。未使用之各季全球關稅配額也會被自動地轉移到下一季。對於各個受調查產品類別，由於部分國家因前述提及的反傾銷、平衡稅措施，導致其進口顯著降低，這些國家將不會被分配到國家特定關稅配額，而應使用全球關稅配額。

針對熱軋鋼捲（hot rolled coils）此一產品類型的特殊情況，因其近 60% 的進口量都已被反傾銷措施所涵蓋，故執委會認為使用全球關稅配額而不用國家特定關稅配額，最為適當。最後，為符合歐盟利益，執委會認為當供應國耗盡國家特定關稅配額時，應允許其取得全球關稅配額；然而為了在適用國家特定關稅配額的國家，與適用全球關稅配額的國家之利益間取得平衡，此作法應僅在每一年度的最後一季實施。這不但可確保傳統貿易流量之維持，亦避免了全球關稅配額未被使用之可能情形發生。

二、措施實施期間

最終措施須於暫時性措施實施之 200 日期限終止日前，也就是 2019 年 2 月 4 日前實施。執委會於今年 2 月宣布最終防衛措施將自 2 月 2 日開始實施，並取代 2018 年 7 月以來的暫時性防衛措施¹⁷。執委會認為措施之實施期間應為 3 年（包含實施暫時性措施期間），並於 2021 年 7 月 16 日到期。關稅配額之各分配期間為：（一）2019 年 2 月 2 日至 2019 年 7 月 16 日；（二）2019 年 7 月 17 日至 2020 年 7 月 16 日；（三）2020 年 7 月 17 日至 2021 年 7 月。在措施存續期間，

¹⁷ European Commission Press Release IP/19/821, Commission Imposes Definitive Safeguard Measures on Imports of Steel Products (Feb. 1, 2019).

關稅配額的水平應逐年增加 5%。

三、豁免某些國家之適用

源自某些符合《防衛協定》第 9.1 條要件¹⁸之開發中國家之產品，得豁免於歐盟之最終防衛措施。由於歐盟與 EEA 成員的緊密市場整合，執委會認為源自挪威、冰島、列支敦士登之受調查產品，應被豁免於此措施之適用。此外，為了遵守雙邊義務，已與歐盟簽署經濟夥伴協定 (Economic Partnership Agreement) 者也應被豁免。

肆、外界回應

針對歐盟此一防衛措施，業界以及 WTO 會員均有正反不一的回應與評價，以下簡介之。歐洲汽車製造業協會 (The European Automobile Manufacturers' Association, ACEA) 表示對執委會限制鋼鐵進口的決定深感遺憾，並質疑這種貿易保護主義措施的必要性¹⁹。該協會表示，此提案的設計未考量汽車產業，且將影響歐盟汽車製造商的競爭力²⁰。ACEA 認為，歐盟鋼鐵生產商，特別是在汽車產業中，其實受益於長期高價與優良的產能利用率²¹。ACEA 秘書長 Erik Jonnaert 在聲明中表示，歐盟汽車製造量自 2014 年來每年增加 500 萬輛，為滿足更高的需求，必須增加鋼鐵之進口²²。Erik Jonnaert 表示此措施之實行正值歐盟汽車產業受到挑戰之際，該產業已於全球貿易中面臨重大之不確定性，相關事件包括美國國家安全關稅對進口汽機車零件的威脅始終存在，目前也無法排除無協議脫歐的可能²³。ACEA 在一篇新聞稿中表示，美國商務部 (United States Department of Commerce) 所提供之 2018 年最新數據顯示，進口至美國的鋼鐵量僅減少約 10%，相對之下十分些微，其主因為美國鋼鐵價格非常高，經常高於世界市場價格 30% 以上，因此向歐盟產生貿易轉向之可能性有限，也當然遠低於可能對歐盟鋼鐵生產商造成「嚴重損害」的程度²⁴。

¹⁸ Safeguards Agreement, art. 9.1, (providing that “Safeguard measures shall not be applied against a product originating in a developing country Member as long as its share of imports of the product concerned in the importing Member does not exceed 3 per cent, provided that developing country Members with less than 3 per cent import share collectively account for not more than 9 per cent of total imports of the product concerned.”).

¹⁹ *EU Announces Plan to Impose Safeguard Measures on Steel Products*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No. 2, Jan. 11, 2019.

²⁰ *Id.*

²¹ *Id.*

²² *Steel: EU Final Measures to Restrict Imports Will Harm Auto Industry*, EUROPEAN AUTOMOBILE MANUFACTURERS ASSOCIATION (Jan. 4, 2019), <https://www.acea.be/press-releases/article/steel-eu-final-measures-to-restrict-imports-will-harm-auto-industry>.

²³ *Id.*

²⁴ *Steel Import Restrictions Now Definitive, Leaving EU Auto Manufacturers “Extremely Disappointed”*, EUROPEAN AUTOMOBILE MANUFACTURERS ASSOCIATION (Jan. 16, 2019), <https://www.acea.be/press-releases/article/steel-import-restrictions-now-definitive-leaving-eu-auto>

歐洲鋼鐵協會 (The European Steel Association, EUROFER) 則表示, 雖然贊許執委會的決定, 但其擔心最終措施中配額逐年增加之作法, 可能破壞其本意之保障功能, 因此執委會應密切關注歐盟鋼鐵需求之發展, 並在必要時相應地調整 2019 年 7 月關稅配額的大量增加²⁵。根據 EUROFER 最新發布之經濟與市場展望²⁶, 2019 年之鋼鐵消費成長預計僅會上升 0.5%²⁷。此意味著配額將增加到實際歷史進口量 110% 左右, 是市場成長率的數倍²⁸。協會總幹事 Axel Eggert 強調, 無論如何, 此等不成比例的變化僅會有利於在短短三年內, 將市占率從過去的 17% 拉升至 25% 的進口商²⁹。相對地, 這打亂了防衛措施所建立的脆弱平衡, 該平衡概念為, 在歐盟鋼鐵使用者得以使用傳統貿易流量的同時, 本地鋼鐵生產者不會被來自歐盟外的貿易轉向, 及削價競爭的鋼鐵產品打倒³⁰。

除了業界之反應外, 數個 WTO 會員, 包括中國、韓國、印度、瑞士、與摩爾多瓦共和國等, 均陸續要求與歐盟就此一防衛措施進行諮商。中國與韓國於今年 1 月 8 日, 根據《防衛協定》第 12.3 條³¹, 於 WTO 向歐盟提出諮商請求, 主張其身為受防衛措施影響之會員的權利³²。中國表示其諮商目標為就系爭措施進行意見交流, 以及就實現防衛協定第 8.1 條所列目的³³之方法達成共識³⁴。中國保留其於諮商過程中提出其他事實與法律問題的一切權利, 且將尋求防衛協定下之其他任何補償³⁵。印度同樣在 WTO 下力求與歐盟進行諮商, 反對其對受調查鋼鐵產品實施防衛性關稅, 此舉係因其有近 6% 之鋼鐵出口至義大利, 而義大利為

manufacturers-extr.

²⁵ “Final Safeguard Measures Welcome but Effectiveness Could Be Hampered”, Says EUROFER, EUROPEAN STEEL ASSOCIATION (Jan. 17, 2019), <http://www.eurofer.org/News%26Events/Press%20releases/PRESS%20RELEASE%20Final%20safeguard%20measures%20.fhtml>.

²⁶ EUROPEAN STEEL ASSOCIATION, ECONOMIC AND MARKET OUTLOOK 2019-2020 (2019), <http://www.eurofer.org/Issues%26Positions/Economic%20Development%20%26%20Steel%20Market/REPORT%20-%20Economic%20and%20Steel%20Market%20Outlook%20-%20Quarter%201,%202019.pdf>.

²⁷ *Final EU Steel Safeguard Measures Published - EUROFER Calls for Coherent Implementation*, EUROPEAN STEEL ASSOCIATION (Feb. 1, 2019), <http://www.eurofer.org/News%26Events/Press%20releases/PRESS%20RELEASE%20%20Final%20EU%20steel%20safeguard%20.fhtml>.

²⁸ *Id.*

²⁹ *Id.*

³⁰ *Id.*

³¹ Safeguards Agreement, art.12.3, (providing that “A Member proposing to apply or extend a safeguard measure shall provide adequate opportunity for prior consultations with those Members having a substantial interest as exporters of the product concerned...”).

³² *China, South Korea Request Consultations with EU over Steel Safeguards at WTO*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 37, No. 2, Jan. 11, 2019.

³³ Safeguards Agreement, art 8.1, (providing that “A Member proposing to apply a safeguard measure or seeking an extension of a safeguard measure shall endeavour to maintain a substantially equivalent level of concessions and other obligations to that existing under GATT 1994 between it and the exporting Members which would be affected by such a measure, in accordance with the provisions of paragraph 3 of Article 12...”).

³⁴ INSIDE U.S. TRADE, *supra* note 3232.

³⁵ *Id.*

歐盟成員之一³⁶。作為具有實質利益之受調查產品出口商，瑞士為了審查歐盟依《防衛協定》第 12.2 條所提出之資訊、交換對系爭措施之意見，以及就實現《防衛協定》第 8.1 條所列目的之方法達成共識，也基於《防衛協定》第 12.3 條要求與歐盟諮商³⁷；為了交換對系爭措施之意見，及就實現《防衛協定》第 8.1 條所列目的之方法達成共識，摩爾多瓦共和國亦基於《防衛協定》第 12.3 條要求與歐盟諮商³⁸。

伍、小結

歐盟於今年 2 月 2 日開始針對 26 種類型之鋼鐵實施最終防衛措施，並預計於 2021 年 7 月 16 日到期。然而業界對於最終措施存有正反意見，許多 WTO 會員國也據此要求與歐盟展開諮商，措施實施之後續狀況如何，尚待吾等持續關注。

³⁶ *India Takes EU to WTO's Panel*, THE HINDU BUSINESS LINE, <https://www.thehindubusinessline.com/economy/india-takes-eu-to-wtos-panel/article25972749.ece> (last updated Jan. 12, 2019).

³⁷ *Committee on Safeguards, Imposition of a Safeguard Measure by the European Union on Imports of Certain Steel Products - Request from Switzerland for Consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards*, WTO Doc. G/SG/197 (Jan. 10, 2019).

³⁸ *Committee on Safeguards, Imposition of a Safeguard Measure by the European Union on Imports of Certain Steel Products - Request from Republic of Moldova for Consultations under Article 12.3 of the Agreement on Safeguards*, WTO Doc. G/SG/199 (Jan. 14, 2019).