

試析歐盟鋼鐵關稅配額措施之新提案

鄒鶴慈 編譯

摘要

歐盟執委會於今 (2025) 年 10 月 7 日提出新提案，旨在透過關稅配額措施應對鋼鐵業面臨的全球產能過剩問題。該提案將於明 (2026) 年取代現行鋼鐵防衛措施，具體措施為調降免關稅進口配額量、提高配額外關稅、新增「熔鑄地」證明以防堵洗產地問題。為使此措施符合世界貿易組織之規則，歐盟援引《關稅暨貿易總協定》第 XXVIII 條，重新協商鋼鐵產品的拘束關稅。然而，此舉的負面影響是高昂的程序成本、可能引發歐盟境內產業的反彈，並可能導致貿易夥伴的報復行動。總體而言，歐盟的策略是將暫時性防衛措施轉變為長期的制度性規範，但提案中將非客觀因素納入關稅配額分配與意圖組織「鋼鐵俱樂部」等作法，是否與世界貿易組織協定相符，尚存疑慮。

(取材資料：Victor Crochet & Weihuan Zhou, *Guest Post: Too Big to Fail: The EU Steel Industry, Article XXVIII of the GATT 1994 and the EU's Free Trade Agreements*, INT'L ECON. L. & POL'Y BLOG (Oct. 13, 2025), <https://ielp.worldtradelaw.net/2025/10/guest-post-too-big-to-fail-the-eu-steel-industry-article-xxviii-of-the-gatt-1994-and-the-eus-free-trade-agreements/>.)

鋼鐵長期屬於國際貿易中備受爭議之議題，部分原因在於其創造大量就業機會，並與下游產業（包括涉及國防的產業）息息相關。僅歐盟境內，鋼鐵業即僱用約 30 萬名勞工¹。然而，近年來該產業面臨多重外部衝擊，包括美國依據「1962 年貿易擴張法 (Trade Expansion Act of 1962)」第 232 條²對進口鋼鐵實施貿易限制措施導致市場關閉，以及主要源於中國等國家干預所造成的產能過剩³，使鋼鐵業陷入嚴峻困境。此促使歐盟於 2018 年採取防衛措施以保護其鋼鐵業⁴，而根據世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下《防衛協定 (Agreement on Safeguards)》第 7.3 條，防衛措施實施之總時長不得超過八

¹ EUROFER, EUROPEAN STEEL IN FIGURES 2024 4 (2024).

² Trade Expansion Act of 1962 §232, 19 U.S.C. § 1862.

³ UNITED STEELWORKERS, CHINESE STEEL OVERCAPACITY: A LEGACY OF BROKEN PROMISES 1 (2017).

⁴ Commission Implementing Regulation (EU) 2018/1013 of 17 July 2018 Imposing Provisional Safeguard Measures with Regard to Imports of Certain Steel Products, 2018 O.J. (L 181) [hereinafter 2018 Provisional Safeguard Measures].

年⁵，故該些措施將於明（2026）年 6 月 30 日到期⁶。因此，歐盟執委會（European Commission，以下簡稱執委會）於今（2025）年 10 月 7 日提出鋼鐵關稅配額（Tariff Rate Quotas）之新立法提案⁷，計劃取代即將到期之現行鋼鐵防衛措施，以應對鋼鐵業面臨全球產能過剩的問題。然而，基於歐洲經濟區（European Economic Area）下緊密且獨特之整合關係，挪威、冰島與列支敦斯登侯國之進口鋼鐵，將排除適用配額外關稅⁸，另鑒於烏克蘭正面臨緊急安全局勢，亦被排除在適用範圍內⁹。

以下將先介紹歐盟提出之鋼鐵關稅配額新提案與現行防衛措施之差異，接著探討歐盟鋼鐵關稅配額制度之 WTO 適法性疑慮，並分析歐盟政策之目的與其手段可能產生之影響，然後說明提案在 WTO 架構下與會員重新協商的正反面影響，最後作一結論。

壹、歐盟現行鋼鐵防衛措施與新鋼鐵配額提案之差異

當美國首次實施 232 措施時，歐盟於 2018 年年中採取防衛措施作為因應，試圖保護其鋼鐵業免受美國措施造成之負面影響¹⁰。該些措施對鋼鐵進口採取關稅配額之形式¹¹，以過去三年的進口量為基準¹²，再逐年增加 5%¹³，並課徵 25% 的配額外關稅¹⁴。而若執委會提出之新提案通過，將透過對進口鋼鐵產品設立新的關稅配額來延續現行防衛措施。

⁵ Agreement on Safeguards art. 7.3, Apr. 15, 1994, Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Annex 1A, 1869 U.N.T.S. 157 (“The total period of application of a safeguard measure including the period of application of any provisional measure, the period of initial application and any extension thereof, shall not exceed eight years.”).

⁶ *EU Prolongs Steel Safeguard Measure Until June 2026*, EUROPEAN COMMISSION (June 25, 2024), https://policy.trade.ec.europa.eu/news/eu-prolongs-steel-safeguard-measure-until-june-2026-2024-06-25_en.

⁷ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Addressing the Negative Trade-Related Effects of Global Overcapacity on the Union Steel Market*, COM (2025) 726 final (July 10, 2025) [hereinafter *The Proposal*].

⁸ *Id.* para. 17.

⁹ *Id.* para. 25.

¹⁰ 此處之負面影響來源於美國措施所造成之貿易轉向（trade diversion）效果，即美國依據 232 條對全球鋼鐵課徵高額關稅，導致鋼鐵進入美國市場的門檻大幅提高時，原先出口至美國的鋼鐵產品將被迫尋找其他替代市場。而該些鋼鐵極易大量轉向湧入歐盟，造成歐盟鋼鐵進口量非預期地激增，進而對其境內鋼鐵業造成嚴重衝擊與威脅。2018 Provisional Safeguard Measures, *supra* note 4, para. 4.

¹¹ *Id.* para. 98.

¹² *Id.*

¹³ *Id.* para. 188.

¹⁴ *Id.* para. 111.

雖然，新提案與原採行的防衛措施相同，皆有設定免關稅配額 (free-of-duty tariff quotas)¹⁵，但是兩者不同之處如下：一、新提案之配額外關稅稅率將由原來的 25% 提高至 50%¹⁶；二、總關稅配額的進口量將以 2013 年的進口量為基準，並套用至 2024 年歐盟鋼鐵市場的整體消費量進行計算，將免關稅進口量限制在每年約 1830 萬噸。此一新的計算方式使得免關稅配額量較 2024 年減少約 47%¹⁷；三、新增「熔鑄地 (country of melt and pour)」證明之要求，強化鋼鐵市場的可追溯性，防止鋼鐵生產國透過第三國加工洗產地以規避規範¹⁸。

貳、關稅配額制度之評析

歐盟現行防衛措施之關稅配額進口量採取混合模式的分配方式，以「特定國家分配」與「先到先得」為基礎進行分配¹⁹。相較之下，新提案第 4 條指出²⁰，在決定各國關稅配額分配時，執委會將考量多種因素，例如：該國是否與歐盟簽訂自由貿易協定、是否依據《關稅暨貿易總協定 (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT)》第 XXVIII 條，就「減讓表之修正」與歐盟達成協議、是否參與解決產能過剩的協定或瞭解書、以及是否配合歐盟對供應來源多元化之需求²¹。換言之，執委會似乎無意依據預期的自由貿易量，以客觀方式分配關稅配額，而是企圖透過談判建立「鋼鐵俱樂部」²²的作法來因應。此種作法將有可能違反 WTO 規定並引發其他問題，以下先說明新鋼鐵關稅配額制度違反 WTO 規則之疑慮，並解釋歐盟政策目的與手段之影響。

一、新提案違反 WTO 規範之疑慮

¹⁵ *The Proposal*, supra note 7, para. 16.

¹⁶ *Id.* para. 15.

¹⁷ *Id.* para. 18.

¹⁸ *Id.* para. 21.

¹⁹ Commission Implementing Regulation (EU) 2024/1782 of 24 June 2024 Amending Implementing Regulation (EU) 2019/159, Including the Prolongation of the Safeguard Measure on Imports of Certain Steel Products, art. 1, 2024 O.J. (L series) [hereinafter 2024 Safeguard Measure].

²⁰ *The Proposal*, supra note 7, art. 4, at 12.

²¹ *Id.*

²² 「鋼鐵俱樂部」旨在由理念相近的國家協調關稅政策，並對成員間的鋼鐵貿易提供優惠待遇。此概念近似於所謂的「鋼鐵聯盟 (steel alliance)」之構想。Darie Nani, *Britain Courts EU "Steel Club" to Dodge 50% Tariff—A Post-Brexit Paradox with Real Risks for UK Supply Chains*, SOVEREIGN MAGAZINE (Oct. 28, 2025), <https://www.sovereignmagazine.com/supply-chains/britain-courts-eu-steel-club-dodge-50-tariff/>.

首先，歐盟對鋼鐵產品的拘束稅率為 0%，若歐盟欲對其關稅減讓表中所列之拘束稅率課徵更高的關稅，將可能違反 GATT 第 II 條「關稅拘束」之規定²³。如前所述，歐盟曾於 2018 年採取暫時性防衛措施（即課徵之 25%），該防衛措施已續行一次且將於明年 6 月失效²⁴，若欲對同一產品再次採行新防衛措施，亦可能違反《防衛協定》第 7.5 條之規定²⁵。而歐盟新提案企圖課徵 50% 的配額外關稅並使該措施長期化且符合 WTO 規則，就必須援引 GATT 第 XXVIII 條²⁶，以重新談判歐盟對鋼鐵產品的拘束關稅。

再者，新提案第 4 條規定執委會應通過實施法規來制定關稅配額之國家分配²⁷，並將考量非客觀因素以決定關稅配額分配方式（例如前文提及之簽訂自由貿易協定與否，以及是否參與解決產能過剩之協定等），歐盟此種以政治性或契約性因素作為管理數量限制的分配標準，以及給予特定國家優惠待遇，除可能違反 GATT 第 I 條「最惠國待遇」之規定²⁸，亦有違反 GATT 第 XIII 條「非歧視性的數量限制管理」之疑慮²⁹。值得一提的是，若鋼鐵俱樂部被視為一種優惠性貿易協定，歐盟或可援引 GATT 第 XXIV 條，主張其鋼鐵俱樂部得背離最惠國待遇之遵守³⁰。然該條款雖允許在符合特定條件下，會員得以給予自由貿易區或關稅同盟內之貿易夥伴更優惠的貿易安排，但存在須涵蓋會員之間「絕大部分貿易（Substantially All Trade）」之要件。由於鋼鐵俱樂部僅限於單一鋼鐵業，恐怕難以滿足 GATT 第 XXIV 條的要件，因而無法獲得第 XXIV 條之豁免，從而導致 GATT 第 I 條規定之違反。

二、歐盟政策目的與手段之分析

²³ General Agreement on Tariffs and Trade art. II, Oct. 30, 1947, 55 U.N.T.S. 200 [hereinafter GATT].

²⁴ 2024 Safeguard Measure, *supra* note 19.

²⁵ 《防衛協定》第 7.5 條規定：曾受防衛措施限制之產品，於該措施屆滿後，在一段等同於原措施適用期間、且至少不少於兩年之時間內，不得再次對該產品採取防衛措施。Agreement on Safeguards art. 7.5 (“No safeguard measure shall be applied again to the import of a product which has been subject to such a measure, taken after the date of entry into force of the WTO Agreement, for a period of time equal to that during which such measure had been previously applied, provided that the period of non-application is at least two years.”).

²⁶ GATT art. XXVIII.

²⁷ *The Proposal*, *supra* note 7, art. 4.

²⁸ GATT art. I.

²⁹ GATT art. XIII.5.

³⁰ GATT art. XXIV.

歐盟提出此新提案的根本動機是對其境內鋼鐵業的保護，免受美國於今年進一步收緊之 232 措施³¹、全球鋼鐵產能過剩、高能源成本等情況之影響。而面對現行防衛措施將於明年到期且無法再依《防衛協定》續行，歐盟的策略是將暫時性措施轉化為長期之制度性規範。而歐盟援引 GATT 第 XXVIII 條，目的在於永久性地修改其關稅減讓表上對鋼鐵產品的 0% 拘束稅率。此舉旨在使新提案中高達 50% 的配額外關稅能在 WTO 架構下合法化，同時由根本上規避防衛措施之時間限制。同時，透過政治手段建立鋼鐵俱樂部，施壓主要貿易夥伴加入其主導之合作機制，共同解決全球產能過剩問題。

參、GATT 第 XXVIII 條之評析

根據 GATT 第 XXVIII 條之規定，WTO 會員每三年可透過與主要貿易夥伴就相關產品進行協商並達成協議，以調整其關稅拘束稅率。依程序推算，下一輪協商日期為 2027 年 1 月³²，該提案很可能在 GATT 第 XXVIII 條程序完成前即已生效。並且在談判過程中，相關 WTO 會員應努力維持與先前相近之貿易自由化水準³³，具體措施如：可透過降低其他產品之關稅，以補償對目標產品關稅的調升幅度。

此外，如此大規模援引第 XXVIII 條可說是史無前例的，此舉是否可能引發其他國家效仿，而對全球貿易秩序造成系統性風險，仍存有疑慮。儘管如此，歐盟仍願意透過法遵程序以修改其關稅承諾，並與貿易夥伴進行協商事先提供補償，目的是以可控的補償成本來換取對鋼鐵業的保護，藉此避免受影響之會員依據 GATT 第 XXVIII:3 條行使撤銷承諾等作法³⁴，進而對歐盟其他產業造成更大損失。

³¹ KYLA H. KITAMURA & KEIGH E. HAMMOND, CONG. RSCH. SERV., IN12519, EXPANDED SECTION 232 TARIFFS ON STEEL AND ALUMINUM (2025).

³² GATT art. XXVIII:1 (“On the first day of each three-year period, . . . a contracting party . . . may, by negotiation and agreement with any contracting party with which such concession was initially negotiated and with any other contracting party determined by the [contracting parties] to have a principal supplying interest . . . modify or withdraw a concession included in the appropriate Schedule annexed to this Agreement.”).

³³ *Id.* art. XXVIII:2 (“In such negotiations and agreement, which may include provision for compensatory adjustment with respect to other products, the contracting parties concerned shall endeavour to maintain a general level of reciprocal and mutually advantageous concessions not less favourable to trade than that provided for in this Agreement prior to such negotiations.”).

³⁴ *Id.* art. XXVIII:3 (“If agreement between the contracting parties primarily concerned cannot be reached before 1 January 1958 or before the expiration of a period envisaged in paragraph 1 of this

肆、結論

綜上所述，不論重新談判實際上成功與否，歐盟其實還是可以技術上達成其目標。如果歐盟與主要利益會員之談判未能達成滿意的協議，依據 GATT 第 XXVIII:3 條之規定，歐盟即可單方面修改其拘束關稅³⁵。然而，此舉雖滿足其對境內鋼鐵業之產業保護需求，卻可能需要承擔其它會員報復或撤銷承諾之後果。

歐盟表面上試圖在 WTO 架構下應對歐盟境內之保護主義壓力，但其明示的優先事項與目標（如應對產能過剩及推動供應來源多元化）涉及對貿易夥伴採取選擇性及潛在歧視性待遇。如此作為，不僅有違反 WTO 規則之虞，還可能引發貿易夥伴之報復行動，包括採取類似方式進行第 XXVIII 條重新談判，進而影響全球貿易秩序。此外，歐盟企圖透過降低其他產品關稅來提供跨部門補償，可能在歐盟境內層面引發被犧牲產業的利益衝突及抵制壓力。而歐盟內外壓力的情形，可能導致歐盟面臨保護主義擴大的趨勢。此種內外夾擊的壓力，將使歐盟推動鋼鐵俱樂部的理想面臨考驗：如何在維持多邊貿易規範的合法性之餘，兼顧內部產業利益的平衡，將是歐盟未來在實施新提案時無法規避的難題。

Article, the contracting party which proposes to modify or withdraw the concession shall, nevertheless, be free to do so”).

³⁵ *Id.*