

眉題：專題報導

標題：歐盟鋼鐵及金屬行動計畫的關鍵措施及影響

文：羅培方(Van Bael & Bellis 法律事務所律師/資深顧問)

Valentina Tocci (Van Bael & Bellis 法律事務所實習員)

歐盟執委會（下稱「執委會」）於 2025 年 3 月 4 日啟動了鋼鐵戰略對話（Strategic Dialogue on Steel）（註 1），隨後在 2025 年 3 月 19 日發布了歐洲鋼鐵及金屬行動計畫（European Steel and Metals Action Plan，下稱「行動計畫」）（註 2）。該行動計畫是於 2025 年 2 月 26 日發布之《潔淨工業協議》（the Clean Industrial Deal）（註 3）的關鍵部分，《潔淨工業協議》目的是將氣候政策與產業競爭力整合在一連貫的永續成長戰略之下。

基本上，行動計畫提出了涵蓋整個歐盟金屬及鋼鐵領域的全面性願景，旨在加速脫碳（decarbonisation）、再工業化（reindustrialisation）及創新（innovation）。它補充了其他針對特定產業部門的提案，且旨在更新歐盟法規、弭平法規漏洞，以及強化歐盟的貿易與產業政策，以支持一個具競爭力且具氣候韌性的歐盟金屬產業。

行動計畫圍繞著六大戰略支柱建立，提出一套全面的歐盟政策措施，希望藉以確保歐洲之鋼鐵生產在國際上具備競爭力，且實現氣候中和。正如執委會所概述的，這些戰略支柱著重在處理能源取得、全球競爭、循環性、勞動力穩定及市場發展等關鍵挑戰。

戰略支柱一 確保金屬工業能取得潔淨且可負擔的能源

行動計畫的第一個戰略支柱聚焦於降低能源成本、並確保能夠取得潔淨電力。這是因為歐盟認知到，能源價格對於鋼鐵和金屬等能源密集型產業而言，是競爭力與脫碳的關鍵因素。

為了降低能源價格，執委會已在《潔淨工業協議》中提出了一項可負擔能源之行動計畫（註 4），涵括了透過修訂能源稅指令以降低電網費用及能源稅（註 5）、促進購電契約的使用、加速再生能源專案的許可核發、擴大電網基礎設施等數項措施。而根據行動計畫，執委會將於 2025 年第 2 季發布關於如何設計電網費率以支持能源密集型產業的指導方針，以及為縮短冗長連接等待時間而投資電網基礎設施之原則。

此外，同樣預計於 2025 年第 2 季將推出的新版潔淨產業國家援助框架中，將簡化公共支持的相容條件，使得資助所有類型的產業脫碳技術（包括能源效率提升），變得更加容易。而為了進一步增加潔淨能源的供應，執委會計畫在 2025 年第 4 季前提出額外措施，以便促進能源密集型產業的電氣化專案取得電網連接。

最後，為了改善整體能源效率並推廣潔淨能源的使用，配套措施將聚焦於廢熱回收以及高溫熱泵等先進技術。這些提案將由熱能購買合約等標準化工具支援，並構成可負擔能源行動計畫下的新版歐盟供熱和製冷戰略的一部分。

執委會發出了整合產業與氣候目標的明確信號。然而，這些措施的成功與否將很大程度取決於歐盟與各國主管機關間是否能及時實施並有效協調。

戰略支柱二 防止碳洩漏

第二戰略支柱著重於強化歐盟的碳邊境調整機制（CBAM），以便更全面地防止碳洩漏（carbon leakage）。

目前，CBAM 僅聚焦於外國進口貨物，並未處理歐盟出口市場的碳洩漏問題。在歐盟製造的許多鋼鐵金屬產品，因適用歐盟碳排放交易體系（EU Emissions Trading System）而產生額外成本，因此難以應對來自氣候法規較薄弱國家生產商的競爭。為了解決此問題，執委會計畫於 2025 年第 2 季之前發布一份溝通文件，概述在世界貿易組織（WTO）的規範框架內合規且可行的解決方案，以支持歐盟出口導向產業，比如不以出口為條件的補貼。

此外，執委會計畫在 2025 年第 4 季之前，擴大 CBAM 的產品範圍，納入汽車零組件、家電、電纜、包材及建築材料等碳密集型下游商品。這將能解決目前 CBAM 實施的主要漏洞，即碳密集型產品以加工商品的形式進入歐盟以規避 CBAM。

另一個日益受到關注的問題是「資源洗牌」（resource shuffling），即生產商僅將其碳排放量最低的商品出口至歐盟，而將碳密集度較高的產出轉向其他國家。為了遏止這種情況，執委會正在探討於 CBAM 框架內明確納入禁止此類行為的條款，可能要求進口商揭露所有生產活動的碳足跡，並對經證實的違規行為處以罰款。

戰略支柱三 促進和保護歐盟產業產能

第三個戰略支柱特別強調貿易救濟措施的角色。根據執委會的說法，鋼鐵業全球產能過剩的問題持續削弱歐盟生產商的競爭力。事實上，鋼鐵及鐵製品產業已經是目前實施貿易救濟措施數量最多的產業。

一、防衛措施的例外性使用

作為其不斷演進的貿易救濟措施策略的一部分，執委會較以往更廣泛地依賴防衛措施（safeguard）。在世界貿易組織規範下，防衛措施是臨時的緊急工具，旨在處理進口激增對國內產業造成威脅或構成嚴重損害（註 6）時的例外情況。與反傾銷稅或補貼平衡稅不同，防衛措施的目標不在於對抗不公平貿易行為，而是旨在因應不可預見且顯著的進口增加，並且普遍適用於所有進口來源。

傳統上，防衛措施是貿易救濟措施中使用最少的工具，通常保留用於短期緊急應對。然而，近期發展顯示歐盟對這些措施的處理方式發生轉變，而越來越傾向於將防衛措施視為長期、結構性的工具。關鍵案例即是針對鋼鐵進口的防衛措施。歐盟最初於 2018 年引入鋼鐵防衛措施（註 7）以應對美國 232 條款措施，但後來被多次延長，目前預計將於最長期限，即 2026 年 6 月 30 日到期。展望未來，執委會計畫以新的貿易救濟措施工具取代現行的鋼鐵防衛措施。相關立法提案預計將於 2025 年第 3 季提出。

再者，執委會正對某些鐵合金元素進行防衛調查，最終決定預計將於 2025 年 11 月 18 日前公布。行動計畫的早期草案顯示了更積極的時間表，並明確將進口增加與歐盟產量下降相連結。然而，最終版本採取了更中立的語氣，並避免預判結果。

同時，執委會正在收集證據用以評估在鋁產業採取額外貿易救濟行動的必要性。這項調查是為了應對美國對鋁製品加徵新關稅(註 8)可能引發的潛在貿易轉移擔憂。儘管行動計畫並未宣布啟動對鋁進口的防衛調查，但它保留了若歐盟業者提出請求則可能啟動調查的可能性。

二、更新歐盟現行貿易救濟措施工具

除了防衛措施的積極運用外，執委會也正在採取措施強化其他的貿易救濟手段。

首先，執委會將主動監控貿易活動的變化，而允許僅憑發生損害之威脅，即啟動調查，而無須等待實際損害發生。因此，出口至歐盟廠商可能面臨更早、更頻繁的貿易救濟調查。歐盟貿易法規及目前調查實務上，原則上要求傾銷或受補貼產品須對歐盟產業造成損害，始展開貿易救濟調查，進而決定實施貿易救濟措施。而對於僅以損害威脅而啟動調查並實施反傾銷及反補貼措施，執委會一直採取非常謹慎的態度。而行動計畫中透露出，未來執委會將更願意以全球鋼鐵及金屬產能過剩現狀，作為啟動貿易救濟調查的充分依據，即便還沒有發生實際損害。這反映其執法方式的轉變。

再者，到 2025 年第 3 季，歐盟將加強對金屬產業進口的監控，這可能導致針對更多金屬產品的新貿易救濟措施。其中，歐盟特別關注銅產業，因為美國對銅進口展開調查(註 9)可能將導致相關市場混亂。

另外，執委會也在規劃脫離適用「較低稅率規則」(Lesser Duty Rule)的可能性。目前在歐盟反傾銷及反補貼調查中，若較低之損害差額(injury margin)即足以除去歐盟產業受到之損害，執委會得課徵低於傾銷差額(dumping margin)或補貼差額(subsidy margin)之反傾銷稅或反補貼平衡稅。雖然較低稅率原則並非基於 WTO 協定對成員國之要求，歐盟法規及實務一向堅持適用，除非有法規允許之特殊情況。相較之下，美國和中國等主要貿易夥伴並未將較低稅率原則納入其法規中，因此往往得以課徵更高之反傾銷或反補貼平衡稅。行動計畫指出，執委會將評估現行的歐盟法規下的較低稅率原則是否需要修正，甚至完全放棄。此一改變將直接導致明顯更高的反傾銷稅或反補貼稅將在歐盟實施。

三、引入「熔鑄」規則

最後，執委會也正在推動修改適用於非優惠性關稅的原產地規則。目前，非優惠性原產地(non-preferential origin)是由貨物發生最後一次實質轉型(last substantial transformation)的國家決定。然而，在發生規避行為的情況下，無論是依據反傾銷、反補貼法規、或是關稅法規，未來將可能忽略此項原則而採用其他方式認定原產地(註 10)。

為此目的，執委會正在考慮引入「熔鑄」規則（"melted and poured" rule），以建立更嚴格的原產地制度。也就是特定情況下，原產地將不再由最後一次實質轉型所在地決定，而是由金屬最初被熔解並鑄造所在地決定。這項改變將使原產地固定在第一個生產階段，意味著後續的所有加工程序在判斷原產地時將不予考量。適用這項規則將消除透過進行最低限度的加工來改變金屬產品原產地的可能性，並為追溯產品來源提供更大的確定性。

「熔鑄」規則在引入美國後顯然獲得了很大的關注(註 11)。在歐盟，此規則尚未被實施，但執委會已在近來反規避調查之決定中，利用此精神加強監控取得豁免廠商之後續進口(註 12)。

行動計畫的早期版本曾提議立即實施「熔鑄」規則，但最終版本採取了較為審慎的做法。考量到「熔鑄」規則在法律適用上存在爭議，行動計畫尚未強制要求採用，但要求執委會評估更廣泛適用此規則在法律與實務之影響。預計將於 2025 年第 3 季結束前對此議題做出決定。

戰略支柱四 促進金屬的循環利用與循環經濟

作為行動計畫的第四個戰略支柱，執委會正採取果斷行動以刺激歐盟境內對鋼鐵、鋁等金屬廢料的使用，目標是降低歐盟產業對進口原材料的依賴，例如鋁土礦、氧化鋁和鋁。

受到第三國生產商高額採購價格的吸引，以及補貼等市場扭曲因素所驅使，歐盟鋼鐵廢料之出口持續增加。為了扭轉這個趨勢，執委會將採取雙管齊下的策略。首先，執委會將透過更好的分類與處理來提升鋼鐵廢料品質，進而刺激需求。這需要回收業者的大量投資，且需要歐盟及各國主管機關提供激勵措施。其次，執委會正致力於將最低回收材料含量要求導入車輛、建築材料及永續產品。依據修訂後的廢車輛指令(註 13)，2026 年底前將完成一項針對汽車產業回收材料含量目標的可行性研究。

同時，執委會將處理鋼鐵廢料供應量的國際層面問題。在 2025 年第 3 季之前，執委會將評估是否有必要採取貿易措施，以確保歐盟境內有足夠的鋼鐵廢料供應量。可能採取之貿易措施將針對第三國的金屬回收補貼，因為這些補貼阻礙了鋼鐵廢料出口到歐盟。執委會也將評估是否引入互惠原則的可能性，以對抗對出口至歐盟市場的鋼鐵廢料的貿易限制。

整體而言，第三國生產商在取得歐盟鋼鐵廢料上可能面臨日益嚴格的限制，同時也將受到歐洲各國當局更嚴格的法規和貿易審查。

戰略支柱五 保障優質產業就業機會

行動計畫的第五個戰略支柱致力於確保勞工在鋼鐵產業因應綠色及數位轉型而進行深度變革的過程中，能夠實現「公正轉型」。執委會正在動用所有可用工具，以維護優質的產業就業，確保公平薪資、健全的勞動權益以及高標準的健康與安全保障。第五戰略支柱的核心是促進社會對話，確保工會和雇主組織在塑造產業政策中扮演有意義的角色。

為了在結構性變革中支援勞工，行動計畫強調積極勞動市場政策的必要性，包括特定轉型訓練、就業媒合服務及創業支持（特別是針對年輕人、女性、年長勞工及經濟弱勢地區居民等弱勢群體）。「技能聯盟」(註 14)和「技能契約」(註 15)等提案將有助於使勞動力技能與未來產業需求契合。此外，執委會已於 2025 年 4 月 1 日提案修訂「歐洲全球化調整基金(註 16)」，允許將支援範圍擴大至正在進行重組的企業。

展望未來，「歐洲公平轉型觀察站」和在《潔淨工業協議》中宣布的「優質工作藍圖」等工具將有助於監測產業轉型的社會影響，以確保一個公平且具包容性的過程。

戰略支柱六 透過領頭市場和公共支持，降低脫碳項目的風險

為了加速金屬產業的脫碳進程，歐盟正從需求面與投資面雙管齊下應對這項挑戰。認知到低碳鋼鐵和金屬目前比傳統選項成本更高，執委會正努力透過政府採購、法規誘因和永續標準來創造「領頭市場」，以產生對歐盟製造低碳金屬的需求。此即第六個戰略支柱的核心。

第六戰略支柱的主要提案包括從 2025 年開始針對鋼鐵實施的碳排放強度標籤，透過《產業減碳加速器法案》提供的支持，以及在永續產品生態設計法規下的簡化綠色產品標準(註 17)。在規模擴大階段，執委會已經宣布成立「產業脫碳銀行」，作為《潔淨工業協議》的一部分，目標動員 1,000 億歐元的資金。這將透過善用歐盟創新基金的現有資源(註 18)、部分來自歐盟碳排放交易體系的收入、及修訂後的 InvestEU 計畫(註 19)來實現。作為第一步，執委會將在 2025 年利用創新基金的資源，啟動 10 億歐元的試點拍賣，以支援關鍵工業流程的脫碳和電氣化，包括鋼鐵和金屬產業。這項提案旨在彌補資金缺口，並加速低碳技術在歐洲多數能源密集型產業的部署。

此外，《關鍵原材料法》(Critical Raw Materials Act)(註 20)透過優先推動鋁、鎳與銅等材料（對綠色鋼鐵的生產至關重要）的戰略性投資而扮演關鍵角色。這些領域的專案將受益於更快的許可程序、強化的資金取得途徑媒合支持，以確保長期投資的可行性。

執委會也認知到法規簡化的重要性，特別是對中小企業而言。事實上，執委會已於 2025 年 2 月 26 日通過了首兩項新的「綜合簡化措施套案」(Omnibus packages)，並計畫在 2025 年間推出更多措施，以減輕行政負擔，並促進對歐盟各項支持計畫的取得。

結論

歐盟鋼鐵及金屬行動計劃代表著一項全面性的戰略，結合了新的監管和立法提案，以及對現有措施的修訂和擴展。它強化了執委會在內部市場以及與外部夥伴關係中的角色。這項計畫匯集了一系列提案，旨在提升鋼鐵和金屬產業的競爭力，與歐盟工業脫碳的總體目標一致。然而，行動計畫中提及的多項政策目標該如何落實在歐盟及各會員國法規及後續行動，則仍須進一步觀察其發展。

註1 European Commission, President von der Leyen will hold Strategic Dialogue on Steel on 4 March, and announces Steel and Metals Action Plan, 25 February 2025, available at: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/et/ip_25_611/IP_25_611_EN.pdf.

註2 European Commission, A European Steel and Metals Action Plan, COM(2025) 125 final, 19.3.2025, available at: https://single-market-economy.ec.europa.eu/document/download/7807ca8b-10ce-4ee2-9c11-357afel63190_en?filename=Communication%20-%20Steel%20and%20Metals%20Action%20Plan.pdf.

註3 European Commission, The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation, COM(2025) 85 final, 26.2.2025, available at: https://commission.europa.eu/document/download/9db1c5c8-9e82-467b-ab6a-905feeb4b6b0_en?filename=Communication%20-%20Clean%20Industrial%20Deal_en.pdf.

註4 European Commission, Action Plan for Affordable Energy: Unlocking the true value of our Energy Union to secure affordable, efficient and clean energy for all Europeans, COM(2025) 79 final, 26.2.2025, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0079>.

註5 Council Directive 2003/96/EC of 27 October 2003 restructuring the Community framework for the taxation of energy products and electricity, L 283, 31.10.2003, p. 51-70, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0096>.

註6 實施防衛措施的要件之一，是進口已對國內產業造成（或威脅）嚴重損害(serious injury)。其要求之損害程度高於反傾銷及反補貼措施所要求的實質損害(material injury)。

註7 Commission Implementing Regulation (EU) 2018/1013 of 17 July 2018 imposing provisional safeguard measures with regard to imports of certain steel products, OJ L, 181/39, 18.7.2018, p. 39-83, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32018R1013>.

Commission Implementing Regulation (EU) 2019/159 of 31 January 2019 imposing definitive safeguard measures against imports of certain steel products, OJ L, 31/27, 1.2.2019, p. 27-74, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0159>.

註 8 2025 年 2 月 10 日，美國總統川普發布了兩項公告- [Adjusting Imports of Aluminum into the United States](#) and [Adjusting Imports of Steel into the United States](#)。該公告針對 2018 年依據《1962 年貿易擴張法》第 232 條所實施的鋼鋁關稅措施進行修正。2025 年新措施擴大了原先第 232 條關稅的適用範圍，包括：(i) 終止所有國家豁免，取消特定產品排除程序，並終止所有既有的一般批准豁免 (GAEs)；(ii) 將鋁關稅從 10% 提高到 25%；(iii) 將更多下游鋼鐵和鋁製品納入關稅涵蓋範圍；(iv) 針對在美國「熔解與鑄造」的鋼鐵、以及在美國「冶煉與鑄造」的鋁為原料所製造之衍伸製品進口，建立新的豁免程序。

註 9 Presidential Actions, Addressing the threat to national security from imports of copper, 25 February 2025, available at:

<https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/addressing-the-threat-to-nationalsecurity-from-imports-of-copper/>.

註 10 Article 13(1) of the Basic Anti-Dumping Regulation (Regulation (EU) 2016/1036 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against dumped imports from countries not members of the European Union, OJ L, 176, 30.6.2016, p. 21-54, available at <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02016R1036-20200811>), Article 23 of the Basic Anti-Subsidy Regulation (Regulation (EU) 2016/1037 of the European Parliament and of the Council of 8 June 2016 on protection against subsidised imports from countries not members of the European Union, OJ L, 176, 30.6.2016, p. 55-91, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016R1037>), alongside Article 33 of Regulation 2015/2446 implementing the Union Customs Code (Commission Delegated Regulation (EU) 2015/2446 of 28 July 2015 supplementing Regulation (EU) No 952/2013 of the European Parliament and of the Council as regards detailed rules concerning certain provisions of the Union Customs Code, OJ L 343, 29.12.2015, p. 1 - 557, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015R2446>).

註 11 Administration of Joseph R. Biden, Jr., 2024, Proclamation 10783—Adjusting Imports of Steel Into the United States, 10 July 2024, available at: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-202400589/html/DCPD-202400589.htm>.

註 12 Commission Implementing Regulation (EU) 2024/1267 of 6 May 2024 extending the definitive anti-dumping duty imposed by Implementing Regulation (EU) 2021/2012 on imports of stainless steel cold-rolled flat products originating in Indonesia to imports of stainless steel cold-rolled flat products consigned from Taiwan and Vietnam, whether declared as originating in Taiwan and Vietnam or not, and terminating the investigation concerning the possible circumvention of anti-dumping measures imposed by that Regulation by imports of stainless steel cold-rolled flat products consigned from Türkiye, whether declared as originating in Türkiye or not, OJ L, 2024/1267, 7.5.2024, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401267.

註 13 European Commission, Proposal for a Regulation on circularity requirements for vehicle design and on management of end-of-life vehicles, amending Regulations (EU) 2018/858 and 2019/1020 and repealing Directives 2000/53/EC and 2005/64/EC, COM(2023) 451 final, 13.7.2023, available at: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8e016dde-215c-11ee-94cb-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF.

註 14 European Commission, The Union of Skills, COM(2025) 90 final, 5.3.2025, available at: https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/document/download/915b147d-c5af-44bb-9820-c252d872fd31_en?filename=Communication%20-%20Union%20of%20Skills.pdf.

註 15 https://pact-for-skills.ec.europa.eu/index_en.

註 16 European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges, COM(2025) 164 final, 1.4.2025, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0164>.

註 17 Regulation (EU) 2024/1781 of the European Parliament and of the Council of 13 June 2024 establishing a framework for the setting of ecodesign requirements for sustainable products, amending Directive (EU) 2020/1828 and Regulation (EU) 2023/1542 and repealing Directive 2009/125/EC, OJ L, 2024/1781, 28 June 2024, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401781.

註 18 Commission delegated Regulation (EU) 2019/856 of 26 February 2019 supplementing Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council with regard to the operation of the Innovation Fund, OJ L 140, 28.5.2019, p. 6, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02019R0856-20231121>.

註 19 Regulation (EU) 2021/523 of the European Parliament and of the Council of 24 March 2021 establishing the InvestEU Programme and amending Regulation (EU) 2015/1017, OJ L 107, 26.3.2021, p. 30-89, available at: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0523>.

註 20 Regulation (EU) 2024/1252 of the European Parliament and of the Council of 11 April 2024 establishing a framework for ensuring a secure and sustainable supply of critical raw materials and amending Regulations (EU) No 168/2013, (EU) 2018/858, (EU) 2018/1724 and (EU) 2019/1020, OJ L, 2024/1252, 3.5.2024, available at: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401252.