

歐盟大型民用航空器補貼案之履行審查結果與發展

吳俞慶 編譯

摘要

自 2011 年世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 爭端解決之上訴機構認定歐盟對大型航空器之補貼違反 WTO 規範後，美國因認為歐盟未履行判決結果而要求成立之履行審查小組 (compliance panel) 終於在今 (2016) 年 9 月 22 日認定歐盟與其 4 個成員國仍持續對飛機公司空中巴士 (Airbus) 提供巨額補貼，造成波音於數國之銷售量下滑、營利損失重大，違反其於 WTO 之承諾及先前之裁決。本案最新發展之特殊之處在於，履行審查小組亦將美國於履行審查程序中提出未於先前爭端解決程序審理之措施納入審理範圍，即歐盟提供空中巴士新型號 A350XWB 價值將近 50 億美元之補貼。歐盟於今 (2016) 年 10 月 26 日對此裁決提起上訴，美國與歐盟此一長達 12 年之紛爭將如何發展，值得持續關注。

(本篇取材自 *WTO Panel: EU's New And Existing Airbus Subsidies Violate Commitments*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 37, Sept. 22, 2016; *EU files multifaceted appeal of Airbus compliance panel report*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 42, Oct. 26, 2016.)

爭端解決小組於 2010 年時，判定歐盟對於空中巴士 (Airbus) 大型民用航空器 (Large Civil Aircraft, LCA) 之製造提供大約 180 億美元之補貼。上訴機構於 2011 年上訴階段時，限縮美國之勝訴範圍，惟仍認定歐盟、英國、西班牙、德國與法國提供政府補助及其他援助違反 WTO 補貼暨平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, SCM) 之承諾。

爾後，歐盟雖表示其已收回若干開發貸款以及調整其他受到質疑之援助，惟美國仍於 2012 年要求履行審查小組介入調查，其主張歐盟對於空中巴士之補貼持續存在，並主張歐盟對於空中巴士所製造之新型 LCA—A350XWB 額外授予補貼，然此一新型 LCA 並未列在美國於 2004 年要求諮商時所提出之清單中，故於履行審查階段中，即產生 A350XWB 是否為審理範圍之爭議。今 (2016) 年 9 月 22 日之履行審查小組報告出爐，為雙方一連串複雜、冗長且耗費資源之爭端帶來最新進展。

履行審查小組判定歐盟與其四個成員國違反其於 WTO 之承諾以及先前之裁決，持續對空中巴士提供巨額補貼；亦認定上開成員國對 A350XWB 額外授予

50 億美元之補貼，惟尚未構成禁止性補貼。本文以下先簡介本案系爭措施，並依據本案涉及之新舊措施爭議分別進行討論概述履行審查小組之裁決，以及歐盟之上訴理由；文末，綜合上述分析作一小結。

壹、系爭措施介紹

本案之系爭措施為歐盟與其 4 個成員國（法國、德國、西班牙及英國）40 年來針對空中巴士 LCA 之開發、製造以及銷售，超過 300 項構成補貼之措施。美國認為歐盟對舊型與新型之 LCA 實施開發貸款或成員國資金挹注(LA/MSF)；歐盟投資銀行貸款；基礎建設及基礎建設相關補助；企業重組措施；以及研究與技術發展基金等 5 大類措施違反 WTO 相關規定。於履行審查階段，針對先前爭端程序中所涉之補貼，美國主張歐盟與若干成員國未依照 SCM 協定第 7.8 條之規定採取適當步驟以消除上開補貼所產生之負面影響或直接撤銷補貼；針對新型號 LCA—A350XWB 之補貼，美國則主張其應屬 SCM 協定第 3.1 條及 3.2 條意義下之出口補貼及/或進口替代補貼。

針對美國上開指控，歐盟全面反駁，並主張其早已撤回先前爭端程序中對美國造成負面影響之補貼、系爭補貼亦不再對美國產生負面影響；且 A350XWB 之相關補貼措施非履行審查小組應審理之範圍。

貳、履行審查小組之裁決

履行審查小組針對兩造之主張逐一審理，首先，其審查歐盟聲稱針對系爭補貼所採行之步驟，是否履行先前之裁決與建議；其次，審查歐盟是否依 SCM 協定第 7.8 條之規定，撤銷系爭補貼或採取適當步驟移除負面影響；接著，確認 A350XWB 是否落入履行審查之範疇；最後，若 A350XWB 相關措施確實落入審查範圍，則判斷其是否構成禁止性補貼。

一、歐盟是否撤銷系爭補貼措施

履行審查小組認定歐盟與若干成員國並未實行 WTO 先前之裁決與建議，亦即歐盟與若干成員國仍持續提供空中巴士全組機隊價值數十億美元之開發貸款 (launch aid)¹、投資銀行貸款、相關基礎建設之獎助金 (grant)、企業重組措施及研究發展基金等，造成波音公司於歐盟、澳洲、印度、中國、新加坡及韓國等地之銷售額損失重大。因此，履行審查小組認定歐盟未能依據 SCM 協定第 7.8 條採取適當步驟消除因補助所產生之負面影響，違反 SCM 協定第 5(c)條及第 6.3(a)、(b)與(c)條。

¹ 開發貸款係由德國、法國、英國與西班牙針對 LCA 之開發而授予之貸款，此貸款之償付係以每出售一架特定型號之飛機作為基準。

二、對新型航空器之補助是否為審理範圍

除了原先的補助，針對歐盟提供空中巴士 A350XWB 價值將近 50 億美元之開發貸款，由於此一措施並未經美國於本案先前的審查程序提出，而係在履行審查程序中始提出，故產生此措施是否為履行審查小組審理範圍之爭議。

對此爭議，履行審查小組認為，針對 A350XWB 所提供之開發貸款與成員國資金挹注 (LA/MSF) 等措施，與先前爭端程序中所審理之補貼措施，於「本質」上具有相似性，即二者均為貸款協議、均包含 4 個相同的核心償付條款 (“core” repayment terms)、系爭措施之兩造均為空中巴士與政府、以及均以融資部分之開發成本作為目的。履行審查小組亦認定 A350XWB 相關之補貼措施因與先前針對其他型號航空器之補貼具有替代關係，可能減損先前裁決與建議之履行效果。

是以，履行審查小組認定 A350XWB 之相關補貼措施滿足上述緊密關聯測試 (“close nexus” test)，且與先前之裁決及歐盟聲稱履行裁決結果之行動具有緊密聯結 (closely connected)，故其同意美國之主張，並於履行審查階段就此一爭點進行審理。

三、新型航空器之補助是否構成禁止性補貼

履行審查小組認定美國雖已證明系爭補貼之授予係基於「預期出口表現 (anticipation of export performance)」，但由於其無法證明該補貼之授予事實上係以出口表現為條件，據此，履行審查小組判定歐盟與其他 4 國對 A350XWB 之補貼措施並不構成 SCM 協定第 3.1(a) 條及附註 4 意義下之禁止性出口補貼。

此外，美國亦認為歐盟各成員國之補貼合約要求空中巴士在其境內製造 LCA 零件，且該些零件將被用於製造 LCA，故系爭補貼實質上要求空中巴士自國內來源購買其大部分之零件，因此主張系爭補貼構成進口替代補貼。

然而，履行審查小組基於以下理由不認同美國的主張。首先，履行審查小組表示 GATT 第 3.8 (b) 條規定會員並不會因為單獨地 (exclusively) 補貼國內生產者而違反國民待遇義務²，且此種補貼與 SCM 協定所謂的進口替代補貼不同，蓋後者係將補貼之授予基於使用一定數量之國內產品。再者，履行審查小組進一步表示，儘管補貼僅提供予有在相關成員國內從事生產活動者，而可能限制進口產品的競爭機會³，該類型之補貼也應透過 SCM 協定第 3 部分 (可控訴補貼)

² 履行審查小組認為 SCM 協定不應被獨立於 GATT 作認定，因 GATT 第 3 部分與 SCM 協定第 3.1 (b) 條所規範者，係以使用國內貨品而不使用進口貨品為條件之補貼，故其認為 GATT 第 3 部分須於分析時納入考量。參考：Panel Report, *European Communities and Certain Member States Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, ¶ 6.783, WT/DS316/RW [hereinafter *EU Large Civil Craft*].

³ Panel Report, *EU Large Civil Craft*, ¶ 6.786 (providing that:” increased consumption of domestic

處理，與美國主張之進口替代補貼無涉。是以，履行審查小組判定美國無法證明 A350XWB 之補貼係 SCM 協定第 3.1(b) 條意義下之禁止性進口替代補貼。

另外，由於美國在履行審查階段中，僅主張 A350XWB 之補貼措施為禁止性補貼，而未主張該補貼為可控訴補貼，故履行審查小組僅針對 SCM 協定第 3 條之要件進行審查，而不繼續審查該補貼是否對美國造成損害，以及補貼與損害是否具有因果關係。

四、小結

綜上，履行審查小組最終雖認定歐盟授予 A350XWB 之補貼措施尚未構成禁止性補貼，然其仍裁決歐盟未依據 SCM 協定第 7.8 條移除先前補貼產生之負面影響，係持續違反 SCM 協定下之規範。

參、歐盟之上訴主張

歐盟於今 (2016) 年 10 月 26 日，對於履行審查小組之報告提出上訴，其上訴主張依據新舊措施分類，可分為二大主軸，以下將就歐盟針對先前爭端程序所涉爭點，以及於履行審查階段始審理之爭點分別提起之主張，析述之⁴。

一、針對先前爭端程序所涉及之相關補貼措施

首先，SCM 協定第 7.8 條係要求會員應採取適當步驟，以消除該負面影響，抑或撤銷 (withdrawn) 經會員授予或維持而產生負面影響之補貼。歐盟認為儘管其已撤銷補貼，履行審查小組仍認定歐盟並未移除可控訴補貼所生負面影響，故歐盟主張履行審查小組錯誤解讀 SCM 協定第 7.8 條。

此外，歐盟主張履行審查小組錯誤地解讀 SCM 協定第 6.3 條中的「市場」概念，因其判斷此概念時，採取將相同產品市場上之兩產品存在任何競爭關係的認定基礎，而非採取兩產品間是否存在明顯的「競爭限制 (competitive constraints)」為認定基礎；且履行審查小組在審查美國所為補貼構成負面影響之主張時，將其認定相關產品市場之是否存在限制競爭之問題，僅限縮於美國所提出在相同產品市場的產品間之競爭狀態，違反 DSU 第 11 條。

二、針對履行審查階段始審理之 A350XWB 相關補貼措施

goods due to quantitative and/or qualitative enhancements to the goods produced pursuant to the mandated domestic production activities. In this manner, such subsidies may limit competitive opportunities for relevant imported goods in certain markets.”).

⁴ *EU files multifaceted appeal of Airbus compliance panel report*, INSIDE US TRADE, Vol. 34, No. 42, Oct. 26, 2016.

歐盟主張履行審查小組係依據不正確之方法認定開發貸款以及成員國將資金挹注予空中巴士新型號飛機 A350XWB 之製造構成補貼。歐盟此主張需追溯至履行審查小組報告中，關於雙方專家證人針對如何在當時的市場環境下，以最佳的方式計算債券利率與風險溢酬之爭論。此涉及方法論之爭議係小組判定歐盟及部分成員國是否以低於市場利率提供開發貸款與資金，進而構成更為嚴重 (egregious) 之補貼的核心要素。針對此爭論，小組支持美國的計算方式。

另外，歐盟主張履行審查小組不正確地計算風險溢酬，故開發貸款及會員國授予 A350XWB 之資金並不構成可控訴補貼。歐盟認為履行審查小組計算風險溢酬的方法有缺陷，因其係以另一架與 A350XWB 不同之空中巴士飛機而非以 A350XWB 之實際產量作為計算基準。

三、本案所涉補貼與波音公司航空器銷售間之因果關係

最後，歐盟廣泛地質疑系爭空中巴士航空器之市占率與開發貸款及會員國資金挹注間之因果關係，以及波音公司在該些市場的航空器銷售情況是否可直接歸因於系爭補貼。

肆、結語

本案履行審查小組報告之出爐，為兩個緊密之貿易夥伴間長達數十年來針對 LCA 政府補貼之紛爭，註記了新的發展。WTO 此次裁決，顯見較有利於波音公司與美國。惟 WTO 仍於其他案件中，持續就美國與歐盟分別對各自境內之飛機製造商授予補貼是否合法一事進行審理。據報導指出，若本案所涉補貼措施終止，空中巴士之營運成本將毫無疑問地攀升，導致其飛機價格上揚。而空中巴士飛機價格之增加，長期而言應可作為有利於波音公司之證明⁵。

歐盟針對履行審查小組報告提起上訴，若上訴結果指出歐盟依然違反其於 WTO 之承諾，則仲裁人將會對美國基於歐盟之不履行，所得施加之貿易報復額度進行判定。然而，波音公司歷經歐盟對於空中巴士數年不公平的援助所產生之損失，依舊無法獲得任何補償。又歐盟此一上訴，對此耗時已久之紛爭將生何等影響，值得持續追蹤關注。

⁵ Zacks Equity Research, *Will Boeing (BA) Benefit from the WTO Ruling on Airbus*, NASDAQ, Oct. 5, 2016, <http://www.nasdaq.com/article/will-boeing-ba-benefit-from-the-wto-ruling-on-airbus-cm689248> (last visited Nov. 7, 2016).