

美國對龐巴迪大型客機課徵臨時反傾銷稅與平衡稅

蘇郁淳 編譯

摘要

美國商務部 (Department of Commerce) 於今 (2017) 年 9、10 月分別決定對加拿大龐巴迪公司 (Bombardier Inc.) C 系列大型客機同時課徵 219.63% 的臨時平衡稅與 79.82% 的臨時反傾銷稅。上述決定乃因波音公司 (Boeing Company) 主張龐巴迪 C 系列客機受有大量政府補貼，並以低於成本之價格對美銷售，而申請補貼與傾銷之調查。加拿大與英國政府嚴重抗議上述商務部之決定，認為波音公司濫用貿易救濟，妨礙市場公平競爭。航空業界亦有聲援龐巴迪銷售方式者，強調該方式在業界常見，相關傾銷與補貼調查實乃損人不利己。

今 (2017) 年 4 月 27 日，波音針對加拿大龐巴迪 C 系列客機提出補貼與傾銷調查之申請¹。繼美國國際貿易委員會 (International Trade Committee, ITC) 於今 (2017) 年 6 月做出確認產業損害的初裁²，美國商務部 (Department of Commerce, DOC) 亦分別於今年 9 月、10 月公布其初裁，決定同時課徵臨時平衡稅 (provisional countervailing duty)³、與臨時反傾銷稅 (provisional antidumping duty)⁴。本案除引發加拿大反彈，並使美加貿易關係更加嚴峻外，英國與美國國內航空公司亦有反對聲浪，認為商務部與波音此舉損人不利己。本案之終裁，DOC 預定於 2017 年 12 月 18 日之前作出⁵。若終裁仍認定有補貼與傾銷情事，將通知 ITC 就產業損害作出終裁，ITC 之終裁應於 DOC 終裁後 45 日，即 2018 年 2 月完成⁶。

美國最終若決定對龐巴迪同時課徵鉅額的平衡稅與反傾銷稅，勢將重創龐巴

¹ Boeing Company, *Petitions for the Imposition of Antidumping and Countervailing Duties on 100-To 150-Seat Large Civil Aircraft from Canada*, DOC. Inv. No. A-122-859, C-122-860 (Apr. 27, 2017), <https://access.trade.gov>.

² US International Trade Commission, *100- to 150-Seat Large Civil Aircraft from Canada: Determinations*, 82 Fed. Reg. 27524 (June 15, 2017), <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-06-15/pdf/2017-12436.pdf> [hereinafter ITC].

³ US Department of Commerce, *100- to 150-Seat Large Civil Aircraft from Canada: Preliminary Affirmative Countervailing Duty Determination and Alignment of Final Determination with Final Antidumping Duty Determination*, 82 Fed. Reg. 45807 (Oct. 2, 2017), <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-10-02/pdf/2017-21055.pdf> [hereinafter DOC1].

⁴ US Department of Commerce, *100- to 150-Seat Large Civil Aircraft from Canada: Preliminary Affirmative Determination of Sales at Less Than Fair Value*, 82 Fed. Reg. 47697 (Oct. 13, 2017), <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-10-13/pdf/2017-22203.pdf> [hereinafter DOC2].

⁵ DOC1, *supra* note 3, at 45808.

⁶ DOC2, *supra* note 5, at 47699.

迪在美國航太市場之銷售，儘管波音表示樂見其成，但外界多持反對看法⁷。以下將介紹本案爭議始末與波音主張，接著概述美國補貼與反傾銷調查流程，並說明 ITC 與 DOC 對本案之初裁。最後簡述各界看法與因應，並作一小結。

壹、本案背景

波音公司於 2017 年 4 月 27 日針對來自加拿大的 100 至 150 個座位的大型客機提出平衡稅與反傾銷稅的申請書。於本次申請中，波音指控龐巴迪受有大量政府補貼，重演空中巴士劇本⁸。根據波音的主張，加拿大龐巴迪長年生產少於 100 個座位的區域型噴射機，但在西元 2000 年中期，卻推出 C 系列客機⁹。龐巴迪 C 系列客機為 100-150 個座位的大型客機，得以洲際飛行。若順利生產，將使龐巴迪躋身大型客機製造商之列¹⁰。波音指控加拿大、魁北克和英國政府自 2008 年起，對龐巴迪的 C 系列計畫提供數億美元的開發貸款 (launch aid)¹¹。

在 2015 年秋季，C 計畫由於成本超支與銷售量低迷而瀕臨瓦解，魁北克政府即承諾以股本投入方式提供額外 25 億美元進行紓困¹²。由於接受了政府的鉅額援助，使龐巴迪得以 1960 萬元的價格，積極於美國市場推銷成本為 3320 萬美元的 C 系列航空器，換言之，係以極不合理的低價銷售其客機¹³。針對 C 系列客機，波音指稱傾銷差額應為 80.50%；補貼差額部分，由於加拿大聯邦政府、魁北克省政府和英國政府於 C 系列的製造、生產或出口方面提供了數十億美元的補貼，波音主張約當於 79.41% 的從價補貼¹⁴。

貳、初步裁決主旨

根據美國 1930 年關稅法規定，無論是傾銷或補貼之調查，皆採雙機關制，即由 DOC 負責查證補貼與傾銷是否存在，而 ITC 則負責調查受補貼或傾銷之產品是否造成國內產業損害¹⁵。對於美國波音公司上述調查申請，DOC 於今年 5 月展開調查¹⁶，ITC 先於 6 月做出產業損害之初裁，表示有合理證據顯示被指控

⁷ Dominic Gates, *U.S. Slaps Added Tariff on Bombardier, Quadrupling Its Jet Price after Boeing Complaint*, THE SEATTLE TIMES, Oct. 10, 2017, <https://www.seattletimes.com/business/boeing-aerospace/us-slaps-additional-tariff-on-bombardiers-jet-in-boeing-complaint/>.

⁸ Boeing Company, *supra* note 1, at 1.

⁹ *Id.* at 8.

¹⁰ *Id.* at 8.

¹¹ *Id.* at 93-97.

¹² *Id.* at 64.

¹³ *Id.* at 73.

¹⁴ *Id.* at 80.

¹⁵ 19 U.S.C. 1671(a)(1)(2), 1673(1)(2), 1677(1)(2).

¹⁶ US Department of Commerce, *100- to 150-Seat Large Civil Aircraft From Canada: Initiation of Countervailing Duty Investigation*, 82 Fed. Reg. 24292 (May 26, 2017), <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-05-26/pdf/2017-10957.pdf>; US Department of Commerce, *100- to 150-Seat Large Civil Aircraft from Canada: Initiation of Less-Than Fair-Value Investigation*, 82 Fed. Reg. 24296 (May 26, 2017),

受有補貼與傾銷之 C 系列客機確實造成美國航太產業實質損害¹⁷。ITC 初裁後，DOC 分別於今年 9 月 25 日、10 月 4 日做出課徵臨時平衡稅與臨時反傾銷稅之初步裁定¹⁸。

根據加拿大、魁北克、英國政府與龐巴迪申報的資訊，DOC 計算出 219.63% 的臨時平衡稅率¹⁹。由於龐巴迪並未配合提供反傾銷問卷中所要求的資料，故 DOC 得根據可得而不利於不合作廠商之事實 (adverse facts available, AFA) 決定傾銷差額，其係採用波音申請書所提供之資訊；此外，DOC 本應對其他未受個別調查廠商，另定一個適用於這些廠商的反傾銷稅率 (即所謂的 All-others rate)，但因波音申請書僅提供龐巴迪的加權平均傾銷差額，故 DOC 最後即以該稅率：79.82%，作為同時適用於龐巴迪及其他未受個別調查廠商之臨時反傾銷稅率²⁰。本調查中系爭 C 系列客機雖尚未出口至美國，但根據 2016 年 4 月的報導，該機型已獲美國航空公司 (達美航空) 逾 50 億美元的訂單，波音即據此推算出 C 系列客機之出口價格，做為其主張傾銷差額之基礎²¹。

參、各界反應

美國對龐巴迪課徵高額的臨時反傾銷稅及平衡稅的消息，不論是對於加拿大或英國都是重大打擊。加拿大為 C 系列的組裝地，英國則約有 1000 人在龐巴迪位於北愛爾蘭貝爾法斯特建造機翼的工廠工作²²。加拿大和英國政府皆抱怨美國上述裁定，威脅將拒絕與波音簽訂國防契約藉此報復²³。龐巴迪更表示推出新產品時，給予大客戶折扣，乃航空業標準做法；其聲稱波音於推出新產品時，向來也是低於成本銷售，同樣不符商務部現在的立場，故對這種兩面手法深感訝異²⁴。龐巴迪同時也表示 DOC 裁決將會是以美國就業機會為代價，因為約有半數 C 系列客機零件 (包括引擎與主要系統) 來自於美國供應商；其主張上述裁決代表過份的擴張以及誤用美國貿易法以圖阻礙 C 系列客機進入美國市場²⁵。

<https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/FR-2017-05-26/pdf/2017-10733.pdf>.

¹⁷ ITC, *supra* note 2, at 27524.

¹⁸ DOC1, *supra* note 3, at 45808; DOC2, *supra* note 4, at 47699.

¹⁹ US Department of Commerce, *Fact Sheet: Commerce Preliminarily Finds Countervailable Subsidization of Imports of 100- to 150-Seat Large Civil Aircraft from Canada*, at <http://enforcement.trade.gov/download/factsheets/factsheet-canada-large-civil-aircraft-cvd-prelim-092617.pdf> (last visited Nov. 26, 2017).

²⁰ US Department of Commerce, *Fact Sheet: Commerce Preliminarily Finds Dumping of Imports of 100- to 150-Seat Large Civil Aircraft from Canada*, at <http://enforcement.trade.gov/download/factsheets/factsheet-canada-large-civil-aircraft-ad-prelim-100617.pdf> (last visited Nov. 26, 2017).

²¹ Boeing Company, *supra* note 1, at 119.

²² Dominic Gates, *In Boeing Victory U.S. Commerce Dept. Slaps Massive Tariff on Small Jets from Canada's Bombardier*, THE SEATTLE TIMES, Sept. 27, 2017, <https://www.seattletimes.com/business/boeing-aerospace/bombardier-boeing/>.

²³ Dominic Gates, *supra* note 7.

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

美國 JetBlue 航空的總裁 Robin Hayes 致函於 ITC 表示其支持龐巴迪公司，其表示 JetBlue 現今的機隊僅有空中巴士和巴西航空工業 (Embraer) 的飛機，波音和龐巴迪的飛機並不在內，但 JetBlue 對購入 C 系列感到興趣，一旦波音勝訴，高額稅率將會使 C 系列客機之購入價格，不再具有吸引力，也使 JetBlue 無法利用龐巴迪之創新，嘉惠美國使用客機之大眾²⁶。加拿大總理杜魯道 (Justin Trudeau) 則於 2017 年 10 月 11 日向川普表示，波音針對龐巴迪之貿易救濟將會扼殺加拿大購入 18 架波音大黃蜂戰鬥機 (Super Hornet fighter jets) 的計畫，以表達其對上述貿易救濟之不滿²⁷。

肆、小結

美國對龐巴迪同時課徵臨時平衡稅與臨時反傾銷稅之舉，不但引起加拿大強烈反彈，美國本土航空公司亦指出，此舉對於美國航空市場之競爭程度百害而無一利。另一方面，波音的宿敵—空中巴士對龐巴迪拋出橄欖枝，表示願意收購 C 系列客機生產線並將之移到美國本土生產，而為雙方爭議再添變數²⁸。若 DOC 與 ITC 之終裁皆不利於龐巴迪，後續如何發展，值得密切關注。

²⁶ Dominic Gates, *supra* note 22.

²⁷ *Id.*

²⁸ Airbus, *Airbus and Bombardier Announce C Series Partnership*, Oct. 16, 2017, <http://www.airbus.com/newsroom/press-releases/en/2017/10/airbus-bombardier-cseries-agreement.html>.