

# 加拿大控訴美國對軟木課徵反傾銷與平衡稅違反 USMCA 之義務

蘇意晴 編譯

## 摘要

加拿大於今 (2022) 年 8 月 29 日控訴美國針對加拿大軟木課徵反傾銷與平衡稅之措施違反《美國—墨西哥—加拿大協定》下之義務，並表示將尋求該協定第 10 章之救濟途徑。系爭措施為美國於今年八月甫結束之第三次行政複查，加拿大認為此次複查所訂之稅率乃不公平稅賦，而有違其期待。有鑒於加拿大無法藉由訴諸世界貿易組織以達成其所求之效果，其決定透過《美國—墨西哥—加拿大協定》第 10 章解決爭端，蓋此章所定之程序較具彈性、可行且快速，適合用於處理軟木此等重要產業所生之爭端。在此爭端之前，美國與加拿大就軟木議題纏訟已久，故本次爭端之後續結果與成效值得關注。

(取材資料：Brett Fortnam, *Canada Files USMCA Challenge of U.S. Softwood Lumber Duties*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 40, No. 35, Aug. 30, 2022.)

加拿大於今 (2022) 年 8 月 29 日控訴美國對加拿大軟木 (softwood lumber) 課徵之反傾銷與平衡稅違反其在《美國—墨西哥—加拿大協定 (United States–Mexico–Canada Agreement, USMCA)》下之承諾<sup>1</sup>。

此項控訴為美國與加拿大間一系列與軟木有關的爭議之一，也是根據 USMCA 第 10 章提起的諸多訴訟之一<sup>2</sup>。USMCA 第 10 章除規定貿易救濟規則外，同時訂有一套爭端解決機制，允許當事方請求雙邊專家組成的小組審查貿易救濟決定<sup>3</sup>。

## 壹、加拿大認為違反義務之內容

<sup>1</sup> *Canada to Challenge U.S. Softwood Lumber Duties Under Canada-United States-Mexico Agreement*, GOV. OF CAN. (Aug. 29, 2022), <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2022/08/canada-to-challenge-us-softwood-lumber-duties-under-canada-united-states-mexico-agreement.html>.

<sup>2</sup> Agreement Between the United States of America, the United Mexican States, and Canada, Chapter 10, July 1, 2020, <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/united-states-mexico-canada-agreement/agreement-between> (last visited Oct. 11, 2022) [hereinafter USMCA].

<sup>3</sup> *Id.* art. 10.12.2.

系爭事件源於美國商務部國際貿易管理局 (U.S. Commerce Department's International Trade Administration) 第三次反傾銷與平衡稅行政複查之結果<sup>4</sup>。此次複查於八月結束，其最終所決定之稅率雖較之前低，但其所訂定的傾銷差額及補貼差額將回溯適用，溯及對加拿大企業從 2020 年起出口至美國的軟木課稅<sup>5</sup>。

以下先簡介加拿大提出控訴之主張，包含美國第三次行政複查所決定之稅率及加拿大不滿之原因，後分析加拿大此次選擇根據 USMCA 第 10 章採取救濟之可能考量因素，最後做一結論。

## 一、美國第三次行政複查之稅率結果

美國商務部發布的第三次行政複查最終結果中，在反傾銷調查部分，其僅針對兩間公司訂定 4.92% 及 4.63% 之個別傾銷差額<sup>6</sup>。其餘兩百多間公司皆適用就非特定公司 (non-selected companies) 訂定之 4.76% 的傾銷差額<sup>7</sup>。此外，美國商務部亦僅針對四間公司訂定個別之從價補貼率 (subsidy rate *ad valorem*)，其分別為 0.95%、2.41%、10.1% 及 3.62%，其餘兩百多間公司皆適用非特定公司之 3.83% 之從價補貼率<sup>8</sup>。從此次複查結果可知，大部分加拿大公司皆適用 8.59% (4.76% + 3.83%) 的綜合關稅 (combined U.S tariff)。

## 二、加拿大不滿之原因

軟木產業為加拿大重要之經濟支柱，也是加拿大林業之重要組成部門之一。軟木產業於 2020 年為加拿大國內生產毛額 (Gross Domestic Product, GDP) 貢獻超過 250 億美金，且約有 185000 名勞工受僱於此產業<sup>9</sup>。

雖然此次美國訂定之稅率較先前認定之 17.91% 為低，但加拿大認為美國此

<sup>4</sup> Certain Softwood Lumber Products from Canada, Final Results of Antidumping Duty Admin. Review, 87 Fed. Reg. 48,465 (Dep't of Commerce Aug. 9, 2022) [hereinafter Final Results of Antidumping Duty Admin. Review].

<sup>5</sup> *Frequently Asked Questions – Softwood Lumber*, GOV. OF CAN., [https://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois\\_oeuvre/other-autres/faq.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois_oeuvre/other-autres/faq.aspx?lang=eng) (last visited Oct. 11, 2022).

<sup>6</sup> 該兩間公司分別為 Canfor Corporation 及 West Fraser，其中 Canfor Corporation 之傾銷差額為 4.92%，West Fraser 的傾銷差額則為 4.63%。Final Results of Antidumping Duty Admin. Review, *supra* note 4, at 48,466.

<sup>7</sup> *Id.* at 48,466, 48,467- 48,469.

<sup>8</sup> 此處係僅針對 Canfor Corporation、J.D. Irving Limited、Resolute FP Canada Inc.、West Fraser Mills Ltd. 四家公司訂定個別之從價補貼率。Certain Softwood Lumber Products from Canada, Final Results and Final Rescission in part of the Countervailing Duty Admin. Review, 87 Fed. Reg. 48,455, 48,456 (Dep't of Commerce Aug. 9, 2022).

<sup>9</sup> *Statement by Minister Ng on U.S. Final Duty Rates on Canadian Softwood Lumber*, GOV. OF CAN. (Nov. 24, 2021), <https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2021/11/statement-by-minister-ng-on-us-final-duty-rates-on-canadian-softwood-lumber.html>.

次訂定之稅率對軟木產業而言仍不合理<sup>10</sup>。加拿大國際貿易、出口促進、小型企業與經濟開發部 (International Trade, Export Promotion, Small Business and Economic Development) 部長伍鳳儀 (Mary Ng) 於 8 月 29 日發表聲明<sup>11</sup>：「加拿大對美國持續針對加拿大軟木課徵沒有根據且不公平稅賦的行為感到失望。美國履行其在 USMCA 下之義務，並停止對加拿大軟木產品課徵不公平的稅賦，才是唯一公平的結果。」

伍鳳儀說明<sup>12</sup>：「美國長期仰賴具有競爭力的加拿大木材產品以滿足其國內對高品質、永續及創新建築材料的需求。對來自加拿大的軟木產品徵收這些不合理的稅賦不僅損害加拿大之社群、企業及工人，且該稅賦最終將轉嫁給美國消費者，結果或相當於對美國消費者課稅，而影響消費者在面臨供應挑戰及通膨壓力之際的住宅負擔能力。」

由上可知，加拿大認為美國針對其進口之軟木課徵反傾銷與平衡稅不但損及加拿大軟木產業，亦使高度依存此產業之美國消費者蒙受損失，恐造成兩敗俱傷之局面。故加拿大欲採取 USMCA 下之法律行動，要求美國履行 USMCA 下之義務，即取消不合理且不公平之稅賦，以保護其林業部門<sup>13</sup>。

## 貳、分析加拿大採取 USMCA 第 10 章下之救濟的原因

加拿大與美國間之軟木爭議由來已久，對於加拿大此次救濟途徑之選擇，以下先簡短回顧加拿大於軟木爭議上曾經採取之救濟管道，後針對其此次選擇依據 USMCA 第 10 章救濟之原因，予以分析。

### 一、加拿大過去採取之救濟途徑

#### (一) 世界貿易組織

2001 年至 2006 年間，加拿大與美國於世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 下進行對加拿大軟木課徵反傾銷與平衡稅有關之爭訟<sup>14</sup>。最

<sup>10</sup> *Frequently Asked Questions – Softwood Lumber*, *supra* note 5 (“...This means that, overall, companies subject to the AR2 combined rate of 17.91% are entitled to a net refund rather than a net invoice for the difference paid in cash deposits...”); *Canada to Challenge U.S. Softwood Lumber Duties Under Canada-United States-Mexico Agreement*, *supra* note 1.

<sup>11</sup> *Canada to Challenge U.S. Softwood Lumber Duties Under Canada-United States-Mexico Agreement*, *supra* note 1.

<sup>12</sup> *Id.*

<sup>13</sup> *Id.*

<sup>14</sup> See Request for Consultations by Canada, *United States –Final Countervailing Duty Determination with Respect to Certain Softwood Lumber from Canada*, WTO Doc. WT/DS257/1, G/SCM/D45/1, G/L/539 (May 3, 2002); Request for Consultations by Canada, *United States –Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, WTO Doc. WT/DS264/1, G/ADP/D42/1, G/L/566

終美國與加拿大達成和解，並簽訂《軟木協議 (Softwood Lumber Agreement)》<sup>15</sup>。在該協議下，只要軟木價格夠高，便會暫停稅賦之實施<sup>16</sup>。

隨著該協議於 2015 年到期<sup>17</sup>，美國商務部於 2017 年重新開始徵收新的反傾銷及平衡稅<sup>18</sup>。加拿大於 2018 年請求成立 WTO 專家小組 (panel) 調查不公平之平衡稅<sup>19</sup>。待 2020 年小組判決出爐後，美國再上訴至上訴機構<sup>20</sup>，然彼時因上訴機構不能運作，使此案擱置<sup>21</sup>。

## (二) 北美自由貿易協定

加拿大亦曾於《北美自由貿易協定 (North American Free Trade Agreement, NAFTA)》第 19 章下提出類似控訴<sup>22</sup>。2006 年 NAFTA 雙邊審查小組 (Binational Panel Review) 令美國商務部調整其計算補貼率之方法，經過多番修正，其最終計算出之補貼率係屬美國法律規定之「微量」，故小組認定加拿大沒有對軟木構成補貼<sup>23</sup>。

針對與反傾銷有關之爭議，許多加拿大公司控訴美國商務部做出之反傾銷決定。NAFTA 小組要求美國商務部遵守 WTO 上訴機構於「美國—加拿大軟木傾

---

(Sept. 13, 2002); Request for Consultations by Canada, *United States – Investigation of the International Trade Commission in Softwood Lumber from Canada*, WTO Doc. WT/DS264/1, G/ADP/D42/1, G/L/566 (Dec. 20, 2002).

<sup>15</sup> *Background - Canada-United States Softwood Lumber Trade*, GOV. OF CAN., [https://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois\\_oeuvre/background-generalites.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois_oeuvre/background-generalites.aspx?lang=eng) (last visited Oct. 11, 2022).

<sup>16</sup> *Softwood Lumber Agreement Between the Government of Canada and the Government of the United States of America*, arts. 3.1(a), 7.2, Apr. 27, 2006, <https://ustr.gov/sites/default/files/uploads/factsheets/Trade%20Topics/enforcement/softwood%20lumber/2006%20U.S.-Canada%20Softwood%20Lumber%20Agreement.pdf> (“On the Effective Date, the United States shall: (a) revoke retroactively the AD Order and the CVD Order...”).

<sup>17</sup> *Softwood Lumber Recent Developments*, GOV. OF CAN., [https://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois\\_oeuvre/recent.aspx?lang=eng#2015](https://www.international.gc.ca/controls-controles/softwood-bois_oeuvre/recent.aspx?lang=eng#2015) (last visited Oct. 11, 2022).

<sup>18</sup> *Id.*

<sup>19</sup> Request for the Establishment of a Panel by Canada, *United States – Countervailing Measures on Softwood Lumber from Canada*, WTO Doc. WT/DS533/2 (Mar. 15, 2018) [hereinafter Request for the Establishment of a Panel by Canada, *US – Softwood Lumber VII*].

<sup>20</sup> Notification of an Appeal by the United States under Article 16 of the Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Dispute (“DSU”), *United States – Countervailing Measures on Softwood Lumber from Canada*, WTO Doc. WT/DS533/5 (Sept. 29, 2020) [hereinafter Notification of an Appeal by the United States under Article 16 of DSU, *US – Softwood Lumber VII*].

<sup>21</sup> 上訴機構最後三名成員分別為印度籍的 Ujal Singh Bhatia、美國籍的 Thomas R. Graham 及中國籍的趙宏。其中，Ujal Singh Bhatia 與 Thomas R. Graham 的第二任期皆於 2019 年 12 月 10 日結束，故上訴機構於此時起即無法運作，而趙宏之任期則係至 2020 年 11 月 30 日止。 *Dispute Settlement of Members of Appellate Body Members*, WTO, [https://www.wto.org/english/tratop\\_e/dispu\\_e/ab\\_members\\_descrp\\_e.htm](https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/ab_members_descrp_e.htm) (last visited Oct. 11, 2022).

<sup>22</sup> Chi Carmody, *Softwood Lumber Dispute (2001-2006)*, 100(3) THE AM. J. OF INT’L L. 664, 669 (2006).

<sup>23</sup> *Id.* at 670.

銷最終決定案 (United States—Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada) 之判決<sup>24</sup>。上訴機構於此判決中認定美國對傾銷差額之計算有誤，不符合其於 WTO 《反傾銷協定 (Agreement on Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994 ) 》下之義務<sup>25</sup>。

就損害認定之爭議，其爭議源於加拿大認為美國國際貿易委員會 (International Trade Commission) 所作之損害認定係基於不充足之證據，而 NAFTA 小組則要求美國以充足的證據重新分析其損害認定<sup>26</sup>。

## 二、加拿大選擇訴諸 USMCA 第 10 章之考量

加拿大選擇 USMCA 而非 WTO，以及選擇訴諸 USMCA 第 10 章之貿易救濟而非進入第 31 章之爭端解決程序的可能考量因素，與 WTO 上訴機構停擺之現狀及兩章之個別特色有關。

首先，WTO 之上訴機構自 2020 年停擺，故若加拿大將此爭端訴諸 WTO，其結果可能如加拿大於 2018 年上訴之軟木案<sup>27</sup>，在美國於 2020 年將此案再上訴至上訴機構後便擱置，而難以有更進一步之結果<sup>28</sup>。然軟木產業為加拿大重要之產業，從業人數眾多<sup>29</sup>，故加拿大政府有尋求更有效解決途徑的壓力。

其次，根據 USMCA 第 10 章與第 31 章所成立之小組的審查範圍有所不同。申言之，依第 10 章成立的小組僅係以行政紀錄為基礎，審查已作成之反傾銷與平衡稅決定，以確認相關行政單位是否正確實施其國內之反傾銷與平衡稅規範<sup>30</sup>。

<sup>24</sup> *Id.* at 668, 670 (“In particular, the panel sought DOC com the WTO Appellate Body's decision in *United States-Final Dumping Determination Softwood Lumber from Canada*, discussed above.”); Appellate Body Report, *United States —Final Dumping Determination on Softwood Lumber from Canada*, WTO Doc. WT/DS264/AB/R (adopted Aug. 31, 2004) [hereinafter Appellate Body Report, *US — Softwood Lumber V*].

<sup>25</sup> Chi Carmody, *supra* note 22, at 668 (“In *United States-Final Dumping Determination on Softwood from Canada*, the Appellate Body upheld a panel finding that the DOC had act inconsistently with the WTO Antidumping Agreement by calculating antidumping mar basis of a weighted average comparison employing a “zeroing” methodology.”); Appellate Body Report, *US — Softwood Lumber V*, para. 108.

<sup>26</sup> Chi Carmody, *supra* note 22, at 668 (“In a series of remand, the NAFTA panel directed the ITC to reanalyze its injury determination.”).

<sup>27</sup> Request for the Establishment of a Panel by Canada, *US — Softwood Lumber VII*.

<sup>28</sup> Notification of an Appeal by the United States under Article 16 of DSU, *US — Softwood Lumber VII*.

<sup>29</sup> *Statement by Minister Ng on U.S. Final Duty Rates on Canadian Softwood Lumber*, *supra* note 9.

<sup>30</sup> USMCA, art. 10.12.2.

第31章的小組則需要產出包含下列項目之小組報告<sup>31</sup>:(一)事實查證;(二)決定系爭措施是否與當事國在USMCA下的義務不相符,或其是否減損控訴方於該協定下預期之利益;(三)若爭端當事國共同請求小組提供解決爭端之建議,則小組即應提供建議;(四)載明小組調查結果與作成決定之原因。

由上可知,相較於透過USMCA第31章,透過同協定第10章以解決與反傾銷與平衡稅有關之爭端更簡易,也更具彈性。鑑此,加拿大傾向將此次爭端訴諸USMCA第10章,以尋求解決其與美國間軟木爭議之辦法。

### 參、結論

美國與加拿大之軟木爭議已纏訟多時,兩國亦曾多次透過不同途徑尋求解決方法,且每次裁決結果皆引人關注。此次雙方欲透過USMCA第10章尋求救濟,其成效與結果實值持續追蹤。

---

<sup>31</sup> *Id.* art. 31.13.1.