

「歐盟—大型民用航空器補貼案」期中報告出爐

林良怡、葉姿嫻

世界貿易組織 (World Trade Organization, WTO) 之「歐盟—大型民用航空器補貼案」(*European Communities- Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*)¹ 爭端解決小組於 2009 年 9 月 4 日向美國及歐盟發佈期中報告²，引發各界熱烈討論。

本案係美國控訴歐盟與英國、法國、德國及西班牙此四個歐盟會員國 (以下簡稱歐盟四國) 對空中巴士公司之補貼違反補貼及平衡措施協定 (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, 以下簡稱 SCM 協定)，美國於 2004 年 10 月 6 日要求與歐盟及歐盟四國諮商未果後，於 2005 年 5 月 31 日請求成立小組，同年 7 月 20 日爭端解決機構 (Dispute Settlement Body) 成立小組，然因本爭端極為複雜³，故爭端解決小組遲至 2009 年 9 月 4 日始發佈期中報告。在美國所控訴之諸多措施中，以開發貸款 (Launch Aid) 最受矚目，故以下先簡介開發貸款之事實背景，再依據期中報告發布後之新聞報導，概述美歐雙方對開發貸款初步裁決結果之看法。

開發貸款之事實背景

—美國之控訴

開發貸款係歐盟四國以極優惠的條件貸款給空中巴士公司，以抵銷大型民用航空器開發之巨額成本及高度風險。歐盟四國提供給空中巴士公司之開發貸款均以下列形式為之：以零利率或低於一般的商業利率提供長期無擔保貸款，當航空器開發完成後，空中巴士公司始須還款，且當銷售不足償付時，可無限延期甚或無需償還⁴。美國表示歐盟四國自 1969 年起，不斷地提供貸款予空中巴士進行各機型之開發⁵，並設立一系列監督空中巴士機型開發之跨政府機構，歐盟四國亦承認開發貸款為歐盟工業政策整合之一環，故歐盟四國對空中巴士所有機型所提供之貸款為一整體的開發貸款計畫⁶。

¹ WTO, *European Union- Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft*, DS316, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds316_e.htm (last visited: Sept. 19, 2009).

² Eric Wasson, *U.S., EU Each See Victory in Interim WTO Airbus Subsidies Ruling*, INSIDE U.S. TRADE, Vol. 27, No. 35 (Sept. 11, 2009).

³ WTO, *supra* note 1.

⁴ USTR, *European Communities and Certain Member States- Measures Affecting Trade in Civil Aircraft, Executive Summary of the First Submission of the United States of America*, para. 5 (Nov. 25, 2006) (hereinafter *Executive Summary of U.S.*), <http://www.ustr.gov/trade-topics/enforcement/dispute-settlement-proceedings/wto-dispute-settlement/measures-affecting-t-0>.

⁵ 美國指控歐盟對空中巴士下列機型之開發提供貸款：A300、A310、A320、A330、A330-200、A340、A340-500/600、A380 及 A350。

⁶ *Executive Summary of U.S.*, *supra* note 4, paras. 8, 9, 13, 16.

美國認為開發貸款為政府之資金直接移轉措施，為 SCM 協定第 1.1(a)(1)(i) 條下之財務補助。美國並提出下列理由，證明歐盟四國藉此授與空中巴士利益：第一、大型民用航空器開發需挹注大量資金，是否得以成功開發具高度不確定性，一旦失敗，所有已投入資本均無法回收，縱使成功，亦難以預測航空器售價，且若銷售狀況不佳，則開發航空器之「非循環成本 (non-recurring cost)」⁷ 便難以弭平，故航空器開發之風險相當高。因此，歐盟四國透過開發貸款承擔上述空中巴士航空器開發之高風險⁸。

第二、開發貸款與加拿大航空器補貼案 (*Canada- Measure Affecting the Export of Civilian Aircraft*) 中，加拿大在 Technology Partnerships Canada 計畫下提供之貸款相似，二者均係航空器開發成功後，始需還款，該案小組認定此以成功開發為還款基礎之貸款授與飛機製造商龐巴迪利益，故本案小組亦應判定歐盟以開發貸款授與空中巴士利益⁹。此外，美國表示開發貸款係為空中巴士開發航空器所設，符合 SCM 協定第 2 條特定性之要件。

於證明所有機型之開發貸款為 SCM 協定下之補貼後，美國進一步控訴歐盟四國對 A380、A340-500/600 及 A330-200 機型所提供之開發貸款為 SCM 協定第 3 條之「禁止性補貼 (Prohibited Subsidies)」¹⁰。美國以 A380 為例，表示歐盟四國知悉 A380 係以出口為導向之開發計畫，且 A380 之預期銷售水平超出歐盟之內部需求—247 架，由此可知歐盟四國係將開發貸款之還款條件與預期出口量做連結，故美國認為歐盟四國係以出口實績做為提供開發貸款之要件，為禁止性補貼¹⁰。

最後，美國表示歐盟四國對空中巴士各機型所提供之開發貸款措施造成美國大型民用航空器產業之損害，蓋開發貸款使空中巴士得以抑制全球市場價格而與美國波音公司競爭，奪取波音公司之訂單。此外，開發貸款之提供使空中巴士在 2001 年至 2005 年之市佔率提升，取代或妨礙波音公司出口大型民用航空器至歐盟市場或第三國市場之機會，使美國之利益遭受嚴重損害。因此，歐盟四國對空中巴士所有機型所提供之開發貸款應可構成 SCM 協定第 5 條可控訴補貼 (Actionable Subsidies)¹¹，故美國認為縱使對 A380、A340-500/600 及 A330-200 提供之貸款不構成禁止性補貼，仍構成可控訴補貼。

⁷ 非循環成本係指新產品開發過程中之一次性費用，有賴大量生產後所賺取之利潤弭平。

⁸ *Executive Summary of U.S.*, *supra* note 4, paras. 20-23.

⁹ USTR, *European Communities and Certain Member States- Measures Affecting Trade in Civil Aircraft, First Submission of the United States of America*, paras. 148-149 (Nov. 25, 2006), <http://www.ustr.gov/trade-topics/enforcement/dispute-settlement-proceedings/wto-dispute-settlement/measures-affecting-t-0>; 參見陳靜儀，「論美歐大型民用航空器補貼案—以歐盟補貼案為研究中心」，國立政治大學國際經營與貿易研究所碩士論文，頁 16 (2008)。

¹⁰ *Executive Summary of U.S.*, *supra* note 4, paras. 33-34.

¹¹ *Id.* paras. 78-102.

-歐盟之反駁

歐盟首先針對開發貸款構成補貼之指控加以反駁，歐盟表示美國認定授與利益之基準並不適當，美國忽略其與歐盟於 1992 年所簽訂之協約對「授與利益」所設之認定標準¹²，歐盟認其並未違反該協定所訂立之標準。此外，美國高估該開發貸款計畫之風險貼水 (Risk Premium)，因而得出不正確之評估基準，進而低估歐盟對空中巴士公司放款之獲利¹³。

關於禁止性補貼之指控，歐盟認為開發貸款契約中的償還條款相當中立，並未要求空中巴士僅得以出口銷售所賺取之價金償還貸款，空中巴士得基於商業自主性以任何一筆銷售價金償還貸款，而不論該筆交易是出口或歐盟內部市場所需¹⁴。此外，歐盟表示以預期之出口銷售或航空器開發係以出口為導向並不足以證明開發貸款之提供係以出口實績為要件，蓋依 SCM 協定註釋 4 之規範，不應單就對出口事業予以補貼之事實，即認定構成出口補貼¹⁵。因此，歐盟認為美國並未建立開發貸款係禁止性補貼之表面證據¹⁶。

最後，歐盟對開發貸款構成可控訴補貼之指控加以反駁。歐盟表示開發貸款之提供並未對美國或其產業造成不利效果，波音公司訂單之流失係因其營運疏失所致，如不符合特定航線之技術需求、未將客戶之主觀評價納入考量等¹⁷。歐盟表示美國係以「若無開發貸款，則波音公司將可享有獨佔地位」之想法進行分析，認為每一空中巴士之銷售對波音公司之獨占利益產生不利影響，美國並非以市佔率、價格等因素證明開發貸款對波音公司造成不利效果。因此，美國並未證明開發貸款與不利效果間之實質因果關係¹⁸。

美歐雙方對期中報告之看法

依據美歐之報導，美歐雙方對此份期中報告有完全不同之解讀，各自聲稱其

¹² Agreement between the European Economic Community and the Government of the United States of America concerning the Application of the GATT Agreement on Trade in Civil Aircraft on Trade in Large Civil Aircraft. Art. 4 (開發補助最高為總開發成本之 33%)。

¹³ Europa, *European Communities and Certain Member States- Measures Affecting Trade in Civil Aircraft, Executive Summary of the First Submission by the European Communities*, paras. 36-40 (Feb. 19, 2007) (hereinafter *Executive Summary of EC*), http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?order=date&sec=202&lev=2&sta=721&en=740&page=37.

¹⁴ Europa, *European Communities and Certain Member States- Measures Affecting Trade in Civil Aircraft*, para. 616 (Apr. 5, 2007), http://trade.ec.europa.eu/doclib/cfm/doclib_section.cfm?order=date&sec=202&lev=2&sta=721&en=740&page=37.

¹⁵ *Id.* para. 649.

¹⁶ *Executive Summary of EC*, *supra* note 13, para. 45.

¹⁷ *Id.* para. 83.

¹⁸ *Id.* paras. 85, 89.

在期中報告中獲得勝利¹⁹。

美方表示期中報告裁決所有的開發貸款均違反 WTO 之規範。此外，小組並裁決以出口實績為條件之 A380 開發貸款為禁止性補貼，而非可控訴補貼，待將來小組報告或上訴機構報告被採納後，歐盟即須立即移除該些違法措施。然而，歐盟駁斥美方說法，表示小組並未於期中報告中裁決所有 A380 開發貸款計畫均違反 SCM 協定，且小組亦未裁決歐盟四國對空中巴士所有機型開發所提供之貸款為一整體計畫，而係各自獨立之計畫，小組拒絕將其裁決適用至 A350 開發貸款，蓋 A350 係美國提出控訴時尚未存在之措施，故歐盟可對 A350 新機型之開發提供貸款²⁰。



¹⁹ Eric Wasson, *supra* note 2.

²⁰ *Id.*