

二零一八年四月十日
討論文件

立法會
食物安全及環境衛生事務委員會

有關在香港實施《南極海洋生物資源養護公約》的新法例

目的

本文件旨在向委員匯報有關在香港實施《南極海洋生物資源養護公約》（《公約》）的立法建議，以期為南極海洋生物資源提供更佳保護。

背景

《公約》

2. 《公約》在一九八二年生效，是一份養護南極海洋生物資源的國際性公約。《公約》下設立南極海洋生物資源養護委員會（委員會），體現《公約》的養護目的和原則，包括規管有關合理利用和管理《公約》區域¹的海洋生物資源的活動。委員會推行養護措施²，以養護南極海洋生物資源及管理南大洋漁業。

¹ 《公約》區域指《公約》內訂明的南極水域範圍。

² 養護措施可就遵守《公約》下各類物種的養護、用具規例、數據匯報、研究和實驗、環境保護等方面訂明規定，並會不時更新和擴充。截至二零一八年三月底，《公約》下共有 69 項養護措施。

3. 現時，《公約》共有 36 個締約方，包括 25 個成員和 11 個加入國，全部均承諾受《公約》及其養護措施約束。中國於二零零六年加入《公約》成為締約方。

將《公約》適用於香港特別行政區

4. 犬牙南極魚³是受《公約》規管的物種之一。為防止犬牙南極魚遭國際間非法、不報告和不管制捕魚活動侵害，以及與國際協力為保護和以可持續方式運用海洋資源出一分力，中央人民政府（中央政府）在徵詢香港特別行政區（香港特區）政府的意見後，已原則上同意把《公約》的適用範圍延伸至香港特區。有關《公約》適用於香港特區的背景，概述於附件 I。

5. 二零一四年三月十一日，我們向事務委員會簡介有關在香港實施《公約》和推行管制犬牙南極魚貿易計劃的建議（見立法會 CB(2)992/13-14(05)號文件）。《公約》的中文本載於該文件。

適用範圍

6. 《公約》及其養護措施將會對香港特區具約束力。不過，由於香港並無漁船在《公約》區域作業，而日後有本港漁船在《公約》區域作業的機會亦不大⁴，我們會實施《公約》和只與香港相關的養護措施。正如立法會 CB(2)992/13-14(05)號文件所述，有六項養護措施與香港相關。我們亦於其後再次檢視所有

³ 犬牙南極魚包括鱗頭犬牙南極魚和小鱗犬牙南極魚。犬牙南極魚以不同的通用名稱銷售，如智利鱸魚或白鱈魚。

⁴ 在考慮漁船的用途、性質或狀況，以及為漁船提供足夠監管的困難後，海事處處長在二零零五年九月十六日第 4653 號公告中，依據《商船(註冊)條例》(第 415 章)第 22(4)條規定，指令某些指明類別的船舶(包括漁船、用作加工海洋生物資源的船舶，包括鯨加工船、魚品加工船和水產養殖船)不適宜向香港船舶註冊處註冊。因此，香港特區並非任何漁船的“船旗國”，亦不擬就漁船在《公約》區域作業發出牌照。此外，根據海事處提供的資料，至少在過去五年，並無在《公約》區域作業的持牌船隻、收貨船隻或運貨船隻向香港船舶註冊處註冊。

養護措施，包括修訂措施和新措施。在諮詢中央政府和向委員會秘書處進一步了解後，為達致上文第 4 段所述的目標，我們確認只有該六項養護措施與香港相關。該六項養護措施的詳情載於附件 II。

7. 政府會繼續留意《公約》的發展。如日後有其他由委員會修訂或採納的養護措施與香港特區相關，我們會考慮須否在香港實施有關措施。

《南極海洋生物資源養護條例草案》的主要元素

8. 為實施《公約》及與香港相關的養護措施，我們有必要進行本地立法。立法建議的詳情載述於下文各段。

主體法例

9. 為了在香港實施《公約》的相關規定及其養護措施，我們建議制定《南極海洋生物資源養護條例草案》（《條例草案》），以提供法律基礎，並訂明漁農自然護理署（漁護署）署長及獲授權人員的一般權力。有關該等一般權力的摘要載於附件 III。

規例

10. 我們建議授權食物及衛生局局長，就實施具體與香港特區相關的養護措施和任何有關事宜訂立規例。為了實施與香港相關的養護措施，我們建議制定兩項規例，以實施(i)犬牙南極魚產品證書制度；以及(ii)港口檢查及管制。

11. 我們會推行新的發證制度，以實施犬牙南極魚產品證書制度，亦會透過行政上訴委員會，向因漁護署署長就發證事宜

所作決定而感到受屈的任何人士提供上訴渠道。《行政上訴委員會條例》（第 442 章）的附表須予修訂。有關該兩項規例的更多資料載於附件 IV。

執法方案

12. 漁護署將負責執行新的發證制度，運用由有關養護措施所設立的電子產品證書制度⁵以規管犬牙南極魚貿易，實施與運載南極海洋生物資源的漁船有關的港口檢查規定，以及統籌相關的執法策略和工作。海事處將就擬進入香港水域的上述漁船的港口管制工作提供協助，而海事處目前使用的船隻航行監察服務資訊系統將有助漁護署得知目標船隻抵港，從而採取跟進行動。香港海關亦會就打擊犬牙南極魚非法進出口活動的工作給予支援。

諮詢

13. 在擬訂出規管架構後，我們已於二零一八年首季與業界的相關持份者（包括批發商、進口商，以及海產行業和餐飲業協會的代表）、環保團體和其他諮詢組織（附件 V）進行另一輪諮詢。在香港執行《公約》的建議受到獲諮詢各方歡迎。業界認為建議的管制計劃不會對其營運造成重大負擔，但要求政府調配足夠資源以確保有效率的執法工作，亦要求進出口證的申請和其他相關手續須簡單方便。持份者亦要求政府為業界和公眾舉辦教育和宣傳活動。

⁵ 支援《公約》的產品證書制度的網上平台。

時間表

14. 我們計劃在二零一八年下半年向立法會提交《條例草案》。如《條例草案》獲得通過，我們便會展開上述兩項規例的立法工作以及修訂《行政上訴委員會條例》，提交立法會進行先訂立後審議的程序。我們建議設立六個月的寬限期，給予業界時間適應新的法例規定。

徵求意見

15. 請委員備悉有關立法建議，並提出意見。

食物及衛生局
漁護自然護理署
二零一八年四月

有關《南極海洋生物資源養護公約》 (《公約》)適用於香港特區的背景

犬牙南極魚被捕撈後會在國際間買賣，在某些國家或地方作為食用魚，並以智利鱸魚或白鱈魚等不同的通用名稱售賣予酒店、餐廳、超級市場等。犬牙南極魚資源一直遭大量開發以及被非法、不報告和不管制捕魚活動侵害。為了保護犬牙南極魚免遭國際間非法、不報告和不管制捕魚活動侵害，委員會推行養護措施 10-05 “犬牙南極魚產品證書制度”（產品證書制度），規定每批捕獲或付運的犬牙南極魚，都必須附有根據養護措施 10-05 發出的有效捕撈證書。

2. 香港並無漁船在《公約》區域作業。只有少數貿易商及進口商把犬牙南極魚輸入香港，而近年的進口量由每年數百公噸至二千公噸不等。不過，根據委員會的資料，香港成為了犬牙南極魚其中一個主要的進口地方⁶。在香港售賣的犬牙南極魚包括冰鮮魚、急凍魚、魚肉、魚柳等，主要從澳洲、阿根廷、智利及法國等地進口，在香港漁業產品總消耗量中所佔比例少於1%。

3. 有些締約方關注香港對犬牙南極魚的貿易缺乏管制。因應上述發展，以及與國際協力為保護和以可持續方式運用海洋資源出一分力，於二零一三年，中央人民政府在徵詢香港特別行政區（香港特區）政府的意見後，已原則上同意把《公約》的適用範圍延伸至香港特區。

⁶ 根據委員會蒐集的統計數字，近年香港的犬牙南極魚進口量大約為締約方總出口量的 10%。其他主要的犬牙南極魚進口經濟體包括美國和日本。

與香港特區相關的養護措施

- (a) **養護措施 10-03**：“在港口檢查運載南極海洋生物資源的漁船”，這項措施訂明與運載犬牙南極魚及其他南極海洋生物資源的漁船進港和檢查有關的規定；
- (b) **養護措施 10-04**：“自動連接衛星的船隻監察系統”(船隻監察系統)，這項措施訂明與裝置連接衛星的船隻監察設施；監察有關船隻的航行情況；以及使用船隻監察系統數據作監管及檢查船隻目的有關的規定；
- (c) **養護措施 10-05**：“犬牙南極魚產品證書制度”，這項措施作為確定進口犬牙南極魚來源地以及有關犬牙南極魚的捕撈方式是否符合相關養護措施的基礎；
- (d) **養護措施 10-06**：“鼓勵締約方船隻遵守《公約》養護措施的計劃”，這項措施旨在擬備監察名單，以追蹤曾參與非法、不報告和不管制捕魚活動的締約方船隻；
- (e) **養護措施 10-07**：“鼓勵非締約方⁷船隻遵守《公約》養護措施的計劃”，這項措施旨在擬備監察名單，以追蹤曾參與非法、不報告和不管制捕魚活動的非締約方船隻；以及
- (f) **養護措施 10-08**：“鼓勵締約方國民遵守《公約》養護措施的計劃”，這項措施規定締約方必須採取措施核實其國民有否參與非法、不報告和不管制捕魚活動，並採取措施防止這類非法活動。

⁷ 非締約方指與《公約》並無正式連繫的國家。有些國家作為非締約方但選擇合作地自願推行產品證書制度。

《南極海洋生物資源養護條例草案》
漁農自然護理署署長的一般權力摘要

- (a) 進入、檢查及搜查地方、處所、船隻、車輛、鐵路列車或飛機，以核實有關方面是否遵守本條例；
- (b) 就懷疑有人已經、正在或即將犯罪，截停、登上及搜查船隻、車輛、鐵路列車或飛機；
- (c) 就懷疑有人已經、正在或即將犯罪，截停、搜查及扣留某人；
- (d) 要求所懷疑的人表明身分；
- (e) 就懷疑有人已經、正在或即將犯罪，在送達傳票屬並非切實可行的情況下，拘捕該人；
- (f) 要求出示文件、查閱、檢查或複印文件，以核實有關方面是否遵守本條例；
- (g) 抽取樣本及對任何物品進行測試，以核實有關方面是否遵守規定，或從而取得犯罪證據；
- (h) 檢取、移走及扣留懷疑可供證明犯罪的證據或包含該等證據的任何物品；
- (i) 處置、出售及沒收所檢取的物品；
- (j) 向海事處處長索取船隻或其船主的資料，以行使及執行本條例下的職能；以及
- (k) 與委員會秘書處或其他締約方的主管當局交換信息。

在香港實施《南極海洋生物資源養護公約》：建議規例

(A) 犬牙南極魚產品證書制度

該規例將會訂定發證制度，以規管犬牙南極魚的貿易(包括進口、出口及再出口。除非附有由漁農自然護理署署長(漁護署署長)簽發的進口／出口／再出口證，否則不得進口、出口或再出口任何犬牙南極魚。

進出口證制度

2. 所有進口／出口／再出口證的申請，須以指定的表格向漁護署署長提出，並須繳交訂明費用，以及附有關於擬進口、出口或再出口的犬牙南極魚的公約證書⁸ (視屬何情況而定)。為免進入或離開香港的旅客因攜帶少量犬牙南極魚作個人食用用途而觸犯該規例，我們正考慮訂定豁免條文，如攜帶作個人食用用途的犬牙南極魚不超過某個重量(例如 15 公斤)，則可獲豁免。

向行政上訴委員會上訴

3. 我們建議透過行政上訴委員會，對漁護署署長就發證事宜所作決定，提供上訴渠道。《行政上訴委員會條例》(第 442 章)的附表須予修訂。

⁸ 根據養護措施 10-05，經《南極海洋生物資源養護公約》下電子產品證書制度提供的關於犬牙南極魚的捕撈／出口／再出口的有關證書，稱為公約證書(即公約捕撈證書、公約出口證書或公約再出口證書)。

(B) 港口檢查及管制

4. 根據養護措施 10-03，該規例將會授權漁護署署長對運載犬牙南極魚或南極海洋生物資源的漁船進行檢查，拒絕讓從事非法、不報告和不管制捕魚活動的漁船進入香港水域。該規例的主要內容包括：

(a) 檢查漁船

運載犬牙南極魚或其他南極海洋生物資源的漁船進入香港時，將會由獲授權人員檢查，以確定在《公約》區域進行的捕撈活動是否遵守養護措施；

(b) 聲明及通知規定

運載犬牙南極魚或其他南極海洋生物資源的船隻如欲進入香港水域，其船長、船主或船主的代理人必須在船隻預計抵達時間最少 48 小時之前通知漁護署署長；提供所需的船隻及漁獲資料；以及提交有關該船隻並無從事非法、不報告和不管制捕魚活動的聲明書；以及

(c) 不准漁船進入香港水域

如果(i)漁船在委員會公布的從事非法、不報告和不管制捕魚活動的漁船名單之上；(ii)漁船曾涉及非法、不報告和不管制捕魚活動；或(iii)漁船並無提供上文(b)項所述的預先通知、資料或聲明書，該漁船不准進入香港水域⁹。

⁹ 如為檢查、緊急情況或執法行動的目的者則除外。

諮詢會

在二零一八年一月至三月的三個月諮詢期內，我們與主要持份者舉辦了意見交流會及諮詢一個相關諮詢委員會，對於在香港實施《南極海洋生物資源養護公約》的意見。我們亦邀請公眾提供意見。

(a) 意見交流會

日期	持份者
2018年1月22日 及2月22日	海產的貿易公司／進口商／批發商／ 零售商
	相關行業商會
2018年1月22日	環保團體
2018年2月2日	業界諮詢論壇(由食物安全中心舉辦)

參與人數：57 人

(b) 諮詢委員會

日期	委員會
2018年3月27日	魚類統營顧問委員會

(c) 書面意見書

收到三份意見書