

歐盟共同漁業政策之發展與現況

The Development and Quo Status of the EU Common Fisheries Policy

陳麗娟*

Li-Jiuan Chen

摘要

漁業亦屬於歐盟運作條約第 38 條第 1 項規定共同農業政策的適用範圍，隨著 1973 年英國、丹麥與愛爾蘭、1986 年西班牙與葡萄牙加入歐盟後，共同漁業政策愈來愈重要，而逐漸發展成一套包羅萬象的法規，以管理及監督全歐盟的營利捕魚活動，尤其是管理歐盟的漁船與維護魚群生存，最主要為管理共同資源，使所有的歐洲漁船平等的進入歐盟水域及漁場、以及允許漁民可以公平競爭。永續發展是全球追求的共同目標，因而永續漁業也成為現階段歐盟共同漁業政策的重要目標，非法捕撈規章永續漁業政策的重要法規。本文希冀深入研究歐盟的共同漁業政策之發展演進、改革共同漁業政策之背景與必要性、如何推動永續的漁業政策、永續的漁業管理制度，以明瞭歐盟共同漁業政策法律架構之意涵與現況，以作為未來我國漁業發展與相關政策推動海洋發展之參考借鑑。

投稿日期：109.05.11 接受刊登日期：109.06.14 最後修訂日期：109.09.16

* 淡江大學歐洲研究所教授暨歐盟研究中心主任，德國慕尼黑大學法學博士。
Professor of Graduate Institute of European Studies, Tamkang University; Doctorial Degree of Munich University, Germany.

關鍵詞：歐盟；共同漁業政策；共同市場規範；永續漁業；非法捕撈；黃牌；專屬經濟區；相對穩定原則；從魚網到餐盤

目 次

壹、前言：研究動機與目的

貳、共同漁業政策

一、共同漁業政策之發展演進

(一) 初期

(二) 第一次修訂共同漁業政策

(三) 1983 年「新一代共同漁業政策」

(四) 1992 年的改革

(五) 2002 年的共同漁業政策改革

(六) 2013 年共同漁業政策改革包裹

(七) 小結

二、共同漁業政策之目標

三、共同漁業政策主要內容

(一) 2013 年第 1380 號新的共同漁業政策規章

(二) 2013 年第 1379 號魚產品暨水產養殖品共同市場規範規章

(三) 2014 年第 508 號新的歐洲海洋暨漁業基金規章

參、歐盟的永續漁業管理政策

肆、永續漁業政策之核心：非法捕撈規章

一、對抗非法捕撈漁獲的國際趨勢

二、非法捕撈規章之立法背景

三、非法捕撈規章之立法宗旨

四、非法捕撈規章之內容

(一) 捕撈證明制度

(二) 對第三國舉牌程序

- (三) 對歐盟人民的制裁
 - (四) 定期公告非法捕撈的船隻名單
 - (五) 建立港口國檢查標準
 - (六) 歐盟施行非法捕撈規章之現況
- 伍、省思與借鑑

壹、前言：研究動機與目的

歐盟的共同漁業政策（Common Fisheries Policy）係一套包羅萬象的法規，以管理及監督全歐盟的營利捕魚活動，尤其是管理歐盟的漁船與維護魚群生存，最主要為管理共同資源，使所有的歐洲漁船平等的進入歐盟水域及漁場、以及允許漁民可以公平競爭。由於有些魚種瀕臨絕種，漁民過度捕魚，因此永續的漁業政策逐漸成為一個重要的議題，維護與永續利用漁業資源成為現階段共同漁業政策的目標。

1960 年代領海由 3 海浬擴大到 12 海浬¹、北大西洋漁業國際委員會（International Commission for the North Atlantic Fisheries，簡稱 ICNAF）²與東北大西洋漁業委員會（North East Atlantic Commission，簡稱 NEAFC）³陸續公布大西洋海域的漁業措施管理規則，雖然 ICNAF 的並不規範歐盟海域的漁業，但由於主要的參與國為歐洲國家，因此 ICNAF 國際漁業治理扮演著重要的先驅角色。1970 年代對於過度捕魚及魚群枯竭的問題，雖然時有聽聞，例如北海的鯡魚量減少，直到 1983 年時，歐盟才開始著手擬定維護魚資源的基本政策。

漁業亦屬於歐盟運作條約第 38 條第 1 項規定共同農業政策的適用

-
- 1 1964 年的倫敦公約（London Convention）歐洲國家協議領海為 12 海浬。
 - 2 在美國的倡議下，北大西洋漁業國際委員會（ICNAF）成立於 1954 年，後由成立於 1979 年的西北大西洋漁業組織（North West Fishery Organization，簡稱 NAFO）取代。早期北大西洋漁業國際委員會並無明顯的作為，直到 1970 年代才改變現狀，尤其是在北半球國家紛紛宣布 200 海浬的專屬經濟區（Exclusive Economic Zone）後，成為國際海洋法發展的先驅。
 - 3 東北大西洋漁業委員會（NEAFC）成立於 1963 年，開始規定技術性措施，以保護幼魚，並逐步發展共同管理於魚群；1969 年時決議禁止在國際海域捕鯡魚，自 1971 年起關閉在北海的鯡魚季，禁止捕鯡魚。也就是 NEAFC 逐步擴大其工作項目，並陸續公布許多捕撈漁獲的限制措施，最有名的是 1974 年限制捕撈鯡魚，並且建議對 15 種魚限制捕撈與配額分配。雖然 NEAFC 的建議並無法律拘束力，僅有限的法律效果，但卻是國際社會永續漁業政策趨勢的濫觴。

範圍，隨著 1973 年英國、丹麥與愛爾蘭、1986 年西班牙與葡萄牙加入歐盟後，共同漁業政策愈來愈重要。早在 1970 年代，歐盟即開始實施共同漁業政策，以致力於全體會員國的共享資源及建立一套共同漁業政策的標準化規則。隨著時間的推移演進，全球重視海洋生態系統永續發展與永續利用海洋資源，歐盟也不斷的更新與改革共同漁業政策，為配合新的多年期財政架構（2014 年至 2020 年），2014 年 1 月 1 日起，實施新的共同漁業政策規定。平均每 10 年，歐盟會進行一次共同漁業政策改革以檢討缺點改善缺失，歷經 1992 年、2002 年與 2013 年三次重大的共同漁業政策改革，歐盟的共同漁業政策已經發展出一套完整的法律架構。另一方面，歐盟法院確立歐盟對於共同漁業政策享有職權⁴，歐盟也因而積極的簽署一系列的雙邊或多邊漁業協定，而成為國際漁業關係最重要的締約當事人。⁵

永續發展是全球追求的共同目標，因而永續漁業也成為現階段歐盟共同漁業政策的重要目標，非法捕撈規章永續漁業政策的重要法規，2015 年我國遠洋漁船作業不符合歐盟的非法捕撈規章規定而遭舉黃牌警告，2018 年歐盟在進行實地查核後繼續維持對我國的黃牌警告。漁業為我國重要的經濟命脈之一，歐盟的黃牌措施對於我國的遠洋漁業發展是一大警訊。在努力改善積極作為後，2019 年 6 月歐盟取消對我國的黃牌。

國內鮮少對於歐盟共同漁業政策有系統及深入的研究，本文希冀深入研究歐盟的共同漁業政策之發展演進、改革共同漁業政策之背景與必要性、如何推動永續的漁業政策、永續的漁業管理制度，以明瞭歐盟共同漁業政策法律架構之意涵與現況，以作為未來我國漁業發展與相關政策推動海洋發展之參考借鑑。

4 Case 3, 4 and 6/76, Kramer, 1976 ECR 1279.

5 Streinz, Rudolf, *Europarecht*, 9. Aufl., 2012, S. 463.

貳、共同漁業政策

一、共同漁業政策之發展演進

農業與漁業生產人們所需的食物，為確保第二次世界大戰結束後的糧食供應，自歐盟誕生時起，共同農業政策就是歐盟經濟整合主要目標之一，漁業亦屬於廣義的農業，歐盟運作條約第 38 條規定漁業是單一市場⁶的構成部分，共同漁業政策也是共同農業政策範圍的特別制度。⁷ 早期六個創始會員國（法國、德國、義大利、荷蘭、比利時與盧森堡）全心投入陸地的農業生產與糧食供應，並不十分關注海洋的漁業發展。隨著時間的推移演進，共同漁業政策逐漸發展成為一個獨立的政策。⁸

自 2002 年進行改革以來，共同漁業政策首要的目標為永續的漁業經營管理、保障漁民的收入與安全的工作場所。2009 年 12 月生效的里斯本條約亦修改了共同漁業政策，2013 年時理事會與歐洲議會通過新的共同漁業政策，以期達成漁業及水產養殖長期生態、經濟與社會的永續發展。

共同漁業政策發展主要可以分為六個階段⁹，分述如下：

（一）初期

1967 年時，執委會公布共同漁業政策基本原則（Basic Principles for

6 歐盟運作條約第 26 條第 2 項規定定義單一市場為一個無內部邊界的區域，應保證商品、人員、勞務及資金自由流通。

7 Oppermann, Thomas und Classen, Dieter und Nettesheim, Martin, *Europarecht*, 7. Aufl., 2016, S. 426.

8 LADO, ERNESTO PENAS, *THE COMMON FISHERIES POLICY: THE QUEST FOR SUSTAINABILITY* 8 (2016).

9 European Parliament, *Fact Sheets on the EU - The Common Fisheries Policy: origins and development*, at <https://www.europarl.europa.eu/factsheets.de> (last visited April 02, 2009).

a Common Fisheries Policy) 的文件，強調結構、市場、貿易與社會問題。¹⁰執委會描繪出漁業政策的願景，共同農業政策的基本哲學是一方面以支持的價格及保護對抗進口，以期建立一個共同市場，另一方面則是以更大的協調與財務協助重組產業結構計畫，以期合理化生產結構。¹¹

1970 年時，歐盟開始實施共同漁業政策，理事會公布魚產品的共同市場規範 (Common Market Organization)¹²與實施漁業結構政策，即第 2141 號規章¹³與第 2142 號規章¹⁴。第 2141 號規章係規範漁業領域的結構協助，強調提高生產與財務支援，以現代化及發展生產方法；此一規章並規定自由進入會員國水域原則 (Principle of Freedom of Access to Member States' waters)，理事會得採取必要的維護措施，以期確保新會員國的進入自由不會造成魚資源過度捕獲的高風險。第 2142 號規章則是規範魚產品銷售，也是第一個魚產品共同市場規章，由於漁業對於特定的沿岸地區非常重要，並鼓勵合理銷售魚產品及以適當的措施確保魚產品的市場穩定。換言之，第 2142 號規章建立基本的銷售標準，擬定允許適用市場干預機制的價格守則，例如私人的儲藏協助、出口補償、在價格崩跌時可以從市場撤回魚產品等。財務協助係給予魚產品生產者組織準備與施行調整供需的銷售計畫。¹⁵總而言之，1970 年第 2141 號規章第 2142 號規章不僅對漁業實施共同結構政策，而且在魚產品共同市場規範創造了一個魚產品市場政策。¹⁶

10 HOLDEN, M., THE COMMON FISHERIES POLICY: ORIGIN, EVALUATION AND FUTURE, FISHING NEWS BOOKS 274 (1994).

11 FARNELL, J. & ELLES, J., IN SEARCH A COMMON FISHERIES POLICY 231f (1984).

12 漁業署於共同農業政策的一環，屬於特別的農產品，因此歐盟對於相關的於產品亦有銷售的共同市場規範。

13 OJ 1970 L 236/1-4.

14 OJ 1970 L 236/5.

15 PENAS, *supra* note 8, at 22.

16 *Id.* at 23.

（二）第一次修訂共同漁業政策

1972年在英國、愛爾蘭與丹麥的加入條約（Treaty of Accession）談判進行中，漁業議題是一個非常關鍵的焦點，由於這3個新加入的成員與6個創始會員國（德國、法國、荷蘭、比利時、盧森堡與義大利）必須相互允許漁船自由進入其12海哩的領海與200海哩專屬經濟區（Exclusive Economic Zone）捕魚，因此必須達成新的協議，將管理漁業資源的職權移轉給歐盟。換言之，1973年1月1日，英國、愛爾蘭與丹麥正式成為歐盟會員國，也催生了共同漁業政策。¹⁷

1960年代由於北海大陸礁層豐富資源的管轄權糾紛（尤其是與英國的漁業糾紛），1970年第2141號規章已經明確規定自由進入會員國海域原則，因此在1973年新加入的英國、愛爾蘭與丹麥必須遵守此一自由進入原則，在其加入條約規定自己本國的漁船保留進入12海哩，保留期限為10年。由於這3個新加入的會員國亦屬於北海及北大西洋的國家，因此當時共同漁業政策並未涵蓋地中海海域與波羅的海海域，也就是1970年代共同漁業政策只限於北海及北大西洋海域。¹⁸

1970年代國際社會普遍已經發展出12海哩的領海，但仍欠缺一套有效的漁業管理制度，有些國家超越12海哩主張享有漁業資源的主權，例如著名的「鱈魚戰爭」（Cod Wars），1973年7月冰島宣布200海哩的專屬經濟區，而爆發「鱈魚戰爭」；接著冰島驅離英國、德國與法國的漁船作業。為了爭奪漁場，許多國家跟進宣布200海哩作為遠洋漁業的海域，因此不斷發生漁業糾紛，尤其是在北極圈、西北大西洋、冰島與其他遠洋漁場。¹⁹

遠洋漁業對英國與德國而言，有重要的利益，對於200海哩專屬經

17 PENAS, *supra* note 8, at 22.

18 BulleGG Nr.10-1976, Ziffer 1501ff.

19 PENAS, *supra* note 8, at 24.

濟區，各國的意見分歧，美國、加拿大、挪威、蘇聯亦陸續宣布專屬經濟區，當時位於北海與北大西洋的歐盟會員國也意識到 200 海浬專屬經濟區已經是一個無法阻擋的國際趨勢，於是部長理事會於 1976 年 11 月 3 日決議擴大捕魚區為 200 海浬，自 1977 年 1 月 1 日生效，這只是擴張海域管轄權，並不是確保永續使用魚資源²⁰；最後在 1982 年時，聯合國簽署了海洋法公約（Convention on the Law of the Sea），納入 200 海浬的專屬經濟區，因而專屬經濟區成為國際法則，並於 1994 年生效，200 海浬專屬經濟區的國際爭議才算塵埃落定。²¹總而言之，在這時期已經發展出歐盟海洋法、200 海浬專屬經濟區的歐盟海域，全體會員國均得在歐盟海域從事捕魚作業。²²

（三）1983 年「新一代共同漁業政策」

到了 1970 年代末期，由於已經形成了歐盟海域，因此有必要實施漁業維護措施、魚群保護措施、漁獲配額等，因此執委會嘗試採取維護措施，以遵循 NEAFC 對於重要魚群總允許捕獲量（Total Allowable Catches）的規則；1980 年時，執委會通過維護措施，但仍需要解決配額分配的問題，因此往後的幾年，共同漁業政策面對應如何穩固管理魚群的挑戰。由於法國與義大利、環地中海國家間有漁業協定，因此 1980 年代在地中海海域並無環海國家宣布專屬經濟區的情形，再加上地中海東岸國家的政治紛擾不斷，因此共同漁業政策並未涵蓋地中海海域。²³

1976 年時，執委會提出建立一個維護與管理魚資源制度（System of Conservation and Management of Fisheries Resources）的草案，1981 年希臘正式成為歐盟的會員國，由於許多漁業議題是迫切需要解決的棘手問

20 PENAS, *supra* note 8, at 25.

21 PENAS, *supra* note 8, at 24.

22 Streinz, Rudolf, a.a.O. (Fn. 5), S. 462.

23 PENAS, *supra* note 8, at 25.

題，經過多年的協商，直到 1983 年才通過第 170 號建立一個維護與管理魚資源制度規章²⁴與第 171 號規範特定漁資源維護措施規章²⁵，因而解決這些棘手的問題。1981 年時，理事會公布了第 3796 號魚產品共同市場規範規章²⁶，以處理專屬經濟區所產生第三國魚產品交易的問題。

1983 年第 170 號規章與第 171 號規章是共同漁業政策維護魚群的重要規定，其中兩個重點是不得捕太多魚的捕獲限制與不得捕幼魚的技術上措施；接著第 172 號總允許捕獲量暨配額規章²⁷適用於大西洋、波羅的海、北大西洋漁業組織（NAFO）與法屬 Guyana 海域，即為所謂的「新一代共同漁業政策」（New Generation Common Fisheries Policy），因而確認專屬經濟區、穩定的概念、以及依據總允許捕獲量與配額實施維持漁獲的經濟效益措施。

1983 年第 170 號規章建立共同資源管理原則，主要內容為：

1. 規定主要的管理措施類型，例如捕獲量的限制、技術措施；
2. 應考量仰賴漁業維生區域的特殊需要；
3. 執委會應設立一個諮詢委員會，即漁業學術暨技術委員會（Scientific and Technical Committee for Fisheries）；
4. 規定領海 12 海浬內的進入制度，沿岸國在 6 海浬內得限制其本國國民進入，但在 6 至 12 海浬的領海範圍應允許其他會員國的漁船持續進入捕魚，但僅持續現有的捕魚活動，而不是發展新的漁業活動；
5. 規定一個所謂的「Shetland Box」，以規範在 Shetland 島²⁸附近漁船數量與大小限制的特別制度；
6. 設立一個由會員國組成的魚資源管理委員會（Management Committee

24 OJ 1983 L 24/1-13.

25 OJ 1983 L 24/14-29.

26 OJ 1981 L 379/1.

27 OJ 1983 L 24/30-67.

28 Shetland 島位於北大西洋，為蘇格蘭北邊的島嶼。

for Fisheries Resources)，以期在執委會執行共同漁業政策準備與制定新法規時提出諮詢意見；

7. 授權執委會應在 1991 年與 1992 年提出施行 12 海哩制度與「Shetland Box」的施行成效報告。

總而言之，1983 年第 170 號規章為共同漁業政策的基本規範；第 171 號規章為總允許捕獲量與配額的第一個法規，即規定在歐盟大部分海域的 87 個魚群的捕獲限制，並規定維護魚資源的技術措施依據相對穩定原則（Principle of Relative Stability）²⁹分配配額，此一規章基本上僅適用於北海與大西洋海域，並不適用地中海海域。

歐盟在 1973 年第一次擴大時，只涉及北海與大西洋海域，200 海哩專屬經濟區不適用於地中海海域，但在第二次擴大時，由於希臘的加入條約係在 1979 年簽署³⁰，僅第 110 條與第 111 條兩個條文規定在希臘與義大利領海內的進入權，但希臘在地中海海域的漁業活動對於當時地中海漁業的現狀並無重大的影響，因此對於共同漁業政策並沒有很大的影響。

直到 1986 年西班牙與葡萄牙兩個傳統漁業大國加入歐盟後，對於共同漁業政策的發展有很大的影響。這兩個國家加入歐盟後，捕魚規模與生產大增，使得歐盟一躍成為全球的漁業大國。³¹西班牙與葡萄牙的加入擴大了共同漁業政策的適用範圍到遠洋漁業，例如西非、加拿大、挪威與其他海域，同時使國際海域的漁業管理成為一個新的重要議題。事實上，西班牙在加入歐盟前，已經非常成功的與第三國協議捕魚作業的漁場，已經有一個相當可觀的魚市場規模，但由於西班牙加入因而促使歐盟必須優先處理共同漁業政策，也就是西班牙與葡萄牙的加入不僅擴大了歐盟的海域，同時這些海域（例如西班牙在北非的 *Canaries* 群島）

29 所謂的相對穩定原則，是按照過去的捕撈數據所建構的共享漁撈配額機制。

30 OJ 1979 L 291/1-16.

31 PENAS, *supra* note 8, at 36.

有特別的特徵，再加上這兩個國家的遠洋漁業與歐盟原來會員國在地理分布上的重疊，因此共享資源成為共同漁業政策亟待處理的問題³²，尤其是傳統上西班牙的漁船已經在歐盟原來 10 個會員國的海域進行捕魚作業，因此應如何處理西班牙的漁船作業在當時是一個很大的挑戰。

西班牙的漁船在歐盟原來 10 個會員國海域捕魚，可回溯自 1925 年起在 *Graud Sole* 國際海域，由於西班牙市場大量的漁產需求，西班牙沿岸的大陸礁層根本無法滿足國內的需求，在 1970 年代達到高潮，有超過 500 艘漁船在英國與法國附近的國際海域進行捕撈作業。1977 年環大西洋的歐盟會員國宣布專屬經濟區，同年西班牙提出加入歐盟的申請，因此當時在這些專屬經濟區無法驅離西班牙的漁船，有許多西班牙漁船仍繼續在這些專屬經濟區內捕魚，但應遵守歐盟的限制及實施遞減核准的漁獲限制制度，也就是西班牙必須逐步減少其在歐盟原來 10 個會員國海域捕魚的作業規模，以期作為加入歐盟的條件；西班牙並建立了一個特別的管制制度，以管制其漁船作業，以便能符合執委會在 1985 年公布的第 3531 號規章³³，以適用既有的規則於西班牙漁船捕魚活動的技術及管制措施；同時，西班牙並開放其魚市場給當時的 10 個會員國，也使得大量漁產出口到西班牙市場。³⁴

由於葡萄牙漁船並未在歐盟原來 10 個會員國海域作業捕魚，因此葡萄牙的加入並未造成很大的衝擊。西班牙與葡萄牙加入的另一個問題是商業問題，沙丁魚罐頭加工是這兩個國家非常重要的產業，因此在加入條約中，給予西班牙及葡萄牙長達 17 年的過渡時期。³⁵當然共同漁業政策有許多新的規定，例如在結構政策上進行調整，在這兩個國家加入後，1986 年第 4028 號規章³⁶即規範新的結構政策措施與 1986 年第

32 PENAS, *supra* note 8, at 37.

33 OJ 1985 L 336/20-26.

34 PENAS, *supra* note 8, at 37.

35 OJ 1985 L 302/1.

36 OJ 1986 L 376/7.

3094 號規章³⁷規範新的技術措施，並實施多年期守則計畫（Multi - Annual Guidance Programmes）³⁸以規範漁船政策，以期按照可取得漁獲量以調整漁船規模。

（四）1992 年的改革

依據 1983 年第 170 號規章之規定，執委會應在 1991 年提出適用領海 12 海浬的施行成效報告與施行所謂的「Shetland Box」報告。當然，1992 年改革共同漁業政策主要的原因有格陵蘭退出歐盟、西班牙及葡萄牙加入歐盟、德國統一與完成單一市場。在這些背景下，有必要進一步改善共同漁業政策。1991 年時，執委會如期公布共同漁業政策施行報告³⁹，美中不足的是，雖然已經有環地中海海域 4 個會員國（希臘、義大利、法國、西班牙），但執委會的報告仍只討論大西洋的漁業問題，對於共同漁業政策法規做了一個全面的分析，強調下列事項：

1. 對於魚資源狀態提出警告，應減少捕獲特定的魚種，亦警告避免過度捕獲幼魚，以技術措施改善捕魚的選擇；
2. 應管制漁船規模，以期達到永續漁業之目標；
3. 應考慮經濟要素與堅持應在共同漁業政策納入社會政策，包括提供援助給漁民改行轉職及培訓；
4. 正視愈來愈多的丟回不想要漁獲的問題；
5. 首次強調應依據每年總允許捕獲量決定的分析，以考慮多魚種的方法；
6. 應改善共同漁業政策的管制制度，尤其是應加強管制行為；
7. 建議延長適用 1983 年 12 海浬的進入制度、西班牙及葡萄牙過渡期限延至 2002 年。

37 OJ 1986 L 288/1-20.

38 PENAS, *supra* note 8, at 100-105.

39 SEC (591) 2288, Brussels 4. December 1991.

1992 年時，理事會公布第 3760 號建立一個漁業暨水產養殖業的共同制度規章⁴⁰，以規定從 1992 年至 2002 年漁業政策應適用的規定，當時由於過度捕撈與濫捕的問題，因此必須進行結構改革，以期在捕撈活動與維護魚群間維持一個生態均衡，特別是第 3760 號規章規定有效的核准捕魚制度，以規範可以捕撈魚的數量。

1992 年第 3760 號規章成為共同漁業政策的新規定，主要內容如下：

1. 延長適用會員國 12 海哩的進入制度；
2. 納入相對穩定原則；
3. 納入「Shetland Box」區域；
4. 不終止適用於西班牙與葡萄牙的過渡制度，也就是延長過渡期限；
5. 並未修訂漁業管理的基本規則，仍適用總允許捕獲量與技術措施的混合制度；
6. 並未建立漁船政策的新規則或目標；
7. 以多魚種與多年期制度，作為維護政策的基礎。
8. 重新建立一個學術委員會，並得對經濟問題提供諮詢意見。

（五）2002 年的共同漁業政策改革

雖然西班牙與葡萄牙加入條約規定過渡時期至 2002 年，但有些過渡條件實際上在 1995 年已經完成，因此西班牙與葡萄牙納入共同漁業政策係採兩個階段進行整合，即 1995 年第一階段的調整與 2002 年第二階段的完全整合。1994 年理事會公布第 1275 號規章⁴¹規定漁業方面的調整，以便西班牙與葡萄牙完全融入共同漁業政策，包括繼續適用所謂的「愛爾蘭箱」(Irish Box)⁴²、在西邊海域限制西班牙的漁船數目、以

40 OJ 1992 L 389/1-14.

41 OJ 1994 L 140/1-2.

42 在西班牙與葡萄牙的加入條約中，有一個特別限制，即西班牙與葡萄牙漁船至

及繼續排除在 Azores 海域使用特定的捕魚技術。1995 年時，理事會又公布第 685 號規章⁴³以全面管理大西洋不同區域的捕魚作業，以期繼續確保在加入條約涵蓋的區域與魚群，也就是並不是規定漁業管理特別的方法，而是確保維持加入條約的現狀；1995 年第 2017 號規章⁴⁴建立了在歐盟特定海域與資源的漁業管理制度。西班牙與葡萄牙加入條約過渡時期在 2002 年結束，1995 年歐盟第四次擴大⁴⁵，又加入瑞典與芬蘭兩個新的海岸國家，亦適用相對穩定原則而享有自由進入海域原則，因此 2002 年時歐盟再次進行改革共同漁業政策。⁴⁶

2003 年第 1954 號西邊海域規章 (Western Waters Regulation)⁴⁷，係規範過渡時期結束後，西班牙與葡萄牙應適用新的進入制度、捕魚限制的特別管制規定與建立一個特別保護區。此一規章主要要建立一個有很大區域管制捕魚的一般制度，以期在過渡時期結束後達到預防大規模移動的捕魚，主要目的是要規定所有會員國在西邊海域捕魚的門檻，至少必須維持現狀的捕獲量，防止會員國明顯增加捕魚作業。

2002 年時，執委會公布第 494 號施行規章以規定額外的技術措施，又稱為新的「愛爾蘭箱」，以無差別待遇原則（即平等適用於所有會員國）與以科學為基礎達到維護魚群的目標。2004 年時，理事會根據這些原則公布第 1415 號規章⁴⁸以規定對於特定區域與魚種每年漁獲量的上限，且此一漁獲量上限應一體適用在全體會員國，並包含所謂的「生物敏感區」(biologically sensitive zone)，以保護幼小的鱈魚，就是以融

1995 年 12 月 31 日止不得在愛爾蘭附近的特定區域進行捕魚作業，因此稱為「愛爾蘭箱」(Irish Box)。

43 OJ 1995 L 71/5-14.

44 OJ 1995 L 199/1-8.

45 1995 年歐盟第四次擴大，新的會員國為瑞典、芬蘭與奧地利，奧地利為一個內陸國。

46 PENAS, *supra* note 8, at 39.

47 OJ 2003 L 289/1-7.

48 OJ 2004 L 258/1-5.

人的維護價值作為漁業管理的目標。

另一方面，結構政策與過渡捕魚的問題愈來愈嚴重，尤其是歐洲的漁船建造補貼制度已經成為當時國際貿易談判的焦點；再者，魚資源枯竭（例如北海鱈魚瀕臨絕種）也成為熱門的政治話題，因此執委會建議應建構一個長期的漁業管理制度與納入環境政策作為優先項目。⁴⁹2001年時，執委會提出「共同漁業政策之未來綠皮書」（Green Paper on the Future of the Common Fisheries Policy）⁵⁰，強調保證穩定分配捕魚權、應解決漁船過度捕魚的問題、應修訂相對穩定原則與建議廢止漁船建造補貼制度；但在諮詢過程中，會員國意見分歧成兩大敵對陣營「漁民之友」（friends of fisheries'）與「魚友」（friends of fish）；最後確立2002年改革共同漁業政策的三個重要目標為應遏止新船建造的補貼、成立利害關係人的諮詢機構（即區域諮詢理事會 Regional Advisory Councils）⁵¹、及以長期計畫建立漁業管理的基礎。⁵²

雖然1992年第3760號規章實施新的措施，但仍有缺失，仍不足以阻止濫捕的現象，因此2002年時歐盟進行改革共同漁業政策而公布三個規章，並於2003年1月1日生效。此三個規章為：

1. 2002年第2369號規章⁵³，以規範漁業共同結構措施的方式與條件

原先歐盟以補貼新造漁船的方式作為解決漁船過度捕魚與淘汰老舊漁船的方法，但在WTO卻飽受壓力，尤其是在WTO的貿易暨環境委員會（Committee on Trade and Environment）亦討論漁業補貼的議題，

49 Symes, D., *The European Community's Common Fisheries Policy*, 35 OCEAN AND COASTAL MANAGEMENT 137, 137-155 (1997).

50 COM (2001) 135 final.

51 為了平衡區域利益，當時設立了7個區域諮詢理事會，5個個別區域，即波羅的海、北海、西北海域、西南海域與地中海海域，以及2個大範圍的遠洋漁業區域。

52 PENAS, *supra* note 8, at 295.

53 OJ 2002 L 358/49-56.

在杜哈回合 (Doha Round) 貿易部長會議歐盟同意應明確與改善漁業補貼。因此，2002 年理事會公布第 2369 號規章，以致力於生態永續，並修改現有的結構規章以停止漁船建造的補貼，以期能在 2 年內使漁船規模小於 400 噸 (Gross Tonnage)。

2. 2002 年第 2370 號規章⁵⁴實施漁船報廢的立即處理措施

事實上，1999 年第 1263 號規章⁵⁵建立第二個漁業財務方法守則 (Financial Instrument for Fisheries Guidance)，適用於 2000 年至 2006 年漁業結構政策的方法，此一多年期計畫目的在遏制給予新漁船建造提供補貼。

3. 2002 年第 2371 號維持與永續利用魚資源的架構規章

鱈魚魚群枯竭危機引起會員國的恐慌，如何恢復鱈魚魚群，已經是一個亟待解決的首要議題，應如何防止過度捕魚及回復安全生態範圍需有一個長期的計畫。2002 年第 2371 號規章⁵⁶第 6 條明文規定長期計畫的目標，以期在安全生態範圍內維持魚群與進行捕魚管理，會員國亦希望藉由長期的管理，以避免因過度捕魚而造成魚群枯竭的惡果。⁵⁷第 5 條在安全生態範圍外的恢復計畫與第 6 條在安全生態範圍內的魚群管理計畫，是兩大恢復魚群的長期計畫。

2002 年共同漁業政策改革的成果分述如下：

(1) 設立歐洲漁業管制局以落實永續漁業政策

2002 年共同漁業政策改革的首要目標為保障永續漁業、保障漁民穩定的收入及安全的工作場所、保障消費者食的安全與維護海洋生態系統的均衡。2002 年的改革擬定了一個魚群經濟效益與可能採取立即措

54 OJ 2002 L 358/57-58.

55 OJ 1999 L 161/54-56.

56 OJ 2002 L 358/59-80.

57 PENAS, *supra* note 8, at 296.

施的長遠概念，因此開始實施多年期維護魚群數量計畫與多年期經濟效益計畫。同時，改革強調應改善漁業管制，2004 年歐洲高峰會議決議設立歐洲漁業管制局（European Fisheries Control Agency）。為了能夠更有效、更透明與更公平的進行管制漁業，因此 2005 年時在西班牙的 Vigo 設立歐洲漁業管制局，以負責漁業管制協調運作與會員國的查核行動、協助會員國的合作與遵循共同漁業政策的法規，以期確保法規的有效與一體適用。⁵⁸

唯應注意的是，歐洲漁業管制局並無權處罰個別的經營者或制裁會員國，但在協調會員國進行管制行動、提供明顯可以獲得成本效益（Cost-Efficiency）的機制上，扮演著重要的角色。⁵⁹歐洲漁業管制局並不進行直接的查核與管制，而是協調會員國查核人員的查核行為，僅會員國的查核人員有權對違法漁民提起制裁的程序，歐洲漁業管制局主要任務為藉由建立一個共同的查核平臺、協調查核方法及優先順序，以提高管制的成本效益與促進改善平順的管制。

歐洲漁業管制局另一個重要的工作為教育培訓工作，即歐洲漁業管制局已經發展出一套核心的課程教材，以作為培訓查核人員基本的教科書。歐洲漁業管制局不僅培訓歐洲的查核人員，而且也培訓外國的查核人員。當然，歐洲漁業管制局並提供重要的漁業情報資訊，以協助歐盟的相關立法及執法，尤其是提供資訊給執委會關於管制的缺點而加以改

58 2005 年第 768 號規章，OJ 2005 L 128/1.

59 PENAS, *supra* note 8, at 207. 雖然在討論設立歐洲漁業管制局時，熱烈討論是否將所有管制作用，由執委會轉移到此一新的機構，以便查核人員有權可以直接查核會員國的捕魚活動，以期可以平順進行管制；但大部分會員國反對這種作法，因為依據一些會員國的法律制度，僅有權的主管機關才得對本國的漁民科以制裁；再者，有些會員國認為查核屬於國家主權的一部分，雖然一會員國的查核人員可以在其司法管轄的專屬經濟區（Exclusive Economic Zone）有權制裁違法的漁民，但在歐盟海域，卻有可能造成對不同會員國漁民的差別待遇，而無法有效的進行查核與管制非法捕撈漁獲。

善。⁶⁰

(2) 建立共同的漁業管制制度

隨著 2002 年改革措施，漁民廣泛的參與相關的決策，特別是成立區域的漁業理事會，由漁民、專家學者、漁業及水產養殖業者代表、區域及國家協會、環保組織與消費者組織組成。漁業管制不僅是共同漁業政策的國內議題，同時也是一個國際議題，漁民糾紛往往導致國際衝突，例如歐盟與加拿大在格陵蘭（Greenland）海域捕比目魚引起的糾紛。這也是共同漁業政策自始即高度重視國際管制制度與歐盟漁船在國際海域的連結、以及致力於建立先例成為新的管制方法。例如早在實施共同漁業政策前，1970 年代在紐芬蘭（Newfoundland）的漁業已經建立了一個共同施行制度（Joint Enforcement Scheme），之後歐盟的會員國亦接受在海上相互檢查漁船的制度，以作為對違反協議規則司法程序的基礎。⁶¹

共同漁業政策不同於共同農業政策的其他部門，無法限制過度生產，而是維護魚群生存，因此有必要建構一套有效的監督機制。除了建立歐洲漁業管制局外，並在 2008 年公布第 1005 號規章，以監督漁船在歐盟海域的移動，亦規定非法捕魚的制裁措施。⁶²2009 年時，歐盟公布第 1224 號規章⁶³規範新的管制機制與方法，以改善共同漁業政策管制制度傳統的弱點。在通過規章前，執委會進行了分析，指出了下列的弱點⁶⁴：

A. 不適當的法律依據：歐盟有不同的規章規範不同的事務，而導致法律架構的支離破碎，因而尚未完全施行管制捕魚；

60 PENAS, *supra* note 8, at 208.

61 PENAS, *supra* note 8, at 201.

62 Streinz, Rudolf, a.a.O. (Fn.5), S. 463.

63 OJ 2009 L 343/1.

64 PENAS, *supra* note 8, at 199.

- B. 仍非常不充分管制的總允許捕獲量⁶⁵與成功分配配額，特別是欠缺跨國查核捕獲資料、登陸後漁獲的運送與銷售等的方法與機制；
- C. 欠缺一般的管制標準，因此造成各式各樣不同的標準；
- D. 欠缺公平競爭的環境，特別是在會國間並未整合處罰規定；
- E. 管制行為不適當的策略計畫，因而造成未充分連結危險區域而常常不清楚何者為優先管制的項目；
- F. 在會員國明顯不遵循時，執委會欠缺有效快速採取因應措施的職權。

因此，2009年時，歐盟公布第1224號規章均將上述這些弱點加以改進，而建構一套歐盟基本的漁業管制制度，主要的內容如下：

- A. 重新彙整所有的管制規定成為一套法律方法，在2年後完成所有必要的施行規定，即為2011年404號施行規章。換言之，歐盟已經有一套清楚、完整與統一管制政策的法律依據；
- B. 擴大管制行為的適用範圍，包含運送、銷售、捕獲的可追蹤性，因此規範一個「從魚網到餐盤」(From Net to Plate)的管制漁業行為方法；
- C. 填補過去的法規漏洞，以提高管制行為的效率；
- D. 實施以風險評估概念 (Notion of Risk Assessment) 為基礎的管制計畫概念；
- E. 藉由建立整合的查核程序，創造一個公平競爭環境的條件；
- F. 建立新的方法，以提高管制制度的能力，例如對捕獲量管制實施新的義務，包括實施電子的航海日誌、改善發動機功率檢測量等；
- G. 致力於擴大使用電子方法以取代紙本，以減輕行政負擔；
- H. 擴大執委會的職權，可以對違反義務的會員國採取行動；同時提昇執委會的地位，可以對會員國的管制績效進行更多的體系評鑑。

65 在歐盟的實務上，總捕獲量分配給會員國，每個會員國有一定的配額。

2011 年 404 號施行規章⁶⁶首次規範了一套包含主要與次要的施行規則，涵蓋基本管制規則的所有規定。總而言之，新的管制規章與歐洲漁業管制局的業務，已經建構了一個法律架構，以回應 2007 年歐洲審計院（Court of Auditors）指出的管制弱點。⁶⁷

（3）履行漁業管制的國際義務

值得一提的是，歐盟也加入一些特定的區域漁業組織（Regional Fishery Organization），因而發展出一套特別的管制制度，已經超越了在歐盟海域基本的管制要件，這些特別的管制制度也引起捕魚作業很多激烈的衝突；在解決衝突上，加強管制措施扮演了重要的角色，尤其是在西北大西洋漁業組織（North West Atlantic Fishery Organization；簡稱為 NAFO）⁶⁸的管制制度，主要源於 1995 年的格陵蘭比目魚糾紛發展而來的制度，主要是加強管制是重新建立相關成員的信任與合作關係。⁶⁹

歐盟的管制政策深受 NAFO 管制制度的影響，例如 1983 年時共同漁業政策亦採取配額分配的協議，以確保在 NAFO 商定的捕獲配額在會員國間進行適當的管制，這也顯示歐盟在共同漁業政策履行國際義務的趨勢。換言之，NAFO 的管制制度已經納入歐盟的法規。⁷⁰

（六）2013 年共同漁業政策改革包裹

雖然 2002 年提出許多的改革措施，但仍有許多結構問題待解決，因此 2009 年時執委會針對改革共同漁業政策進行了一個公聽會，以規

66 OJ 2011 L 112/1.

67 PENAS, *supra* note 8, at 199-200.

68 NAFO 為一個政府間組織（Intergovernmental Organization），宗旨為在大西洋的西北部提供學術諮詢與漁業管理。NAFO 的管制制度每年由常設的國際遵循委員會（Committee on International Compliance）進行評鑑，並定期實施新的措施，例如嚴重違反時，有權終止船隻的路線；歐洲漁業管制局亦參與 NAFO 的管制。

69 PENAS, *supra* note 8, at 201.

70 例如 1983 年第 1728 號規章，OJ 1983 L 169/9.

範 21 世紀歐盟共同漁業政策的新原則。2009 年執委會公布了改革共同漁業政策綠皮書⁷¹與漁業政策的分析結果，指出應以永續目標作為漁業政策的首要目標，提出在改革共同漁業政策上應依據最大永續捕獲量（Maximum Sustainable Yield）原則以管理漁獲量，並應成為具有法律拘束力的法規，以期達到海洋生態的永續發展。

由於全球對於魚產品與海鮮食品的需求愈來愈高，魚產品提供人類所需的蛋白質佔一個非常重要的來源，為了長期滿足人類的需要，不僅應在歐盟海域永續管理漁業資源，而且也應在全球層級解決過度捕魚的問題。在這樣的背景下，歐盟在全球層級致力於永續管理漁業資源，例如透過與第三國締結漁業協定規範捕魚量配額，但事實上反而造成歐洲魚市場上許多漁獲卻是規避第三國漁業協定非法捕獲的魚，這種全球濫捕魚的問題成為眾矢之的，也顯示歐盟共同漁業政策的對外規模有再檢討的必要。⁷²另一方面，由於媒體廣泛討論特定捕魚活動對於海洋環境與海洋生態系統所造成的破壞性衝擊，而使得社會大眾對於漁業活動有相當負面的印象，也造成漁業與其他海洋利益團體的衝突愈來愈激烈。⁷³因此，執委會再次著手改革共同漁業政策。

最後在 2011 年 7 月 13 日，執委會提出共同漁業政策改革方案⁷⁴，對於共同漁業政策提出修訂草案⁷⁵；並在 2011 年 12 月 2 日提出建議設立歐洲海洋暨漁業基金（European Maritime and Fisheries Fund）⁷⁶；為了最大化歐洲結構暨投資基金（European Structural and Investment Funds）

71 COM (2009) 163 final.

72 Kraus, Gerd und Döring, Ralf, Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU: Nutzen, Probleme und Perspektiven eines pan-europäischen Ressourcenmanagements, ZUR 2013, No. 1, S. 5.

73 Douvère, Fanny, *The Importance of Marine Spatial Planning in Advancing Ecosystem - based Sea Use management*, 32 MARINE POLICY 762, 762-771 (2008).

74 COM (2011) 417 final.

75 COM (2011) 425 final.

76 COM (2011) 804 final.

的效益，執委會亦提出共同規定規章草案⁷⁷，以建立一套適用於歐洲結構暨投資基金架構下所有基金的基本規則，包括適用條件、績效檢討、監視作業、申報程序、評價與資格規則等。

歐洲結構暨投資基金實際上包含歐洲區域發展基金（European Regional Development Fund）、歐洲社會基金（European Social Fund）與歐洲整合基金（European Cohesion Fund），係歐盟對於整合政策（Cohesion Policy）、鄉村發展政策（Rural Development Policy）與漁業政策提供經費的運作機制。歐洲海洋暨漁業基金係對於共同漁業政策管理及監督制度與經費管理的規定，應與上述整合政策的相關基金結合，因此執委會統整這些相關規定而提出一個共同規定的規章草案。⁷⁸

為落實漁產品的共同市場政策，對於漁產品與水產養殖品的共同市場規範，執委會亦提出一個新的規章草案，同時提出共同漁業政策外部規模文件（Communication on the External Dimension of the Common Fisheries Policy）⁷⁹與共同漁業政策維護與永續開發漁業資源的施行報告（Report on the Conservation and Sustainable Exploitation of Fisheries Resources under the Common Fisheries Policy）⁸⁰。在與理事會及歐洲議會多次的討論後，終於在 2013 年完成共同漁業政策新的法律架構，而形成三個支柱：

1. 2013 年第 1380 號新的共同漁業政策規章⁸¹；
2. 2013 年第 1379 號魚產品與水產養殖品共同市場規範規章⁸²；
3. 2014 年第 508 號新的歐洲海洋暨漁業基金規章⁸³。

77 COM (2011) 615 final.

78 COM (2013) 246 final.

79 COM (2011) 416 final.

80 COM (2011) 418 final.

81 OJ 2013 L 354/22.

82 OJ 2013 L 354/1-21.

83 OJ 2014 L 149/1-66.

2013 年共同漁業政策改革重點強調應在會員國間建立一個合作文化，以改善管制的落實，歐洲漁業管制局即在合作協調上扮演重要的角色，以協助執委會執行稽查會員國是否遵循法規。在施行共同漁業政策上，歐洲漁業管制局的補充角色協調查核行為與協助執委會評鑑個別會員國遵循其義務，是不容忽視的。

（七）小結

總而言之，1970 年代共同漁業政策的立法係為 1973 年的第一次擴大做準備，英國、愛爾蘭與丹麥的加入，喚醒歐盟解決漁業問題，因而逐漸重視共同漁業政策之發展。在 1983 年時，共同漁業政策已經有一個結構暨市場政策、以總允許捕獲量與配額為依據的維護政策、以及技術措施。1985 年格陵蘭退出歐盟、1986 年西班牙與葡萄牙加入歐盟、1990 年德國統一，這三大事件對於歐盟漁船的規模、結構與捕撈漁獲量有相當的影響，因此必須調整共同漁業政策。

2002 年改革的重大成果為實施長期漁業管理計畫、永續漁業成為共同漁業政策新的基本目標、建立區域諮詢委員會制度、努力解決漁船建造補貼的問題、2004 年成立歐洲漁業管制局負責協調管制與改善管制制度更有效率的管理漁業。整體而言，2002 年的改革以新的政策取代原來的多年期守則計畫，即會員國應採取措施以調整其漁船的捕魚規模，以期達到在捕魚規模與其捕魚機會間穩定和持續的平衡；另外，每年應提出成效報告，描述會員國調整其捕魚規模；建構一個提高協調的機制與會員國逐步改善其管制漁業行為的效率。

隨著全球對於海洋資源經濟利用想法的改變，使得漁業永續發展的議題成為全球關注的焦點，再加上氣候變遷對海洋生態所造成的嚴峻衝擊，因此永續發展漁業與水產養殖也成為一個全球議題。在這樣的氛圍下，歐盟的共同漁業政策亦發展成為跨領域整合的海洋政策，不僅規範漁獲的總量管制，並且考量漁業與其他利用生態系統服務對於管理海洋

生態系統所造成的混合影響。⁸⁴總而言之，歐盟以改革共同漁業政策的作法，回應全球永續利用海洋資源與永續維護海洋生態系統。

二、共同漁業政策之目標

魚資源是一個自然、可再生、動態與人類共同的資產。歐盟的共同漁業政策為在歐盟層級制定公布許多適用於全體會員國的共同規定。歐盟運作條約第 38 條至第 43 條規定共同漁業政策，為落實共同漁業政策，適用普通的立法程序，由執委會提案，由理事會與歐洲議會共同完成立法；對於國際漁業協定應經歐洲議會之同意，理事會才得批准漁業協定。

共同漁業政策原來的目標為維護魚資源、保護海洋環境、保障歐洲漁船的可獲利性與提供消費者高價值的食物。永續是 2002 年南非約翰尼斯堡舉行全球永續發展高峰會議（World Summit on Sustainable Development）的主題，也成為國際漁業管理原則與漁業管理的全球目標，並以 8 個措施作為達到永續漁業的方法。⁸⁵隨著 2002 年的改革措施，歐盟也納入國際漁業管理規則的新趨勢，亦以永續作為改革共同漁業政策的目標，永續發展應依據基本的科學知識與預防原則，而擴大永續、均衡、生態、經濟效益與社會合理利用海洋生物寶藏成為共同漁業政策的新目標。⁸⁶

總而言之，共同漁業政策主要的目標，可歸納如下：

（一）規範永續的捕魚規則；

84 Kraus, Gerd und Döring, Ralf, a.a.O. (Fn. 72), S. 5.

85 UN Report of the World Summit on Sustainable Development, at https://www.unmillenniumproject.org/documents/131302_wssd_report_reissued.pdf (last visited April 02, 2009).

86 European Parliament, Fact Sheets on the EU, at <https://www.europarl.europa.eu/factsheets.de> (last visited April 02, 2009).

- (二) 防止過度擴張歐洲漁船的規模；
- (三) 提供漁民經費與技術援助，更永續的經營漁業；
- (四) 與非歐盟國家諮商漁業的相關議題；
- (五) 確保漁業獲得公平的生產價格，同時消費者可以安心食用海鮮食物；
- (六) 支持水產養殖業；
- (七) 促進學術研究與資料蒐集，以協助執委會擬定政策。

三、共同漁業政策主要內容

為落實永續發展的全球趨勢，歐盟大幅改革了共同漁業政策，長期生態永續為現行共同漁業政策一個重要的政策目標，以下僅就現行的三大支柱論述：

(一) 2013 年第 1380 號新的共同漁業政策規章

2013 年第 1380 號共同漁業政策規章規範歐盟現階段共同漁業政策的法律依據，以長期致力於生態、經濟與社會的永續目標。第 6 條至第 8 條規定了一系列的維護措施，以期維護因過度捕魚而受威脅的魚群，亦應致力於海洋的環境保護；第 7 條規定這些維護措施，包括多年期計畫、降低捕魚對海洋環境衝擊的措施、按照可捕魚機會調整漁船捕魚量的措施、鼓勵採取對海洋生態系統與魚資源造成低衝擊的捕魚措施、規定與分配捕魚機會的措施、採取達到第 15 條漁獲登錄義務（Landing Obligation）目標的措施、最低維護的參考規模、其他漁業管理技術類型與最小化捕魚作業對海洋環境負面衝擊的先導計畫（Pilot Projects）。

2013 年第 1380 號共同漁業政策規章適用於全體會員國 200 海浬內的海域，即創造一個所謂的歐盟海域，也就是全體會員國的漁船可以在

這個海域自由的進入進行捕魚作業。⁸⁷此一規章特別強調以數量及品質限制捕魚與分配會員國的捕魚量，依據歐盟運作條約第 43 條第 3 項規定，理事會每年依據簡化的立法程序決議規定與分配捕魚量，以期保障每個會員國有一個相對穩定的漁業。新的共同漁業政策主要的重點為⁸⁸：

1. 多年期的生態經濟效益

由於漁船過度的資本化造成過度捕魚的現象，因此許多批評聲浪要求歐盟應制定一個有經濟效益的共同漁業政策，自 2010 年起，漁獲量總量管制逐步成為漁業經濟效益管理的基本原則。⁸⁹2013 年第 1380 號共同漁業政策規章第 9 條與第 10 條規定多年期計畫 (Multiannual Plan)，針對特定的魚種或魚群，規定特別的維護目標與措施；第 8 條並規定歐盟應設立魚群保護區域限制或禁止捕魚作業，以維護魚群及海洋生物的生存與維護海洋生態系統。

2. 總量管制漁獲量

為履行在 2002 年約翰尼斯堡全球永續發展會議所做的承諾，總量管制漁獲量是現行共同漁業政策最重要的目標。2015 年理事會公布第 104 號規章⁹⁰規定總允許漁獲量，即依據相對穩定原則分配給會員國的捕魚配額，會員國將其配額在分配給其漁民。也因此實務上存在交換配額的情形，有些漁船會變更登記其他會員國而規避配額；若捕魚超過配額時，則降低下一年度的配額。⁹¹另外一種奇怪的現象就是漁民將不

87 Bieber, Roland und Epiney, Astrid und Haag, Marcel und Kotzur, Markus, Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 13. Aufl., 2019, S. 547.

88 2013 年第 1380 號共同漁業政策規章第 16 條規定；Case C-120/99, Italy vs. Council, 2001 ECR I-7997.

89 Gerd Kraus/Ralf Döring, a.a.O. (Fn. 72), S. 3.

90 OJ 2015 L 22/1.

91 Oppermann, Thomas und Classen, Dieter und Nettesheim, Martin, a.a.O. (Fn. 7), S. 428.

想要的魚種或幼魚又丟回海裏，以便符合漁獲配額的要求。

3. 丟回禁止

原先歐盟實施丟回政策 (Discard Policy)，據估計每年有高達 2,700 萬噸被捕的魚又被丟回海裏⁹²，丟回措施是一個特殊的作法，就是將捕獲不想要的魚種再丟回海裏，這種特殊的措施不僅濫捕有價值及可利用的資源，同時也對海鳥、罕見魚種等造成負面的衝擊，丟回政策卻反而造成漁民捕更多魚的惡性循環。⁹³

執委會在改革共同漁業政策綠皮書也描述了丟回措施不僅浪費有價值的魚資源，捕撈到的魚又丟回海裏其實也影響魚類生存，因此禁止丟回是改革共同漁業政策的動點項目。⁹⁴換言之，禁止丟回是第一步，以期降低漁業對生態產生的負面影響，並實施會員國可交易的捕魚權與區域化管理結構，因此應禁止丟回所捕到不想要的漁獲，並應建構一套監督所有漁獲上岸的制度。⁹⁵

4. 漁獲管制

漁獲管制主要在限制捕獲量與船隻使用量，會員國必須規劃調整漁船的捕獲量，也就是要掌控漁船的捕獲量。聯合國的海洋法協定與 2002 年永續發展全球高峰會議均鼓吹各國應規定最高的漁獲量，且應在 2015 年達成此一目標。因此，歐盟也同意應在 2015 年規定捕魚量，且至遲在 2020 年以前所有漁獲量應維持在最大永續捕獲量的水準。2013 年第 1380 號共同漁業政策規章第 21 條至第 24 條規定規定會員國的漁獲量管理，包括會員國應建立一個可交易捕魚權制度、調整與管理漁獲量、

92 Alverson, D. L., Freeberg, M. H., Pope, J. G. & Murawski, S. A., *A global assessment of fisheries by catch and discard*, 339 ROME: FAO FISHERIES TECHNICAL PAPER 233, 233 (1994).

93 Catchpole, T. L., Frid, C. L. J. & Gray, T. S., *Discards in North Sea Fisheries: Causes, Consequences and Solutions*, 29 MARINE POLICY 421, 421-430 (2005).

94 COM (2009) 163 final., Charter 5.2.

95 Kraus, Gerd und Döring, Ralf, a.a.O. (Fn. 72), S. 5.

管理加入與現有漁船隊的制度、以及實施漁船登記簿制度。

5. 歐盟漁船在第三國海域與國際公海捕撈活動

針對歐盟漁船在第三國海域與國際公海捕撈活動，屬於歐盟對外關係的範圍，應確保遵循歐盟共同政策的各項原則，因此歐盟應與第三國簽署永續漁業的夥伴協定與積極參與區域漁業組織。2013 年第 1380 號共同漁業政策規章第 28 條明定對外漁業政策之目標，即歐盟進行對外漁業關係時，應遵循國際義務與其政策目標，以期確保永續開採、管理及維護海洋生物資源與海洋環境；第 29 條與第 30 條規定歐盟在國際漁業組織的行為與遵循國際漁業法規；第 31 條規定歐盟應與第三國簽署永續漁業的夥伴協定，以建立歐盟在第三國海域進行漁業作業的一個法律、環境、經濟與社會治理架構，並得依據第 32 條規定透過這類夥伴協定，由歐盟提供給第三國財務協助；第 33 條規定為了維護共同利益，歐盟應與第三國簽署協定以交流與共同管理魚群。

6. 永續的水產養殖

應致力於發展永續的水產養殖，以加強魚產品的生產與供應，因而以降低對進口魚的依賴與促進沿岸地區及鄉村的成長。2013 年第 1380 號共同漁業政策規章第 34 條明定促進永續的水產養殖與致力於食品安全及供應、成長與就業；2014 年 6 月 30 日前，會員國應在其領土內建立一個多年期的國內發展水產養殖的策略計畫；會員國應透過開放的協調方法交流資料與最佳實務。

7. 擴大學術影響

全體會員國應擴大學術影響，針對魚群、漁船隊與捕魚影響，更廣泛的蒐集海洋資源資料與交流魚群資訊。2013 年第 1380 號共同漁業政策規章第 25 條至第 27 條規定以學術基礎進行漁業管理，即應由會員國蒐集詳細的生物、環境、技術與社會經濟資料，同時應有學術諮詢機構的參與，以確保有學術依據的漁業管理。

8. 分權的施行政策

分權的施行政策係指歐盟僅制定一般的架構，全體會員國必須採取具體的施行措施，並在區域層級通力合作，也就是應由區域合作以擬定相關的漁業措施。共同漁業政策原則上採用由上而下的管理制度（**Top - Down Management System**），且由歐洲議會與漁業部長理事會立法及作決策，以便制定全體會員國一體適用的法規。但歐盟的海域分屬於不同的會員國，漁業對於不同會員國也有不同的意義，因此共同漁業政策的目標往往很難真正落實。由於已經有區域的諮詢委員會，特別是在由數個會員國共享的海域，區域諮詢委員會扮演著重要的角色，有助於執委會的決策。⁹⁶總而言之，從生態與生物的觀點來看，有必要使共同漁業政策更區域化，主要是每個海域有不同的條件、生態系統、生物物種、棲息地，因此區域化的決策作法有助於因地制宜而制定更符合實際需要的法規。⁹⁷

9. 實施新的技術措施

1998 年第 850 號規章已經規定捕魚的技術措施，2013 年新共同漁業政策實施新的技術措施，以規範魚網使用、漁民應在何處與何時可以捕魚。歐盟並以限制漁船規模措施與保護幼魚被捕魚網開口技術上的維護措施，以保護魚群。另外，歐盟採取共同的船隊與漁業結構政策，即應逐步減少漁船船隊、在漁獲量與允許捕魚量間採取均衡措施。

(二) 2013 年第 1379 號魚產品暨水產養殖品共同市場規範規章

魚群是經濟財的特性，由於現代化的捕魚技術與設備而造成不斷危害魚群生存的結果。漁業不同於農業，魚資源與生產具有流動性的特性，因而造成魚群枯竭可能性與過度捕魚的現象⁹⁸，因此針對魚產品的共同

96 Kraus, Gerd und Döring, Ralf, a.a.O. (Fn. 72), S. 9.

97 2013 年第 1380 號共同漁業政策規章第 18 條規定。

98 Becker, Ulrich und Hatje, Armin und Schoo, Johann und Schwarze, Jürgen (Hrsg.),

市場規範應解決魚群保護與捕魚權分配的問題，另一方面漁民與農民不同，並不會侷限在特定的地點，原則上是在全球的海域進行捕魚作業。

99

共同市場規範是共同漁業政策的一根支柱，係規範魚產品與水產養殖品的市場管理，由於生產者應確保永續的開採自然資源，且應有更好的方法銷售其產品，消費者可以獲得在歐盟市場上銷售產品更多與更好的資訊，不問其原產地，均應遵循相關的規則。因此，共同市場規範主要是加強市場行為者的角色，並規定魚產品在歐盟市場上共同的銷售標準，應確保一個透明的單一市場以供應給消費者高品質的魚產品。執委會應設置一個歐洲魚產品及水產養殖品市場觀測站（**European Market Observatory for Fishery and Aquaculture Products**），以致力於市場透明與效率。¹⁰⁰

2013 年第 1379 號魚產品暨水產養殖品共同市場規範規章為共同漁業政策第二個基本規範，建構一個魚產品自由交易的單一市場。¹⁰¹除了規範魚產品的銷售外，此一規章並規範魚產品與水產養殖品的標示與貼標籤義務，也就是應有相當的標示或貼標籤，才能在市場上販售魚產品與水產養殖品。品質要求與貼標籤規範主要目的為消費者保護。此一規章於 2014 年 11 月 20 日生效，但消費者資訊的規定則自 2014 年 12 月 31 日起生效。

此一魚產品暨水產養殖品共同市場規範規章規定了一個新的工具，

EU- Kommentar, 4. Aufl., 2019, S. 76.

99 Oppermann, Thomas und Classen, Dieter und Nettesheim, Martin, a.a.O. (Fn. 7), S. 427.

100 EU Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products (EUMOFA), at http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/market/market_observatory (last visited March 20, 2019).

101 Oppermann, Thomas und Classen, Dieter und Nettesheim, Martin, a.a.O. (Fn. 7), S. 429.

即生產暨銷售計畫（Production and Marketing Plans）¹⁰²，以協助專業組織在日常生活中施行共同漁業政策的改革目標，這些專業組織並得以類似商業與以市場為導向的方式管理其活動。另一個重要的規定是改善消費者資訊要件，以協助消費者在知悉的情況下作購買的選擇決定，最主要是補充 2011 年第 1169 號對消費者的食品資訊規章。¹⁰³

（三）2014 年第 508 號新的歐洲海洋暨漁業基金規章¹⁰⁴

新的歐洲海洋暨漁業基金係提供經費以施行共同漁業政策與魚產品與水產養殖品共同市場規範，尤其是在歐洲海洋暨漁業基金（European Maritime and Fisheries Fund）範圍提供財務援助，以支持共同漁業政策的永續目標。¹⁰⁵也就是應促進水產養殖、關注漁業的經濟、生態與社會永續發展，因而改善魚資源的利用。¹⁰⁶

參、歐盟的永續漁業管理政策

若不對漁民捕魚加以管制，將使魚資源枯竭，因此應有一個漁業管理制度，以便達成下列目標¹⁰⁷：

- 一、保護魚的繁殖而能長期獲利；
- 二、制定一個可獲利產業的根本；
- 三、公平分配捕魚的機會；
- 四、保存及維護海洋資源。

102 執委會於 2013 年公布第 1418 號施行規章，OJ 2013 L 353/40-42。

103 OJ 2011 L 304/18-63.

104 OJ 2014 L 149/1-66.

105 IP/11/1495.

106 Bieber, Roland und Epiney, Astrid und Haag, Marcel und Kotzur, Markus, a.a.O. (Fn. 87), S. 548.

107 European Commission, Managing fisheries, at http://ec.europa.eu/fisheries/print/18051_en (last visited March 25, 2019).

歐盟的漁業管理亦屬於共同漁業政策的一部分，主要目標為確保有高的長期漁獲，即最大化永續漁獲、減少不必要的捕撈及浪費的行為，希冀藉由實施上岸義務（*landing obligation*），以避免或最小化濫捕及浪費魚資源。¹⁰⁸長期以來，執委會瞭解漁業政策的結構問題，因此在 2009 年改革共同漁業政策綠皮書已經指出結構問題，並建議解決方案，同時推動達成漁業管理的永續目標，致力於漁業政策的社會及經濟目標與人類活動以生態的海洋管理。歐盟開始廣泛討論推動整合的海洋政策，2008 年時施行海洋策略架構指令（*Marine Strategy Framework Directive*）¹⁰⁹，即將整合的海洋政策作為整合維護與利用海洋生態系統的法律架構，並應致力於其他跨領域的目標；整體海洋環境的完整與更符合生態的海洋利用成為歐盟跨領域管理海洋生態的重要方針。¹¹⁰

歐盟的許多會員國均為靠海的國家，由於全球化議題，例如氣候變遷、生物多樣性消失、永續利用海洋資源、漁船與漁船建造的公平競爭，使得海洋生態系統與海洋經濟面臨嚴峻的挑戰，當然也影響會員國海岸地區的發展，因此應建構一個歐盟整合海洋事務的全球架構。2009 年 10 月時，執委會公布了整合的海洋政策（*Integrated Maritime Policy*）¹¹¹，強調整合的海洋政策為實現永續發展目標的核心，並應提高在歐盟現行海洋監督制度的成本效益，也成為 2009 年執委會實施共同整合的監督環境（*Common Integrated Surveillance Environment*）計畫，尤其是對歐盟海域建立一個共同的資訊分享環境，以解決會員國不同海洋監督制度的差異，例如針對漁民、打擊犯罪、非法移民、走私、海盜等問題，由不同的主管機關負責、有不同的法律依據、使用不同的方法與資訊，這些現象往往無法有效達成永續海洋政策的目標。因此，有必要建立一個

108 European Commission, *Landing obligation in practice*, at http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/fishing_rules/landing-obligation-in-practice_en (last visited March 25, 2019).

109 OJ 2008 L 164/19-40.

110 Kraus, Gerd und Döring, Ralf, a.a.O. (Fn. 72), S. 9.

111 COM (2009) 536 final.

共同的共享資訊制度，以便更有效率落實海洋監督，並可以節省會員國的公共行政支出，2010 年時執委會因而公布了一個路徑圖（Roadmap）¹¹²，但仍必須克服許多法律障礙。

執委會重申應遵循 2002 年約翰尼斯堡全球永續發展高峰會議恢復生態健康暨最佳生產力海洋的目標，因此歐盟未來應致力於保護海洋生物多樣性¹¹³、採取調整策略以降低氣候變遷對於島嶼與沿岸社區的衝擊¹¹⁴、確保海洋安全、海洋航海的安全及自由，以加強在國際社會對抗海盜行為¹¹⁵、促進在海洋領域的正當工作與符合國際公認標準的工作條件¹¹⁶、以及加強參與大規模的國際海洋研究計畫¹¹⁷以更佳瞭解海洋。

永續是 2011 年共同漁業政策改革的核心目標¹¹⁸，執委會重申共同漁業政策應尊重生態系統提供給消費者高品質及健康的魚產品、繁榮沿岸社區、有利的魚產品生產與加工、以及有吸引力與更安全的工作環境。¹¹⁹為解決漁船過度捕魚的現象，因此應致力於漁獲及漁業更好的未來、以及改善海洋環境，也就是共同漁業政策應以達成生態、經濟與社會的永續漁業為目標，因此漁獲量以回歸一個永續水準與終結破壞性的捕魚方式，長期來看，改革的共同漁業政策應以安全及健康關注穩定供應歐盟人民所需的糧食，並以終結補貼依賴與創造沿岸區域新的就業及成長機會，以加強漁業的景氣。執委會亦期盼以此一改革促進產業穩固的經濟成果、整合的成長與加強沿岸地區的結合。

2013 年第 1380 號共同漁業政策規章亦結合歐盟一般的結構措施，

112 COM (2010) 584 final.

113 COM (2009) 536 final., p. 4.

114 COM (2009) 536 final., p. 5.

115 COM (2009) 536 final., p. 6.

116 COM (2009) 536 final., p. 6.

117 COM (2009) 536 final., p. 6.

118 COM (2011) 417 final.

119 COM (2011) 417 final., p. 3.

並考量漁業特性，而明文規定維護魚資源政策，在考量預防原則與有責任的管理下，共同漁業政策目標應維護與永續利用水產養殖資源，歐盟的措施應實現這些目標，尤其是應規範進入水域與取得資源的條件、以及永續的進行捕魚作業。¹²⁰為了防止與監督魚資源的規定，自 2011 年 1 月 1 日起，適用 2009 年第 1224 號共同監督規章¹²¹，在會員國一體適用共同的監督制度。

肆、永續漁業政策之核心：非法捕撈規章

一、對抗非法捕撈漁獲的國際趨勢

歐盟消費的漁產品有三分之二是進口的漁產品，因此這些進口漁產品亦必須適用與對歐洲漁民相同的永續標準，以期符合所謂的公平競爭環境（Level Playing Field），共同漁業政策要求歐洲漁民遵循很高的標準，外國漁民雖然可以不需要遵守，但若遵循這些歐洲的高標準，可以更容易的將漁獲進口到歐盟的魚市場。¹²²

歐盟的漁產進口來自一些已開發國家（例如挪威和加拿大），因為這些國家亦有相當高標準的維護魚群與管制措施，因此不會有爭議，但對於漁產進口來自低標準的國家，往往有許多的爭議，尤其是非法捕撈的問題已經是全球一個嚴重的問題。根據統計，約有 1,100 萬至 2,600 萬噸的非法捕撈漁獲，約是 1,000 萬到 2,300 萬美元的價值。¹²³非法捕撈也會影響開發中國家採取合法措施的機會，同時歐洲漁民也有非法捕撈的情形。這也是歐盟應肩負全球責任，以對抗非法捕撈漁獲的重要理

120 Becker, Ulrich und Hatje, Armin und Schoo, Johann und Schwarze, Jürgen (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 98), S. 748.

121 OJ 2009 L 343/1-50.

122 PENAS, *supra* note 8, at 202.

123 Fisheries Monitoring, Control and Surveillance, at <http://www.mrag.co.uk/services/illegal-unreported-and-unregulated-fishing> (last visited April 14, 2019).

由。¹²⁴

全球的魚產品交易有可能影響糧食供應短缺，長期會導致不公平分配高營養價值的魚產品從貧窮國家移轉到富裕國家。歐盟的魚產品有來自捕獲的，也有來自養殖的、有在歐盟海域、專屬經濟區捕獲或在公海捕獲的、有會員國的漁船或由第三國漁船捕獲的。¹²⁵在歐盟的實務上，凡是由懸掛會員國國旗的漁船在公海或在第三國水域捕獲且在會員國港口上岸的漁獲，均視為歐盟的魚產品，而不適用貿易政策措施，即得在歐盟內自由流通。¹²⁶由於歐盟對於共同貿易政策享有專屬職權，對內在會員國彼此間形成一個關稅同盟¹²⁷，因此歐盟應對於來自第三國的魚產品制定一個在全體會員國一體適用的進口條件。¹²⁸

2000 年中期時，有許多以非法捕撈行為捕獲的漁產進口到歐盟市場，一方面歐洲漁民明顯地遭受不公平的競爭；另一方面，國際社會有更多永續捕魚的呼聲，打擊非法捕撈漁獲成為新的國際趨勢。¹²⁹例如美國通過以保護海豚安全為名的法規；在多邊層級有聯合國決議禁止使用大型拖網捕魚，美國在施行此一決議時，即在 1989 年通過拖網衝擊、監視、評鑑與管制法 (Driftnet Impact, Monitoring Assessment and Control Act)¹³⁰；歐盟首次落實多邊措施則是在 1990 年代施行國際維護大西洋鮪魚委員會 (International Commission for the Conservation of Atlantic

124 PENAS, *supra* note 8, at 203.

125 EUROPEAN COMMISSION: A DIAGNOSIS OF THE EU FISHERIES SECTOR, SECTOR DEVELOPMENT AND CFP INSTRUMENTS, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT 250-271 (2009).

126 CHURCHILL, R. R. & OWEN, DANIEL, THE EC COMMON FISHERIES POLICY 481 (2010).

127 歐盟運作條約第 28 條第 1 項前段規定，歐盟涵蓋一個包含所有商品交易的關稅同盟。

128 Markus, Till, Wege zu einer nachhaltigen EU - Fischereiaußenhandelspolitik, EuR 2013, S. 699.

129 PENAS, *supra* note 8, at 203.

130 LONG, R. J. & CURRAN, P. A., ENFORCING THE COMMON FISHERIES POLICY 379 (2000).

Tuna，簡稱 ICCAT)¹³¹的決議，1998 年時，歐盟禁止從巴拿馬、貝里斯與宏都拉斯進口藍鰭金槍魚。¹³²

在過去的幾年，非法捕撈漁獲的情形愈來愈嚴重，已經成為國際社會普遍關注的焦點。2001 年時，聯合國糧食暨農業組織（Food and Agriculture Organization，簡稱 FAO）實施對抗非法捕撈漁獲的行動計畫（Action Plan Against IUU Fishing）¹³³，以期致力於全球的永續漁業（Sustainable Fisheries）。在此一行動計畫中，建立所有會員國明確的責任、船旗國（Flag State）責任與港口國（Port State）措施，並實施符合 WTO 的國際貿易規則有國際的普遍共識與市場相關的措施。¹³⁴

但由於很難將 FAO 的行動計畫轉換成有法律拘束力的規定，而開發中國家與已開發國家對於有國際普遍共識規則在適用上的歧見，2009 年終於達成港口國預防、阻止與廢除非法捕撈漁獲措施協定（Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal Fishing），為國際社會首次以有法律拘束力的全球方法專門聚焦於打擊非法捕撈漁獲行為。但此一協定尚無足夠的締約國完成批准，因此尚未生效。¹³⁵由於歐盟對於漁業措施與漁產貿易限制措施享有專屬職權，因此歐盟已於 2011 年 7 月 7 日批准此一國際協定。¹³⁶

依據此一防制非法捕撈漁獲協定，港口國應防止從事非法捕撈的漁船進入或使用漁船從事非法捕撈。東北大西洋漁業委員會（North East

131 ICCAT 成立於 1967 年的一個國際組織，宗旨為以高度管理在大西洋與地中海海域的魚群，總部設於西班牙的馬德里，自 1998 年起，歐盟亦為正式的成員。

132 1998 年第 1435 號規章，OJ 1998 L 191/13-14.

133 Food and Agriculture Organization of the UN, International Plan of Action to Prevent, Deter, and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing, at <http://www.fao.org/fishery/ipoa-iuu/en> (last visited April 14, 2019).

134 PENAS, *supra* note 8, at 203.

135 Food and Agriculture Organization of the UN, Agreement on Port State Measures (PSMA), at <http://www.fao.org/fishery/psm/en> (last visited April 14, 2019).

136 PENAS, *supra* note 8, at 203.

Atlantic Fishery Commission，簡稱 NEAFC）的管制與施行制度已經適用防制非法捕撈漁獲協定的港口國措施。總而言之，全球在打擊非法捕撈漁獲上，仍停留在由特定貿易集團的單方行為，歐盟對於防制非法捕撈扮演著全球領導角色，甚至歐盟的防制非法捕撈漁獲的制度可說是全球最先進的制度。

二、非法捕撈規章之立法背景

歐盟是全球最大的漁產進口市場，因此在全球打擊非法捕撈漁獲上，歐盟肩負著特別的責任，執委會因而採取防制非法捕撈漁獲的策略，以預防、阻止和消除非法捕撈活動，此一策略包含許多的多邊行動、合作的方法、授權執委會採取單方的行動，以期認定與建立不遵守船旗國或應負非法捕撈責任漁船「黑名單」(Black List)、以及制定防制非法捕撈的貿易措施。¹³⁷因此，2008 年歐盟通過第 1005 號規章¹³⁸，以建立歐盟認定第三國作為「不合作」(Non-Cooperating) 與對其漁產品適用貿易限制措施的法律基礎，歐盟並得公布經認定為非法捕撈漁船不得停泊歐盟港口的「黑名單」。此一規章制定的三個主要動機為：

- (一) 對應遵守管制制度的歐盟漁船，非法捕撈為不公平的競爭行為；
- (二) 非法捕撈嚴重影響開發中國家發展自己當地產業的機會，主要是開發中國家無法從非法捕撈活動受惠，但反而會濫用他們的弱點；
- (三) 在全球的漁業治理上，船旗國與海岸國堅決主張其權利，以打擊非法捕撈，以致力於重新布局全球的漁業治理。

137 COM (2007) 601 final.

138 OJ 2008 L 286/1-32.

三、非法捕撈規章之立法宗旨

非法捕撈涵蓋在會員國與國際水域違反管理與維護漁業資源規則、區域漁業管理組織¹³⁹（Regional Fisheries Management Organization）所規範的公海捕魚活動，主要是這些船隻無國籍或未在這些區域組織的國家登記、以及違反非屬於區域漁業管理組織範圍，但國際法相關保存資源法規的公海捕魚活動。¹⁴⁰

非法捕撈嚴重威脅海洋生物的生存、食品安全、全球的海洋生態的健全發展與海岸社區人民的生計¹⁴¹，歐盟是全世界最大的漁產品進口國¹⁴²，同時歐盟的一些會員國又允許許多漁船懸掛其國旗以從事遠洋漁業¹⁴³，捕撈大量漁獲，以供歐盟市場的消費，因此歐盟在改革全球漁產貿易上扮演著一個關鍵的角色。¹⁴⁴

為防制非法捕撈漁獲高獲利的交易，歐盟在 2008 年歐盟公布第 1005 號規章，以規範非法、未申報與未管制的捕撈活動（Illegal, Unreported and Unregulated Fishing，簡稱非法捕撈規章），在 2010 年時生效施行，建立一個全歐盟的管制制度，以預防、檢測與減少進口非法捕撈的漁產品進入歐盟市場。非法捕撈規章也是歐盟漁業管制計畫（Fisheries Control Scheme）的一個重要支柱。¹⁴⁵

139 區域漁業管理組織為由各海洋區有漁業利益的國家組成的國際組織。

140 THE ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION, OCEANA, THE EU IUU REGULATION 3 (2016).

141 COM (2015) 480 final.

142 西班牙、英國、德國、義大利、荷蘭與法國為歐盟六大漁產進口國，根據統計資料，2015 年歐盟漁產進口值高達 223 億歐元。EUMOFA, The EU Fish Market, 2016, at <http://www.eumofa.eu/> (last visited April 02, 2019).

143 歐盟的許多會員國又允許許多大型遠洋漁船懸掛他們的國旗進行捕魚，而這些船隻在非歐盟水域捕魚，依據捕魚核准規章的規定，必須經得核准。

144 THE ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION, *supra* note 140, at 4.

145 歐盟漁業管制計畫包含 2009 年第 1224 號監督規章（Control Regulation）、2008 年第 1005 號非法捕撈規章與 2008 年第 1006 號捕魚核准規章（Fisheries

此一防制非法捕撈規章之目標並不是要適用貿易制裁作為手段，而是期待相關的第三國改善其作業行為，以確保遵守國際法與船旗國的漁業管理規則，因此不需要採取貿易制裁，而是由第三國自願的遵循相關的規則。再者，此一規章並不是保護主義，也就是並不是要阻礙來自第三國的漁產進口、或使歐盟的業者獲得競爭利益，因此亦得對懸掛歐盟會員國國旗的漁船適用此一規章認定其為從事非法捕撈的漁船。¹⁴⁶

四、非法捕撈規章之內容

非法捕撈規章之主要內容為：

（一）捕撈證明制度

捕撈證明制度（Catch Certification Scheme）係指只有經核准的船旗國的漁船捕撈的漁產品才是合法的，才得以合法進口到歐盟市場或從歐盟出口。所有在歐盟港口登陸與裝船運送的歐盟與第三國船隻、以及所有在歐盟進出口的漁產品交易均適用非法捕撈規章的規定，以期杜絕非法捕撈的漁產品在歐盟市場上交易。為達成此一目標，船旗國出口漁產品到歐盟時必須出示原產地證明與魚的合法證明，即出示捕撈證明（Catch Certificate）。捕撈證明制度的目標為確保船旗國遵循維護與管理規則、以及適用符合捕魚相關規定的國際規則。¹⁴⁷換言之，依據此一規章，所有進口到歐盟市場的漁產品應附具捕獲證明，即船旗國應證明進口的魚有合法的來源。捕獲證明的目的為要求出口國對證明負責任，捕獲證明為漁產品進口到歐盟市場的一個絕對必要條件，但並不是保證這些魚產品有合法的來源。¹⁴⁸

Authorization Regulation)。

146 PENAS, *supra* note 8, at 204.

147 THE ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION, *supra* note 140, at 7.

148 PENAS, *supra* note 8, at 204.

此一規章並定義非法捕撈行為，係指嚴重、反覆的違反行為，但船旗國或海岸國並未處罰此一違反行為，主要是歐盟防制非法捕撈規章並不是要取代對漁船負主要責任的船旗國以規範其船舶或海岸國管制其海域的責任。由於 2008 年第 1005 號規章並未採取強制的作法，因而並未使捕獲證明與認定非法捕撈行為的機制發揮作用。¹⁴⁹由於歐盟的一些會員國亦為重要的漁業國家，尤其是漁產加工業普遍認為此一規章造成其原料供應的障礙，並造成行政與產業的負擔。因此，在立法過程中，部長理事會的確克服了許多的困難才完成立法。

已經有超過 90 個第三國向執委會申報已經有必要的法律方法，並遵循程序與適當的行政結構，由船旗國核發捕撈證明。只有經合法捕撈證明的魚才能進口至歐盟與在歐盟市場上販售，有嫌疑或非法捕撈的漁產品不得進入歐盟，將會被銷燬或義賣（Sold for Charity）。¹⁵⁰藉由對進口海產品建立監管制度與交易制裁制度，非法捕撈規章的宗旨為改善漁業治理與在出口漁產品至歐盟的國家建立一套可追溯制度¹⁵¹，也就是捕撈證明制度協助會員國的主管機關在其邊界檢查並阻止非法捕撈的漁產品進入歐盟。由第三國出口運送的海產到歐盟時，不論是這些船隻直接登陸歐盟港口、以運送方式送達或其他運輸方式送達歐盟，都必須檢附產品合法來源且由船旗國認證的捕撈證明，才得合法進口。

（二）對第三國舉牌程序

對第三國舉牌程序（Third-Country Carding Process）係針對第三國的一個評價制度，即若歐盟經評價認定非歐盟國家未有效率的打擊非法捕撈活動，第三國未適時的進行改革、制裁、包括禁止交易這些非法的漁產品時，歐盟得對這些不合作的第三國舉牌。舉牌程序是對打擊非法

149 PENAS, *supra* note 8, at 204.

150 THE ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION, *supra* note 140, at 7.

151 THE ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION, OCEANA, THE EU IUU REGULATION, ANALYSIS: IMPLEMENTATION OF EU SEAFOOD IMPORT CONTROLS 5 (2017).

捕撈不合作國家的指認程序 (Procedure to Identify)，係補充捕撈證明制度。¹⁵²

此一舉牌制度主要是要求第三國應與歐盟通力合作，共同打擊非法捕撈的行為。若經確認第三國未採取適當措施，以確保合法捕撈時，歐盟將會舉「黃牌」(Yellow Card) 作為正式的警告；若第三國不進行改善，則歐盟會舉「紅牌」(Red Card) 禁止這些第三國的漁產品進入歐盟市場，也就是第三國被認定為不合作國家 (Non-Cooperating Country)，理事會將採取貿易制裁措施。若第三國已經進行改善符合歐盟的要求時，歐盟會舉「綠牌」(Green Card) 將此第三國從「黑名單」去除。¹⁵³

執委會根據事實發現以評價第三國的捕魚作業是否遵循國際法的義務¹⁵⁴，也就是執委會會與第三國的主管機關進行對話，以評價第三國是否依據標準有系統的打擊非法捕撈：

1. 第三國的法律架構應遵循國際漁業管理與維護的要件¹⁵⁵，例如船隻註冊、監視、檢查與施行制度、以及有效的制裁；
2. 批准國際防制的方法與參與區域及多邊合作，包括區域漁業管理組織的會員國身分、遵循區域漁業管理組織的維護與管理措施，例如申報、觀察員身分、經核准船隻名單；
3. 實施適當的漁業及維護措施、適當的資源分配、建立確保在領海內或領海外管制、檢查與施行捕魚活動必要的制度，例如精確的核發執照制度與更新經核准的船隻名單。¹⁵⁶

152 *Id.* at 5.

153 THE ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION, *supra* note 140, at 8.

154 2008 年第 1005 號規章第 31 條第 3 項規定。

155 這些國際公約例如聯合國海洋法公約、聯合國漁群協定 (United Nation Fish Stocks Agreement)、漁業組織的船旗國自願守則等。

156 THE ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION, *supra* note 140, at 8.

對於 2008 年第 1005 號規章第 31 條第 5 項與第 7 項捕魚作業的監視、管制與監督規定，執委會考慮開發中國家的特別限制與其主管機關現行的能力，尤其是對話過程規定了一個歐盟的架構，以便協助提高其能力與提供技術協助，以期加強在第三國的漁業管理與管制。依據第 31 條第 2 項規定的標準，歐盟確認不合作的第三國，以分別給予黃牌或紅牌，第三國應採取主動的作法以遵循國際標準，在符合歐盟的標準後，歐盟會予以除名。例如 2015 年 4 月，韓國由黃牌改為綠牌，歐盟將韓國除名，主要是韓國修法使遠洋漁業作業符合國際標準，並建立一個捕魚監視中心以管制在所有海域的船隻捕魚活動、在其船旗國船隻上安裝監視系統以監視遠洋捕撈作業、改善船上的觀察員計畫等。¹⁵⁷韓國政府的這些積極作法博得歐盟的信賴，因而歐盟將韓國從黃牌警告名單除名。

（三）對歐盟人民的制裁

對歐盟人民的制裁係指對於從事或支援非法捕撈的歐盟人民，不論在何處、在何國的國旗下，都將面臨嚴格的處罰，按照其漁獲的經濟價值給予處罰。處罰對象包括從事非法捕撈懸掛歐盟船旗的船隻、追溯到歐盟所有但非懸掛歐盟船旗的船隻、或在財務上獲利的歐盟人民。

依據 2008 年第 1005 號規章第 42 條關於嚴重違反（**Serious Infringement**）規定，係指持續的非法捕撈、商業行為直接連結非法捕撈（包括交易或進口魚產品）、仿冒或偽造文件，會員國應處以因犯罪所得至少 5 倍漁產品價值的最高處罰、5 年內再犯者應處以 8 倍漁產品價值的罰鍰。

（四）定期公告非法捕撈的船隻名單

非法捕撈規章規定應依據區域漁業管理組織所認定的非法捕撈的

157 THE ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION, *supra* note 140, at 9.

船隻名單 (Vessel Lists)，執委會定期公告非法捕撈更新的船隻名單，這些漁船就不得再停泊歐盟港口卸下其漁獲。

(五) 建立港口國檢查標準

非法捕撈規章並建立在會員國的港口檢查標準，包括第三國船隻在歐盟港口登陸與運送的檢查標準與程序，這個制度完整了歐盟的施行工具，以期支援落實共同漁業政策。2008 年第 1005 號規章第 55 條規定，每 2 年會員國必須向歐盟報告適用非法捕撈規章的情形，也就是必須提出一份非法捕撈規章施行報告；執委會依據這些施行報告，每 3 年應向歐洲議會與理事會提出報告。會員國的具體做為大致如下：

1. 查核第三國船隻在歐盟卸魚獲情形，即應說明第三國船隻在歐盟卸貨的目的港、每年應至少檢查 5 % 的卸貨與裝載作業；檢查應聚焦在高風險的船隻，並進行風險分析，以確認是否為非法捕撈的船隻，一經認定是非法捕撈的船隻，即應拒絕允許這些船隻卸貨。
2. 查核捕獲證明，應注意運送物的高風險性，例如高商業價值的魚種、運送物有非法捕撈記錄的來源船隻、公司或地區，若有嫌疑與非法的漁獲，應拒絕其進口。
3. 確保適當的立法，以有效的阻止與打擊在歐盟水域、歐盟人民與歐盟船隻的非法捕撈，包括對於嚴重違反行為的有效制裁制度。
4. 主管機關應有充足的人力與技術，以有效的執法打擊非法捕撈行為。

(六) 歐盟施行非法捕撈規章之現況

1. 以教育替代處罰

值得一提的是，在執行上，執委會有一個重要的作法，就是由執委會在第三國舉辦研習如何使用捕獲證明，例如在非洲開發中國家舉行研習會，以協助這些國家獲得專門必要的知識，以履行其作為海岸國或船旗國的責任。此一教育方法是一個重要的合作方式，協助開發中國家改

善其違法行為，以符合國際法的規則。

2. 有效的國際合作

國際合作是防制非法捕撈政策重要的一環，2008 年第 1005 號規章可視為是歐盟與相關第三國間雙邊的方法，藉由簽署瞭解備忘錄（Memorandum of Understanding），以促進防制非法捕撈事務的合作。¹⁵⁸2012 年時，執委會首次適用此一規章完成調查，認定 8 個國家構成非法捕撈漁獲，執委會給他們 6 個月期限做回應，最後理事會確定 3 個國家為不合作國家，並在 2014 年給予這 3 個國家（貝里斯、柬埔寨與幾內亞科納克里（Guinea Conakry）制裁。¹⁵⁹

由於一旦被點名的國家往往努力改善漁業作業行為，以期被除名，畢竟一旦被舉「紅牌」則完全無法出口漁產品至歐盟市場，執委會在非法捕撈規章架構的調查最大成果就是促進船旗國的捕魚行為，以履行作為船旗國的責任。¹⁶⁰因此防制非法捕撈規章最成功的效果是促進許多國家改善船旗國管理漁船的捕魚行為，例如 2014 年時，執委會將韓國與菲律賓列入「黃牌」名單國家，這兩個國家體認到被舉「黃牌」的嚴重性，因而努力改善捕魚行為、修法規定更嚴格的處罰要件、以及建立有效的管理漁船機制，2015 年時韓國與菲律賓即被除名。¹⁶¹

事實上「黃牌」已經顯示防制非法捕撈規章的積極效果，根本不太需要舉「紅牌」予以貿易制裁，通常被點名的國家就會竭盡全力改善漁業管制與施行規則。國際合作有效的阻擋了非法捕撈行為，被舉「黃牌」的國家不遵循進行改善措施，禁止進口的貿易制裁是最後手段。¹⁶²

158 PENAS, *supra* note 8, at 205.

159 OJ 2014 L 91/43.

160 PENAS, *supra* note 8, at 205-206.

161 OJ 2015 C 142/6.

162 PENAS, *supra* note 8, at 206.

3. 永續漁業發展

整體而言，歐盟的非法捕撈規章是打擊漁船非法捕撈作業的有力方法，致力於阻止非法的漁獲進入歐盟市場與促進積極改變全球的捕魚標準及程序、支持達成全球永續漁業的目標。¹⁶³2015年10月1日，執委會在歐盟公報公告非法捕撈規章第一份檢討報告¹⁶⁴，並獲得歐洲議會的支持。

4. 加強邊界檢查

另一個施行方法是由會員國有效的邊界檢查，以阻擋無適當保證的漁產進口，實際施行上仍有待改善，會員國應更嚴肅的執行邊界檢查。雖然防制非法捕撈漁獲本質上是漁業管理的方法，但在執行的實務上，顯示同時可以間接改善其他事務，例如公布非法捕撈的漁船名單、奴役漁工等，因此防制非法捕撈漁獲規章間接地致力於改善人權的嚴重問題。¹⁶⁵

歐盟逐步的落實一致的實施方式，2016年11月時，歐洲議會決議打擊野生動物販售的歐盟行動計畫¹⁶⁶（EU action plan against wildlife trafficking），強調施行非法捕撈規章應更強勢以確保杜絕非法漁產品進入歐盟市場，建議全體會員國應更持續與有效率的查驗捕撈證明、運送、特別是從經認定為高風險國家的運送，以確保合法捕撈這些漁產品。

5. 共享資訊

2016年底時，遠洋漁業諮詢理事會¹⁶⁷（Long Distance Advisory

163 THE ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION, *supra* note 140, at 17.

164 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52015DCO0480> (last visited April 05, 2019).

165 PENAS, *supra* note 8, at 206.

166 European Parliament Resolution 2016/2076 (INI), COM (2016 87 final).

167 遠洋漁業諮詢理事會係由歐洲遠洋捕魚與加工業、漁工組織與環保的民間組織組成的諮詢機構，向歐盟與會員國提供建議。<http://ldac.chilme/download-doc/125741> (last visited April 02, 2019).

Council) 成立；執委會並建置一個適用全歐盟的捕撈證明中央電子資料庫 (Centralized Electronic Database)，納入一個風險分析¹⁶⁸，以促進確認高風險之運送，以期改善在檢查與阻止非法捕撈漁產品、提高捕撈證明制度之有效性與效率，也就是建置一個在系統內整合風險標準與資料來源的自動化檢查。

伍、省思與借鑑

魚產品是高營養價值的食物，歐盟是全球最大的魚產品進口市場，當然許多會員國也是重要的漁業大國，例如英國、西班牙、葡萄牙、希臘等，然而漁業有許多結構問題，合法的漁獲量並不完全符合永續漁業的目標，因此自 1970 年代起，共同漁業政策發展成為獨立的一個共同政策，歐盟努力致力於改革共同漁業政策解決漁業結構的問題、禁止非法捕獲魚產品的進口改善在歐盟海域的魚群管理、逐步廢除補貼建造規模大的漁船以降低漁業的壓力、在國際漁業組織改善漁獲出口國的魚群保護與管理等。

過度捕魚的問題也成為國際漁業貿易政策愈來愈重要的議題，全球化的魚產品交易已經影響漁業、水產養殖業、漁產加工業及銷售，因此為促進永續的魚群管理與利用魚資源，歐盟以整合的政策思維進行共同漁業政策改革，運用不同的措施，例如管制規定、進口限制以禁止非法捕魚作業的漁獲進入歐盟市場。為了有效率的制定一個有經濟效益的共同漁業政策，歐盟在立法上優先選擇規章的形式，直接適用於全體會員國，而不需會員國的轉換立法。雖然 2013 年歐盟在改革共同漁業政策後有新的法規，但歐盟很清楚在漁業政策所面臨的嚴峻挑戰，仍應持續致力於永續供應魚產品必要的結構改革。

168 Environmental Justice Foundation, Risk Assessment and Verification of Catch Certificates under the EU IUU Regulation, at <http://www.iuuwatch.eu/wp-content/uploads/2016/07/Risk-Assessment-FINAL.pdf> (last visited April 02, 2019).

永續海洋政策已經是全球的發展趨勢，歐盟大力鼓吹與落實永續漁業政策，而發展出一套包羅萬象的歐盟海洋法，並透過雙邊或多邊的國際漁業協定倡導永續漁業政策，施行各種具體措施，例如漁業結構措施、維護魚群生存與海洋生態系統、禁止濫捕與非法捕撈等。我國於 2018 年 4 月 28 日在行政院下設立海洋委員會，負責我國總體海洋政策、海域安全、海岸管理、海洋保育及永續發展、海洋科技研究與海洋文教政策的一個專責單位。雖然我國並未簽署聯合國海洋法公約，但作為海洋國家，維護海洋生物資源公平有效利用、保護海洋生態環境及安全、永續使用海洋資源也應該成為我國履行國際義務的一環，因此期盼相關的永續發展海洋法規能盡早完成立法，使我國的相關法規可以與國際社會重要海洋公約及法規接軌，歐盟的海洋法與過去實務經驗是我國很好的參考模式。

漁業為我國重要的經濟命脈之一，歐盟的黃牌措施對於我國的遠洋漁業發展是一大警訊。2015 年我國遠洋漁船作業不符合歐盟的非法捕撈規章規定而遭舉黃牌警告，2018 年歐盟在實地查核後繼續維持對我國的黃牌警告。我國積極改善遠洋漁業的作業與政策宣導，終於 2019 年 6 月獲得歐盟肯認而對我國取消黃牌，未來遠洋漁業作業應持續符合國際標準，同時我國亦應積極維護永續的海洋生態以善盡國際責任。

參考文獻

英文

一、專書

CHURCHILL, R R & OWEN, DANIEL: THE EC COMMON FISHERIES POLICY (2010).

EUROPEAN COMMISSION: A DIAGNOSIS OF THE EU FISHERIES SECTOR, SECTOR DEVELOPMENT AND CFP INSTRUMENTS, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (2009).

FARNELL, J. & ELLES, J., IN SEARCH A COMMON FISHERIES POLICY (1984).

HOLDEN, M., THE COMMON FISHERIES POLICY: ORIGIN, EVALUATION AND FUTURE, FISHING NEWS BOOKS (1994).

LADO, ERNESTO PENAS, THE COMMON FISHERIES POLICY: THE QUEST FOR SUSRAINABILITY (2016).

LONG, R. J. & CURRAN, P. A., ENFORCING THE COMMON FISHERIES POLICY (2000).

THE ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION: OCEANA, THE EU IUU REGULATION (2016).

THE ENVIRONMENTAL JUSTICE FOUNDATION: OCEANA, THE EU IUU REGULATION, ANALYSIS: IMPLEMENTATION OF EU SEAFOOD IMPORT CONTROLS (2017).

二、期刊論文

Alverson, D. L., Freeberg, M. H., Pope, J. G. & Murawski, S. A., *A global*

assessment of fisheries by catch and discard, 339 ROME: FAO FISHERIES TECHNICAL PAPER (1994).

Catchpole, T. L., Frid, C. L. J. & Gray, T. S., *Discards in North Sea Fisheries: Causes, Consequences and Solutions*, 29 MARINE POLICY (2005).

Douvere, Fanny, *The Importance of Marine Spatial Planning in Advancing Ecosystem - based Sea Use management*, 32 Marine Policy (2008).

Symes, D., *The European Community's Common Fisheries Policy*, 35 OCEAN AND COASTAL MANAGEMENT (1997).

德文

一、專書

Becker, Ulrich und Hatje, Armin und Schoo, Johann und Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU- Kommentar, 4. Aufl., 2019.

Bieber, Roland und Epiney, Astrid und Haag, Marcel und Kotzur, Markus, Die Europäische Union: Europarecht und Politik, 13. Aufl. 2019.

Kraus, Gerd und Döring, Ralf, Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU: Nutzen, Probleme und Perspektiven eines pan-europäischen Ressourcenmanagements, ZUR 2013, No. 1, S. 5.

Markus, Till, Wege zu einer nachhaltigen EU - Fischereiaußenhandelspolitik, EuR 2013.

Oppermann, Thomas und Classen, Dieter und Nettlesheim, Martin, Europarecht, 7. Aufl. 2016.

Streinz, Rudolf, Europarecht, 9. Aufl. 2012.

Abstract

Fishery falls within the scope of common agricultural policy of the Article 38 Section I of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). With the accession of the UK, Denmark and Ireland in 1973, Spain and Portugal in 1986 into the EU, the common fisheries policy has become more and more important. It has developed comprehensive regulations for managing and controlling the commercial fishing activities in the EU. The main goal is to manage the common resources, enable all fishers equally to access the EU's waters and allow fishers fairly to compete with each other. Sustainable development is a global common target. Hence, the sustainable fishery has currently become the most important goal of the EU's common fisheries policy. The IUU Regulation is one of the important rules of the sustainable fisheries policy. This article works on the development of the EU's common fisheries policy, the background and necessity of its reform, the promotion of the sustainable fisheries policy and the sustainable management. This article aims to clarify the significance and status quo of the EU's framework of the common fisheries policy.

Keywords: EU, Common Fisheries Policy, Common Market Organization, Sustainable Fishery, Illegal Fishing, Yellow Card, Exclusive Economic Zone, Principle of Relative Stability, from Net to Plate

