



**HOUSE OF COMMONS
CHAMBRE DES COMMUNES
OTTAWA, CANADA**

38th Parliament, 1st Session

38^e Législature, 1^{re} Session

The Standing Committee on Environment and Sustainable Development has the honour to present its

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable a l'honneur de présenter son

FIFTH REPORT

CINQUIÈME RAPPORT

In accordance with its permanent mandate under Standing Order 108(2), your Committee undertook a study of a draft report on the subject-matter of Bill C-43, *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005* and agreed to report the following:

Conformément à son ordre de renvoi permanent aux termes de l'article 108(2) du Règlement, votre Comité a entrepris l'étude d'une ébauche de rapport au sujet du projet de loi C-43, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 23 février 2005* et a convenu d'en faire rapport.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

Budget 2005 included announcements of \$5 billion dollars towards sustainable development initiatives with a strong emphasis on addressing climate change. The budget announced, among other things, two market based systems to provide incentives for the reduction or removal of greenhouse gases and to develop technology towards the same goal.

Le budget de 2005 annonçait l'affectation de 5 milliards de dollars à des initiatives de développement durable insistant fortement sur la préparation au changement climatique. Il annonçait notamment deux systèmes axés sur les mécanismes du marché et visant à inciter l'industrie à réduire ou à éliminer ses émissions de gaz à effet de serre et à développer la technologie voulue pour y arriver.

The budget also referred to other market mechanisms, namely a credit trading system for Large Final Emitters (LFE), stating:

Le budget faisait aussi référence à d'autres mécanismes commerciaux, soit un système d'échange de crédits d'émissions pour les grands émetteurs finaux (GEF). On peut en effet y lire ce qui suit :

In the coming months, the Government will set out the details of a mandatory emissions reduction regime and emissions trading system, including the related legal framework, for LFEs to support further improvement in the performance of this sector in addressing the challenge of climate change.

Au cours des prochains mois, le gouvernement présentera, à l'intention des GEF, le détail du régime obligatoire de réduction d'émissions – incluant le cadre réglementaire connexe – et du système d'échange de crédits d'émissions pour que le secteur réussisse à mieux relever le défi du changement climatique.

The budget implementation bill, Bill C-43 *An Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on February 23, 2005*, received first reading on 24 March 2005. Bill C-43 included two parts that implemented the Budget 2005 announcements related to market mechanisms. Part 13 related to the creation of the Canada Emission Reduction Incentive Agency, to oversee the Clean Fund, and Part 14 to the creation of a Greenhouse Gas Technology Investment Fund.

Le projet de loi d'exécution du budget, le projet de loi C-43, *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au parlement le 23 février 2005*, a reçu la première lecture le 24 mars 2005. Il comporte deux parties mettant en vigueur les mesures annoncées dans le budget de 2005 à l'égard des mécanismes du marché. Sa Partie 13 porte sur la création de l'Agence canadienne pour l'incitation à la réduction des émissions, chargée de superviser l'administration du Fonds pour le climat, et sa Partie 14 traite de la création du fonds d'investissement technologique pour la lutte aux gaz à effet de serre.

Section 15 of Bill C-43, was also related to sustainable development. This section would amend the *Canadian Environmental Protection Act 1999 (CEPA)* to remove the word "toxic" from most parts of the *Act*. In particular it removes the word "toxic" from section 64 which defines the criteria used to establish whether substances should be found "toxic" under the *Act*. This change is apparently intended to facilitate discussions surrounding back-stop legislation for the Large Final Emitter credit trading system.

La Partie 15 du projet de loi porte également sur le développement durable. Elle aurait pour effet de modifier la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)* de manière à retirer le terme « toxique » de la plupart de ses parties. Elle le supprimerait plus précisément à l'article 64, qui définit les critères appliqués pour établir s'il y a lieu de considérer une substance comme « toxique » aux fins de la *Loi*. Cette modification vise apparemment à faciliter les discussions relatives au renfort législatif établi aux fins du système d'échange de crédits d'émissions à l'intention des grands émetteurs finaux.

While the House of Commons Standing Committee on Environment and Sustainable Development (the Committee) acknowledges that there is some relationship between Part 15 and the discussion in the Budget of a legal framework for an emissions trading system, it does not believe that Part 15 is strictly a budgetary measure.

Le Comité permanent de l'environnement et du développement durable de la Chambre des communes (le Comité) reconnaît l'existence d'un certain lien entre la Partie 15 et le passage du Budget qui porte sur l'adoption d'un cadre législatif régissant le système d'échange de crédits d'émissions, mais il ne croit pas que la Partie 15 soit une mesure budgétaire à strictement parler.

In addition the Committee is very concerned about the process by which these amendments have been introduced and possible implications beyond the stated goal of facilitating regulation of CO₂ emissions from LFEs. The Committee has had two meetings regarding Part 15 of Bill

Par ailleurs, le Comité est fort inquiet de la façon dont ces modifications sont présentées et des conséquences qu'elles pourraient avoir au-delà de l'objectif officiel du projet de loi, qui est de faciliter la réglementation des émissions de CO₂ des GEF. Après avoir consacré deux

C-43 and has the following concerns.

réunions à la Partie 15 du projet de loi C-43, le Comité formule les réserves qui suivent.

IMPLICATIONS OF REMOVING THE WORD TOXIC

The Committee acknowledges that there are problems with using the word “toxic” for every substance that meet the criteria of section 64 of CEPA. Labelling such substances as ammonia in water (which is listed) and road salt (which met the criteria but has not been listed) as “toxic” is confusing to Canadians who use them in very different circumstances and may give an unfair stigma to products produced by Canadian industry.

It is unclear however if removing the word “toxic” from CEPA is the best way of resolving this issue. As the Committee heard, removal of the word “toxic” could present a small but significant risk that the *Act* could be challenged as unconstitutional. It could also impact on the management and use of inherently toxic chemicals by changing perception of the hazards that they pose.

IMPACT ON THE PARLIAMENTARY REVIEW OF CEPA

The five year review of CEPA 1999 has recently been delegated to this Committee. Work by Environment Canada in the lead-up to the review identified the use of the word “toxic” as an issue.¹ Without the benefit of the review, the government has decided that the word should be removed.

CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DU TERME « TOXIQUE »

Le Comité reconnaît qu’employer le terme « toxique » à l’égard de chaque substance qui respecte les critères énoncés à l’article 64 de la LCPE pose des problèmes. Désigner comme « toxiques » des substances telles que l’ammoniac dissous dans l’eau (qui figure dans la liste des substances toxiques) et le sel de voirie (qui correspond aux critères, mais ne figure pas dans la liste) sème la confusion chez les Canadiens, qui emploient ces produits dans des circonstances fort différentes, et peut donner injustement une mauvaise réputation à des produits fabriqués par l’industrie canadienne.

Le Comité n’est toutefois pas certain que la meilleure façon de régler ce problème soit de retirer le mot « toxique » de la LCPE. Comme des témoins le lui ont dit, on pourrait ainsi le risque, faible mais très réel, que la *Loi* soit contestée pour inconstitutionnalité. Cela pourrait aussi modifier la perception du danger que représentent les produits chimiques à toxicité intrinsèque et avoir une incidence sur leur gestion et l’usage qui en est fait.

INCIDENCE SUR L’EXAMEN PARLEMENTAIRE DE LA LCPE

L’examen quinquennal de la LCPE de 1999 a récemment été déferé au Comité. Dans les travaux préparatoires qu’il a faits en prévision de cet examen, Environnement Canada a dit que l’emploi du terme « toxique » fait problème¹, et le gouvernement a décidé de le retirer de la *Loi* sans attendre d’avoir eu l’avantage de connaître les résultats de l’examen.

¹ Environment Canada, SCOPING THE ISSUES: Preparation for the Parliamentary Review of the *CANADIAN ENVIRONMENTAL PROTECTION ACT, 1999*

http://www.ec.gc.ca/CEPARegistry/review/CR_participation/CR_Scope/CEPA_Scope_e.pdf.

Environnement Canada, DIAGNOSTIC: Préparation pour l’examen parlementaire de la *LOI CANADIENNE SUR LA PROTECTION DE L’ENVIRONNEMENT (1999)*

http://www.ec.gc.ca/RegistreLCPE/review/CR_participation/CR_Scope/CEPA_Scope_f.pdf.

This arbitrary action to facilitate the use of CEPA for a single purpose without any discussion of the possible consequences could weaken the impact of the review by decreasing the level of trust, on the part of the Committee and witnesses, that the Government will listen to their recommendations.

LACK OF DISCUSSION OF ALTERNATIVES

The large final emitters group at the Department of Natural Resources has been working on the issues surrounding legislation for the LFEs for some time. There has never been any open discussion during that time regarding the use of CEPA as the legislative tool for implementing such regulation.

CEPA may be the best legislative tool for this purpose. As the Committee heard it does have some advantages, such as sections enabling emissions trading and provincial/federal equivalency agreements. Without hearing about the discussions of alternatives, however, the Committee is not in a position to say whether alternatives would be better or worse.

CONCLUSION

The Committee does not believe that Part 15 of Bill C-43 is strictly a budgetary measure. It has, however, even greater concerns regarding the substance of this section. There remain many questions regarding the impact of removing the word “toxic” from CEPA that need to be discussed publicly. As the Committee heard, there is no legal requirement to remove the word “toxic” from the *Act* to use it as the legislative basis for LFE back-stop regulation. While the Committee would prefer to see legislative options for LFE regulations, it remains open to stand-alone legislation for such regulation.

Whichever enabling legislation is used to create regulations to back-stop the LFE credit trading system, it

Ce geste arbitraire visant à faciliter l'application de la LCPE dans un but unique sans avoir au préalable discuté de ses conséquences possibles pourrait affaiblir l'incidence de l'examen en portant le Comité et ses témoins à croire que le gouvernement ne donnera pas suite à leurs recommandations.

ABSENCE DE DISCUSSION DES SOLUTIONS DE RECHANGE

Au ministère des Ressources naturelles, le groupe chargé des GEF étudie depuis un certain temps les problèmes liés à l'élaboration d'une réglementation pour eux, mais pendant tout ce temps, on n'a jamais discuté ouvertement de la possibilité de faire de la LCPE le vecteur législatif permettant d'appliquer cette réglementation.

La LCPE est peut-être l'outil législatif le plus indiqué pour atteindre cet objectif. Comme le Comité l'a entendu, elle comporte certains avantages, notamment des dispositions permettant d'échanger les droits d'émissions et de conclure des accords d'équivalence fédéraux-provinciaux. Mais à défaut d'avoir étudié les solutions de rechange, le Comité n'est pas en mesure de dire si elles seraient meilleures ou pires.

CONCLUSION

Le Comité ne croit pas que la Partie 15 du projet de loi C-43 soit une mesure budgétaire à strictement parler, mais c'est surtout sa teneur qui l'inquiète. Les répercussions possibles de la suppression du terme « toxique » de la LCPE soulèvent beaucoup de points d'interrogation qui doivent être examinés en public. Des témoins ont dit au Comité que du point de vue juridique, il n'est pas nécessaire de retirer le terme « toxique » de la *Loi* pour qu'elle puisse servir de loi habilitante permettant de créer, par règlement, un renfort législatif pour les GEF. Bien que le Comité préférerait voir d'autres solutions, il demeure ouvert à un projet de loi distinct pour cette réglementation.

Quelle que soit la loi habilitante qui deviendra la loi habilitante permettant de prendre le règlement devant

is the substance of the regulations that should be discussed.

servir de renfort législatif au système d'échange de crédits d'émissions pour les GEF, c'est le fond de ce règlement que nous devrions étudier en ce moment.

For these reasons the Committee makes the following recommendation:

Pour toutes ces raisons, le Comité fait la recommandation suivante :

The Committee recommends that the government remove Part 15 of Bill C-43 and that it expedite the publication of Large Final Emitter regulations for parliamentary and public scrutiny.

Le Comité recommande au gouvernement de retirer la Partie 15 du projet de loi C-43, de produire rapidement un règlement régissant les grands émetteurs finaux et de le soumettre à un examen parlementaire et public.

Climate change requires immediate action. Canada's large final emitters are ready and willing to make the decisions necessary to reduce emissions, but they need certainty in their investment environment. The government must act clearly and accountably, and it must do it now.

Le changement climatique requiert une action immédiate. Les grands émetteurs finaux du Canada sont prêts et disposés à prendre les décisions nécessaires pour réduire leurs émissions de GES, mais la planification des investissements à consacrer à cette tâche exige des certitudes. Le gouvernement doit prendre des mesures sans équivoque et en toute transparence et il doit le faire dès maintenant.

REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

In accordance with Standing Order 109, the Committee requests that the government provide a comprehensive response to the report within 120 days.

Conformément à l'article 109 du Règlement, le Comité demande au gouvernement de déposer dans les 120 jours une réponse globale à ce rapport.

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings* (Meetings Nos. [28](#), [30](#) and [32](#)) is tabled.

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (réunions nos [28](#), [30](#) et [32](#)) est déposé.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président,

ALAN TONKS
Chair

