

Appendix A

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONS

c/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRS

SENATOR PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, M.P.

VICE-CHAIRS

GARY ANANDASANGAREE, M.P.
PIERRE-LUC DUSSEAULT, M.P.



PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADA

COMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATION

a/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TÉL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

GARY ANANDASANGAREE, DÉPUTÉ
PIERRE-LUC DUSSEAULT, DÉPUTÉ



July 5, 2016

The Honourable Catherine McKenna, P.C., M.P.
Minister of the Environment and Climate Change
House of Commons
Centre Block, Room 433-C
Ottawa, Ontario K1A 0A6

Dear Minister McKenna:

Our File: SOR/2004-109, Regulations Amending the Pulp and Paper Effluent
Regulations

On June 2, 2016, Mr. John Moffett, Director General, Legislative and Regulatory Affairs, Environment and Climate Change Canada, appeared before the Joint Committee in connection with a number of matters, including the fact that there are a great many files concerning regulations administered by Environment and Climate Change Canada in respect of which undertakings remain unfulfilled despite the passage of a considerable period of time, and that forecast timelines are routinely pushed back.

It is fair to say that upon consideration, members of the Committee were less than satisfied with the responses provided in the course of Mr. Moffett's testimony. In this regard, we enclose a copy of the relevant excerpt from the unedited transcript of the proceedings of the Committee's June 16 meeting.

In addition to the systemic issues that were under discussion at the June 2 meeting, members continue to disagree with the Department's interpretation of subsection 36(3) of the *Fisheries Act*, and its position on whether there is authority for subsections 6(3), 6(4), 7(3) and 7(4) of the *Pulp and Paper Effluent Regulations*. These provisions purport to grant permission to operators of mills to discharge effluent into wastewater systems, and place conditions on that permission, namely that the operator and owner identify themselves and prepare an emergency response plan.

The question is whether Parliament intended that transferring a substance from one facility to another for treatment would constitute a "deposit" of a deleterious substance into a place under conditions where it could enter water frequented by fish.

- 2 -



If so, this is prohibited by subsection 36(3) unless the regulations give permission. If not, then no permission is required and conditions may not be imposed.

The problem facing the Department is that if the discharge of mill effluent into a municipal sewer system is subject to subsection 36(3), it must follow that subsection 36(3) is contravened each time any household in Canada connected to a municipal sewage system “deposits” a deleterious substance into the system.

In his remarks, Mr. Moffet stated that effluent from pulp and paper mills constitutes a deposit prohibited by subsection 36(3) because of the large volume and deleterious nature of that effluent. Since the Act prohibits the deposit of any deleterious substance, however, the volume of a substance and how deleterious a substance is have nothing to do with deciding whether a deposit of a deleterious substance is occurring.

If the identifying information is provided, and an emergency response plan is in place, a mill may place all its effluent into a municipal treatment system or other wastewater treatment facility. Whether the Regulations are complied with or contravened, the result for the environment will be the same. This undermines the assertion that the placing of mill effluent into municipal sewer systems presents such a serious risk that regulation is essential.

Mr. Moffet also claimed that if the Regulations did not permit placing mill effluent in wastewater treatment facilities, there is the possibility that unauthorized deposits from mills could result in untreated or inadequately treated effluent entering fish bearing waters. On the Department’s own reading of subsection 36(3) of the Act such “deposits” are prohibited in any event. The purpose of the Regulations is to allow mill effluent to be placed in facilities subject to the *Wastewater Systems Effluent Regulations*. Mr. Moffett seems to have been suggesting that mills will be more likely to make unlawful deposits if they are not allowed to place effluent in wastewater systems. This is not relevant to the question of whether permission is required to do so under subsection 36(3) of the Act in the first place.

The Department apparently feels it is free to apply the Act as it sees fit, and that what deposits are prohibited by subsection 36(3) is for government officials to decide, on the basis of the risk involved in each instance. This is not so. Subsection 36(3) clearly prohibits all deposits of any deleterious substances to a place under conditions where they may enter water frequented by fish.

Mr. Moffet seems to have been suggesting that whether citizens contravene the Act or not depends on how the government decides to read the Act. Such an assertion is simply inconsistent with the Rule of Law requirement that questions of legal liability be resolved by what the law says. As a basic principle of the Rule of Law, the executive is not free to determine the meaning of the law as it sees fit.

Finally, it was suggested by Mr. Moffet that the Department’s interpretation is consistent with the broad interpretation that the courts have given of environmental legislation. A “broad and general” interpretation, however, would only buttress the conclusion that subsection 36(3) is contravened whenever any deleterious substance at

- 3 -



all is placed in a wastewater treatment system. If so, why is there not a need to make Regulations permitting these other “deposits”? It is self-contradictory to argue for a broad and general interpretation while at the same time ignoring the implications of such an interpretation. The Department cannot have it both ways.

Given the Committee’s lack of satisfaction with the responses it received at the June 2 meeting, it was decided to invite you to appear before the Committee when Parliament resumes sitting in the Fall. Our Joint Clerk (Senate) will be in touch with your office to determine a mutually convenient time for your appearance. In particular, following your appearance the Committee anticipates being in a position to determine whether consideration should be given to other available courses of action, including the possibility of issuing a notice of disallowance pursuant to section 19.1 of the *Statutory Instruments Act* with respect to subsections 6(3), 6(4), 7(3) and 7(4) of the Regulations.

We thank you for your cooperation.

Yours sincerely,

Senator Pana Merchant
Joint Chair

Harold Albrecht, M.P.
Joint Chair

Encl.

- c.c. Mr. Gary Anandasangaree, M.P., Vice-chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
- Mr. Pierre-Luc Dusseault, M.P., Vice-chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
- Mr. Adam Thompson, Joint-Clerk (Senate)
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations

/mn

Ministre de l'Environnement et
du Changement climatique



Minister of Environment
and Climate Change

Ottawa, Canada K1A 0H3



NOV 08 2016

RECEIVED/REÇU

The Honourable Pana Merchant, Senator
Joint Chair
Mr. Harold Albrecht, M.P.
Joint Chair
Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations
c/o The Senate
Ottawa ON K1A 0A4

NOV 08 2016
REGULATIONS
RÉGLEMENTATION

Dear Senator Merchant and Mr. Albrecht:

Thank you for your letter of July 5, 2016, and enclosure, concerning the *Regulations Amending the Pulp and Paper Effluent Regulations* and inviting me to appear before the Standing Joint Committee for the Scrutiny of Regulations about this matter.

Environment and Climate Change Canada officials have briefed me on the issue, as well as on the Department's appearance before the Standing Joint Committee on June 2. I understand that this committee continues to disagree with the view, supported by the Department of Justice, that subsection 36(3) of the *Fisheries Act* provides legislative authority for the provisions within the *Pulp and Paper Effluent Regulations* pertaining to mills depositing effluent into municipal wastewater systems.

In view of my very busy agenda, I have asked Mr. Mike Beale, Assistant Deputy Minister for Environment and Climate Change Canada's Environmental Protection Branch, to appear before the Standing Joint Committee in my place. Mr. Beale's responsibilities include overseeing the development and administration of the Department's regulations in the area of environmental protection. He will be accompanied by senior Department of Justice officials who will be pleased to respond to questions your committee may have around legal interpretation of the Regulations and the Act. After consultation with your office, we would propose December 15 as the date for that appearance.

Ecology Paper / Papier Eco-Loge®



.../2

Canada



CANADA 150



- 2 -

Please accept my best regards.

Sincerely,

The Honourable Catherine McKenna, P.C., M.P.

c.c.: Mr. Gary Anandasangaree, M.P., Vice-Chair, Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
Mr. Pierre-Luc Dusseault, M.P., Vice-Chair, Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations
Mr. Adam Thompson, Joint-Clerk (Senate), Standing Joint Committee for
the Scrutiny of Regulations

Annexe A

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 5 juillet 2016

L'honorable Catherine McKenna, CP, députée
Ministre de l'Environnement et du Changement
climatique du Canada
Chambres des communes
Édifice du Centre, pièce 433-C
Ottawa (Ontario) K1A 0A6

Madame la Ministre,

N/Ref. : DORS/2004-109, Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers

Le 2 juin 2016, M. John Moffet, directeur général aux Affaires législatives et réglementaires à Environnement et Changement climatique Canada, a témoigné devant le Comité mixte à propos d'un certain nombre de choses, notamment du fait qu'il y a un très grand nombre de dossiers concernant des règlements appliqués par Environnement et Changement climatique Canada dans le cadre desquels les démarches entreprises par le Comité sont restées sans réponse en dépit du temps considérable écoulé depuis qu'elles ont été entreprises et sur le fait que les délais sont régulièrement repoussés.

Réflexion faite, on peut dire que les réponses fournies par M. Moffet lors de son témoignage ont laissé les membres du Comité sur leur faim. Nous joignons, à ce sujet, une copie du passage pertinent de la transcription non révisée des délibérations du Comité à sa réunion du 16 juin.

Mis à part les problèmes systémiques abordés à la réunion du 2 juin, les membres sont toujours en désaccord avec l'interprétation du Ministère du paragraphe 36(3) de la *Loi sur les pêches* et sur sa position quant à la justification des paragraphes 6(3), 6(4), 7(3) et 7(4) du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*. Ces dispositions autorisent les exploitants d'usines à immerger ou rejeter des effluents dans les systèmes d'assainissement des eaux usées à condition que l'identité de l'exploitant et du propriétaire soit fournie et que ceux-ci aient dressé un plan d'intervention d'urgence.

Il s'agit de savoir si le législateur a considéré que le déversement de substances d'une installation dans une autre à des fins de traitement équivaut à l'immersion ou au rejet de substances nocives dans un lieu où lesdites substances risqueraient d'atteindre des eaux où vivent des poissons.

Si c'est le cas, une telle immersion ou un tel rejet sont interdits par le paragraphe 36(3), à moins que le règlement ne l'autorise. Si ce n'est pas le cas, aucune autorisation n'est nécessaire et aucune condition n'est requise.



- 2 -

La difficulté à laquelle se heurte le Ministère s'explique par le fait que, si l'immersion ou le rejet d'effluents d'une usine dans un système d'égouts municipal sont assujettis au paragraphe 36(3), il s'en suit que cette disposition est enfreinte à chaque fois qu'un ménage canadien dont le domicile est relié à un système d'égouts municipal y déverse des substances nocives.

M. Moffet a déclaré à l'occasion de son témoignage que les effluents de fabriques de pâtes et papiers constituent une immersion ou un rejet interdits par le paragraphe 36(3) en raison du large volume et du caractère nocif de ces effluents. Mais, puisque la *Loi* interdit l'immersion ou le rejet de toutes les substances nocives, le volume et la nocivité d'une substance n'ont rien à voir avec l'éventualité d'une immersion ou d'un rejet.

Si les renseignements identificatoires sont fournis et qu'il y a un plan d'intervention d'urgence en place, les fabriques peuvent déverser tous leurs effluents dans un système municipal de traitement des eaux ou toute autre installation de traitement des eaux usées. Que le *Règlement* soit respecté ou non, les conséquences pour l'environnement sont les mêmes. Cela contredit l'affirmation selon laquelle le déversement d'effluents de fabriques dans des systèmes d'égouts municipaux présente un risque tel qu'il est indispensable de réglementer cette activité.

M. Moffet a également déclaré que, même si le *Règlement* n'autorise pas le rejet des effluents des fabriques dans les installations de traitement des eaux usées, il se peut quand même que d'éventuels rejets non autorisés non traités ou traités inadéquatement provenant de ces fabriques se retrouvent dans des eaux où vivent des poissons. Selon l'interprétation que fait le Ministère du paragraphe 36(3) de la *Loi*, ces « immersions ou rejets » sont interdits dans tous les cas. Le *Règlement* vise à permettre aux fabriques de rejeter leurs effluents dans des installations régies par le *Règlement sur les effluents des systèmes d'assainissement des eaux usées*. M. Moffet semble avoir suggéré que les fabriques sont plus susceptibles d'immerger ou de rejeter des effluents non autorisés si on leur interdit de rejeter ces effluents dans les systèmes de traitement des eaux usées. Cela n'a d'abord rien à voir avec une demande éventuelle d'autorisation pour ce faire aux termes du paragraphe 36(3) de la *Loi*.

Le Ministère semble croire qu'il peut appliquer la *Loi* comme bon lui semble et qu'il revient aux fonctionnaires du Ministère de déterminer quels immersions ou rejets sont interdits aux termes du paragraphe 36(3), en se fondant sur les risques encourus dans chaque cas. C'est faux. Le paragraphe 36(3) interdit clairement tous les rejets ou immersions de toute substance nocive dans un lieu d'où elle pourrait pénétrer ensuite dans des eaux où vivent des poissons.

M. Moffet semble avoir laissé entendre que la question de savoir si des citoyens enfreignent la *Loi* dépend de la manière dont le Ministère interprète la *Loi*. Une telle affirmation est tout simplement contraire au principe de la primauté du droit voulant que les questions de responsabilité juridique soient tranchées à la lumière de ce que dit la *Loi*.



- 3 -

Conformément au principe de base de la primauté du droit, le pouvoir exécutif n'est pas libre d'interpréter une loi comme bon lui semble.

Enfin, M. Moffet a indiqué que l'interprétation du Ministère va dans le sens de l'interprétation générale qu'ont faite les tribunaux des lois environnementales. Une interprétation « large et générale » du paragraphe 36(3) permettrait cependant d'étayer la conclusion selon laquelle quiconque immerge ou rejette des substances nocives – quelles qu'elles soient – dans des systèmes de traitement des eaux usées enfreint le paragraphe 36(3). Si tel est le cas, pourquoi n'est-il pas alors nécessaire de mettre en place des règlements pour permettre ces autres « immersions ou rejets »? Il est contradictoire, en soi, de défendre une interprétation large et générale du paragraphe 36(3) tout en faisant fi des conséquences d'une telle interprétation. Le Ministère ne peut avoir le beurre et l'argent du beurre.

Étant donné que les réponses que le Comité a reçues à sa réunion du 2 juin l'ont peu satisfait, il a décidé de vous inviter à comparaître devant lui quand le Parlement reprendra ses travaux pendant l'automne. Notre cogreffier (Sénat) communiquera avec votre bureau pour décider d'un moment pour votre comparution qui convienne à tous. Après votre témoignage, le Comité prévoit en particulier être en mesure de décider si d'autres mesures devraient être prises, comme l'émission d'un avis d'abrogation conformément au paragraphe 19.1 de la *Loi sur les textes réglementaires* relativement aux paragraphes 6(3), 6(4), 7(3) et 7(4) du *Règlement*.

Nous vous remercions de votre coopération.

Veillez agréer, Madame, l'expression de mes sentiments distingués.

La sénatrice Pana Merchant
Coprésidente

Harold Albrecht, député
Coprésident

p. j.

c. c. M. Gary Anandasangaree, député, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

M. Pierre-Luc Dusseault, député, vice-président
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

M. Adam Thompson, cogreffier (Sénat)
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

/mn



TRANSLATION/TRADUCTION

Le 8 novembre 2016

L'honorable Pana Merchant, sénatrice
Coprésidente
M. Harold Albrecht, député
Coprésident
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
a/s du Sénat
Ottawa (Ontario) K1A 0A4

Madame la Sénatrice,
Monsieur le Député,

Je vous remercie pour votre lettre du 5 juillet 2016 et la pièce jointe relatives au *Règlement correctif visant le Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* et m'invitant à comparaître devant le Comité mixte permanent d'examen de la réglementation à ce sujet.

Des responsables d'Environnement et Changement climatique Canada m'ont expliqué le problème et m'ont parlé du témoignage des employés du Ministère devant le Comité mixte permanent le 2 juin. Je crois comprendre que le Comité continue d'être en désaccord avec le point de vue, soutenu par le ministère de la Justice, selon lequel le paragraphe 3(6) de la *Loi sur les pêches* confère le pouvoir législatif nécessaire pour appliquer les dispositions du *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers* portant sur le rejet d'effluents d'usines dans les systèmes municipaux de traitement des eaux usées.

Étant donné que mon emploi du temps est très chargé, j'ai demandé au sous-ministre adjoint de la Direction de la protection de l'environnement d'Environnement et Changement climatique Canada, M. Mike Beale, de comparaître à ma place devant le Comité mixte permanent. Entre autres responsabilités, M. Beale supervise l'élaboration et l'application des règlements relevant du Ministère dans le domaine de la protection environnementale. Il sera accompagné de cadres supérieurs du ministère de la Justice qui se feront un plaisir de répondre aux questions que votre comité peut avoir en ce qui concerne l'interprétation juridique du *Règlement* et de la *Loi*. Après avoir consulté votre bureau, nous vous proposons le 15 décembre pour la comparution.

- 2 -



Veillez accepter, Madame la Sénatrice, Monsieur le Député, mes salutations les plus sincères.

L'honorable Catherine McKenna, C.P., députée

- c. c.: M. Gary Anandasangaree, député
Vice-président, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
- M. Pierre-Luc Dusseault, député
Vice-président, Comité mixte permanent d'examen de la réglementation
- M. Adam Thompson, cogreffier (Sénat)
Comité mixte permanent d'examen de la réglementation

Appendix B

STANDING JOINT COMMITTEE
FOR
THE SCRUTINY OF REGULATIONSc/o THE SENATE, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
FAX: 943-2109

JOINT CHAIRS

SENATOR PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, M.P.

VICE-CHAIRS

GARY ANANDASANGARIE, M.P.
PIERRE-LUC DUSSEAUT, M.P.PARLIAMENT | PARLEMENT
CANADACOMITÉ MIXTE PERMANENT
D'EXAMEN DE LA RÉGLEMENTATIONa/s LE SÉNAT, OTTAWA K1A 0A4
TEL: 995-0751
TÉLÉCOPIEUR: 943-2109

CO PRÉSIDENTS

SÉNATRICE PANA MERCHANT
HAROLD ALBRECHT, DÉPUTÉ

VICE-PRÉSIDENTS

GARY ANANDASANGARIE, DÉPUTÉ
PIERRE-LUC DUSSEAUT, DÉPUTÉ

December 16, 2016

Mr. Mike Beale
Assistant Deputy Minister
Environmental Protection Branch
Department of Environment and
Climate Change
Place Vincent Massey, 21st Floor
351 St. Joseph Blvd.
GATINEAU, Quebec K1A 0H3

Dear Mr. Beale:

Our File: SOR/2012-135, Regulations Amending the Sulphur in Diesel
Fuel Regulations

The above-mentioned instrument was before the Joint Committee at its meeting of December 8, 2016. Members expressed their dissatisfaction with the Department's explanations to date concerning why producers and importers are required to provide or retain certain information that has no apparent bearing on the *Sulphur in Diesel Fuel Regulations*. Given that these matters remain outstanding after somewhat extensive correspondence, it was the wish of the Committee that this file be added to the agenda for February 9, 2017, so that it also can be discussed during your scheduled appearance to discuss the *Pulp and Paper Effluent Regulations*. In particular, the Committee has not been satisfied by the answers provided to date with respect to the following three matters:

- What is the purpose of requiring the retention of a statement that fuel dispatched at some point in the past five years was not suitable for certain uses?
- Why is the producer or importer required to indicate "any other use" for the diesel fuel, "if known"?

- 2 -



- What is the purpose, related to the *Sulphur in Diesel Fuel Regulations*, for which information about quantities of biomass-based diesel fuel or of a blend of biomass-based diesel fuel and diesel fuel is required to be provided?

I look forward to your appearance in February.

Sincerely,

A handwritten signature in black ink, reading "C Kirkby". The signature is written in a cursive, flowing style.

Cynthia Kirkby
Counsel

/mh

Annexe B

**TRANSLATION/TRADUCTION**

Le 16 décembre 2016

Monsieur Mike Beal
Sous-ministre adjoint
Direction de la protection de l'environnement
Ministère de l'Environnement
et du Changement climatique
Place Vincent-Massey, 21^e étage
351, boul. Saint-Joseph
Gatineau (Ontario) K1A 0H3

Monsieur,

N/Réf.: DORS/2012-135, Règlement modifiant le Règlement sur le soufre dans le carburant diesel

Le Comité mixte a examiné le texte réglementaire susmentionné à sa réunion du 8 décembre 2016. Les membres ont alors exprimé leur insatisfaction par rapport aux réponses fournies à ce jour par le Ministère pour expliquer pourquoi les producteurs et les importateurs doivent fournir ou conserver des renseignements qui n'ont aucune incidence en ce qui concerne le *Règlement sur le soufre dans le carburant diesel*. Comme ces questions demeurent en suspens malgré une correspondance plutôt importante, le Comité souhaite que le dossier soit inscrit à l'ordre du jour de la réunion du 9 février 2017 pour qu'il puisse être abordé pendant votre comparution concernant le *Règlement sur les effluents des fabriques de pâtes et papiers*. Le Comité n'est pas satisfait des réponses fournies à ce jour concernant les trois questions suivantes :

- Dans quel but exige-t-on de conserver un registre indiquant que du carburant expédié à un moment donné au cours des cinq dernières années ne convenait pas à certains usages?
- Pourquoi le producteur ou l'importateur est-il tenu d'indiquer « tout autre usage » du carburant diesel « s'il est connu »?
- Dans quel but, en ce qui concerne le *Règlement sur le soufre dans le carburant diesel*, les renseignements sur les quantités de carburant diesel dérivé de la biomasse ou d'un mélange de carburant diesel et de carburant diesel dérivé de la biomasse sont-ils fournis?

- 2 -



J'attends avec impatience votre comparution en février et vous prie d'agréer,
Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Cynthia Kirkby
Conseillère juridique

/mh